

JOURNAL of SUSTAINABLE DESIGN

Eco Web Town

Rivista semestrale on line | Online Six-monthly Journal ISSN 2039-2656

Edizione Spin Off SUT - Sustainable Urban Transformation

#25



EWT/EcoWebTown

Rivista semestrale on line | Online Six-monthly Journal

Rivista scientifica accreditata ANVUR

ISSN: 2039-2656

Elenco riviste scientifiche ANVUR Area 08 pubblicato il 25.08.2022

https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2022/08/Elenco-riviste-scient_Area08_IVquad_250822.pdf

Edizione Spin Off SUT - Sustainable Urban Transformation

Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

Registrazione Tribunale di Pescara n° 9/2011 del 07/04/2011

Direttore scientifico/*Scientific Director*

Alberto Clementi

Comitato scientifico/*Scientific committee*

Pepe Barbieri, Paolo Desideri, Gaetano Fontana,
Mario Losasso, Anna Laura Palazzo, Franco Purini,
Mosè Ricci, Michelangelo Russo, Fabrizio Tucci

Comitato editoriale/*Editorial committee*

Tiziana Casaburi, Marica Castigliano, Claudia Di Girolamo,
Monica Manicone, Maria Pone, Domenico Potenza,
Ester Zazzero

Caporedattore/*Managing editor*

Filippo Angelucci

Segretaria di redazione/*Editorial assistant*

Claudia Di Girolamo

Coordinatore redazionale/*Editorial coordinator*

Ester Zazzero

Web master

Giuseppe Marino

Traduzioni/*Translations*

Tom Kruse

#25

I/2022 pubblicato il 27 agosto 2022

http://www.ecowebtown.it/n_25/

INDICE

- | | | |
|---|--|--|
| 1 | Otto temi d'innovazione | Alberto Clementi |
| 10 | I terremoti tra indirizzi strategici e proposte strutturali | Gaetano Fontana |
| STRATEGIE. <i>Apprendere dall'esperienza</i> | | |
| 28 | #comeradovera. Quale città e quale territorio: L'Aquila a 13 anni dal sisma | B. Romano, L. Fiorini
C. Sette |
| 34 | Governance alla prova | Marcello Chella |
| 41 | L'esperienza di ReLUIS nella ricostruzione | A. Prota, M. di Ludovico |
| 49 | Cineas nella ricostruzione in Abruzzo | Riccardo Campagna |
| 53 | Questioni in gioco nella ricostruzione post-sisma | Antonio Mannella |
| 61 | Progettare contro l'abbandono: l'esperienza di Pianella nel contesto abruzzese | C. Varagnoli, D. Fineo
B. D'Incecco, R. Di Gregorio |
| 72 | Ricostruzioni urbane. Strategie dello sviluppo locale tra innovazioni e semplificazioni | Francesco Alberti |
| 80 | Ricostruzione e rinascita post-sisma 2016 | M. Sargolini, I. Pierantoni |
| 87 | L'università di Ferrara per la ricostruzione post-sismica | Alessandro Ippoliti |
| INNOVAZIONI POSSIBILI | | |
| 89 | Verso nuovi rapporti tra ricostruzione e sviluppo economico | Gianluca Loffredo |
| 94 | Apprendere dall'Abruzzo | Piero Properzi |
| 104 | Problemi di organizzazione | Raffaello Fico |
| 111 | La pianificazione strategica nell'interesse pubblico nei piani di ricostruzione post-sisma | Gastone Ave |
| 120 | Ricostruire il futuro | Pepe Barbieri |
| LA DIDATTICA NELLE AREE DEL SISMA | | |
| 124 | Tesi di laurea sulla ricostruzione a L'Aquila | Rosa Marina Donolo |



Governance alla prova

Marcello Chella¹

1. Le Linee di Indirizzo Strategico per la Ripianificazione del Territorio

Il contenitore generale delle strategie d'intervento e delle azioni del Commissario Delegato per la Ricostruzione in Abruzzo è stato il documento elaborato dalla Struttura Tecnica di Missione: le "Linee di Indirizzo Strategico per la Ripianificazione del Territorio". Si tratta di una esperienza che la STM è riuscita a condurre aprendo al contributo dei Sindaci, a tutti gli effetti antenne sul territorio, e recependo le numerose indicazioni registrate ai tavoli di partenariato.

Le linee di indirizzo si possono così riassumere:

1. Una rete di centralità – ipotesi di intercomunalità e progetto di Città-Territorio;
2. Economia di spazio – riqualificazione di aree urbanizzate e di siti degradati;
3. Coerenza tra urbanizzazione e trasporto pubblico;
4. Precauzioni dai rischi naturali – messa in sicurezza degli insediamenti esistenti;
5. Polifunzionalità e qualità degli spazi urbani – rinascita dei centri storici e vivibilità dei nuovi nuclei.

A queste Linee sono associati i seguenti obiettivi di intervento:

- a) Organizzare il sistema territoriale del cratere in uno spazio multipolare e differenziato, evitando sprechi e consumo di suolo;
- b) Preservare il sistema degli spazi naturali;
- c) (Ri)pensare lo spazio urbano;
- d) Sostenere lo sviluppo economico, puntando sulle eccellenze;
- e) Consolidare e promuovere il potenziale turistico, qualità dei luoghi ed accessibilità;
- f) Garantire un sistema di trasporti sostenibile.



¹ Sindaco di Bussi sul Tirino - Rappresentante Aree Omogenee.

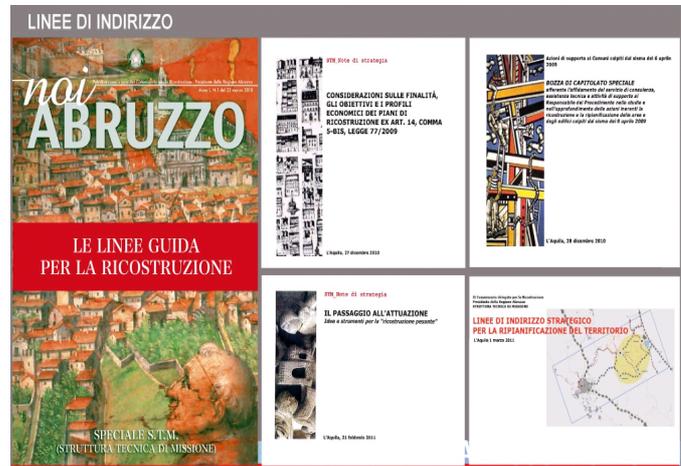
2. La Rete dei Sindaci delle Aree Omogenee e del Cratere.

L'istituzione delle Aree Omogenee, e quindi dei Rappresentanti dei diversi Comuni in gioco, ha portato i Sindaci a riunirsi in modo sistematico per condividere tra loro tematiche, problemi, e possibili soluzioni.

Il ruolo di coordinamento e d'indirizzo esercitato dalla STM si è rivelato fin dall'inizio indispensabile per finalizzare le numerose istanze e iniziative sul tappeto.

A novembre 2010, nel corso di una importante conferenza stampa, venne reso noto il "manifesto dei piccoli comuni", che conteneva 5 punti enunciati dai comuni del cratere come principi-cardine per la ricostruzione: la certezza delle procedure, la ricostruzione dei borghi anche con l'ausilio delle università italiane per la predisposizione dei piani di ricostruzione, il lavoro e le attività economiche nel cratere, il piano delle infrastrutture, il rilancio dell'Università di L'Aquila.

A conti fatti, il tavolo delle Aree Omogenee con la STM è diventato un esempio virtuoso di come nel rispetto dei ruoli e delle competenze di ciascuno, si possa realizzare una governance condivisa e partecipata della ricostruzione.

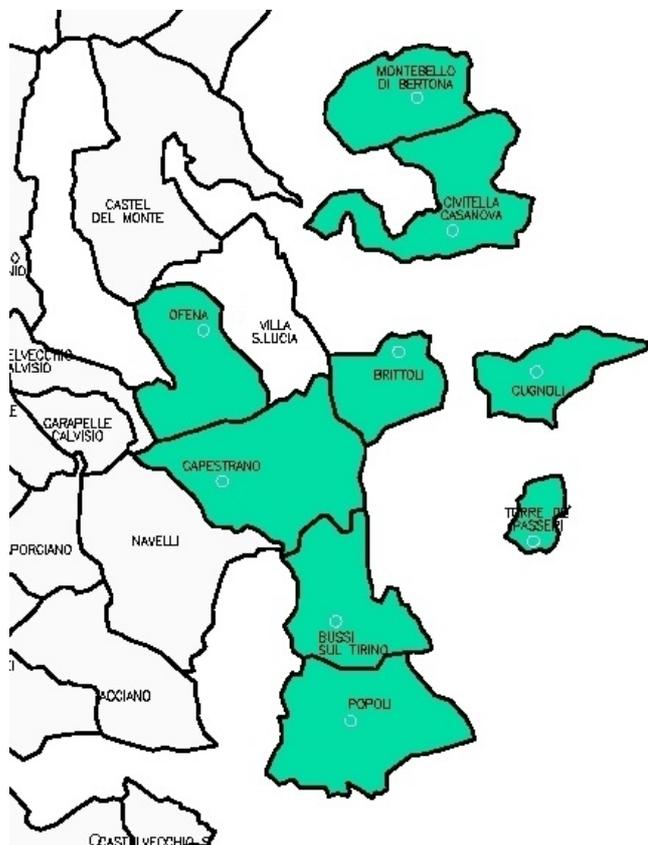


3. L'esperienza dell'AREA OMOGENEA 5

L'Area Omogenea 5 include 9 comuni, di cui 7 hanno deciso di avvalersi del sostegno dell'Università di Chieti-Pescara, la Facoltà di Architettura e quindi il Centro di Ricerche di Ateneo SCUT, per le attività di predisposizione dei Piani di Ricostruzione.

A settembre 2010 i sette comuni d'area, dopo che avevano provveduto alla pubblicazione delle "perimetrazioni" previste dalla normativa, ed in fase di pubblicazione sia degli avvisi pubblici relativi agli "ambiti" che degli "aggregati", hanno deliberato in consiglio il supporto della Facoltà di Architettura di Pescara.

È stata un'idea condivisa da tutti i comuni dell'AO5 che ha sancito, forse per la prima volta in Italia, la volontà di scegliere una via pubblica per la ripianificazione dei territori. I comuni ne sono i protagonisti, con il supporto dei docenti di diversi settori disciplinari dell'Università, pronti a trasferire in progetti le idee ed istanze registrate dal piano di partecipazione dei PdR.



4. Il supporto della Facoltà di Architettura di Pescara.

Il 15 marzo 2011 è stato firmato dalla Facoltà di Architettura il “*Contratto di Convenzione per la realizzazione delle Attività relative alla Ricostruzione post sisma del 6 aprile 2009*” con i sette comuni dell’Area Omogenea 5: Brittoli, Bussi sul Tirino, Civitella Casanova, Cugnoli, Montebello di Bertona, Ofena, Popoli.



Molto clamore aveva suscitato, fin da subito, il coinvolgimento delle università italiane a supporto ad alcuni comuni del cratere, con

resistenze espresse ovviamente da parte soprattutto degli ordini professionali locali. Ma la O.P.C.M. 3950 del 30/06/2011 ha sancito definitivamente la possibilità di avvalersi di tale collaborazione, ribadendo il concetto positivo della visione pubblica della ricostruzione e ripianificazione.

Il 18 novembre 2011, il Comune di Bussi ha adottato il Piano di Ricostruzione seguendo le procedure previste. Nelle settimane seguenti e fino a metà dicembre 2011, anche gli altri comuni d’area hanno adottato i loro PdR. Questo fatto è stato letto da più parti come un segnale tangibile del buon lavoro di squadra e dell’efficace azione dell’Università, degli Uffici Tecnici/Uffici Terremoto, della STM, dei Sindaci, dei piani di partecipazione, dei Tecnici locali, e in definitiva del sistema di governance scelto.

5. Il Tavolo tecnico istituito dalla Prefettura di Pescara.

Su proposta dei Sindaci e del Presidente di Provincia, il Prefetto di Pescara, ad aprile 2011, ha istituito un importante Tavolo dell’Area Omogenea 5, di carattere tecnico-operativo, con la partecipazione dei Sindaci e dei rispettivi uffici tecnici dei comuni, con la Provincia di Pescara, con la Facoltà di Architettura di Pescara. Ha partecipato naturalmente anche la STM in corrispondenza di alcune problematiche specifiche.

Tre erano i tavoli tematici: 1. Energia e rifiuti, 2. Infrastrutture e Mobilità sostenibile, 3. Reti Digitali. A questi tavoli hanno aderito tra gli altri la Camera di Commercio di Pescara, il CRIT Abruzzo, PescaraInnova, ANAS, Proger, e Regione Abruzzo settore ambiente.

Il Prefetto di Pescara, su richiesta dei Sindaci d’area, ha convocato la Conferenza dei Servizi necessaria alle procedure di adozione ed approvazione dei PdR, in pratica in una unica e funzionale seduta, senza assenze da parte degli Enti principali in indirizzo.

Un altro esempio di riuscita sinergia inter-istituzionale al servizio dell’intero territorio.



6. Il Modello di Governance adottato.

L’ingresso del nuovo Governo nazionale ha portato alla accelerazione dei processi di ricostruzione, affidando all’allora Ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca l’uscita dalla situazione d’emergenza ed il passaggio alla fase della ricostruzione.

Il Ministro ha incontrato più volte i Sindaci delle Aree Omogenee, alla presenza della STM e del Commissario Delegato. Pur riscontrando un rilevante deficit di comunicazione e comunque ponendosi l'obiettivo di snellire le procedure e rimodulare l'organizzazione delle strutture commissariali finalizzate alla ricostruzione e non più all'emergenza, Barca ha confermato sostanzialmente l'assetto della ricostruzione come pensata fino ad allora, delineando nuove linee di sviluppo condivise e concordate con la STM, i Sindaci, e gli altri attori principali della ricostruzione.

L'OPCM 4013 del 23/03/2012, considerata da molti l'omnibus della ricostruzione, sancisce di fatto la semplificazione perseguita, riassumibile in alcuni punti cardine:

- i Piani di Ricostruzione, previsti dalla normativa vigente, rimangono gli strumenti essenziali di pianificazione sia urbanistica che economico-sociale per la ricostruzione;
- viene previsto lo snellimento delle strutture, con conseguente cancellazione della SGE e dei Vicecommissari;
- viene istituito un unico "Ufficio Coordinamento Ricostruzione" che assorbe la STM;
- sono istituiti gli "Uffici Territoriali per la Ricostruzione" per ogni area omogenea;
- viene costituita una struttura specifica per la comunicazione;
- si prevede un maggior rigore per le procedure e le istruttorie delle pratiche di indennizzo, con offerte da imprese e progettisti e white-list dei fornitori/progettisti presso le Prefetture.

6.1 I Piani di Ricostruzione (PdR)

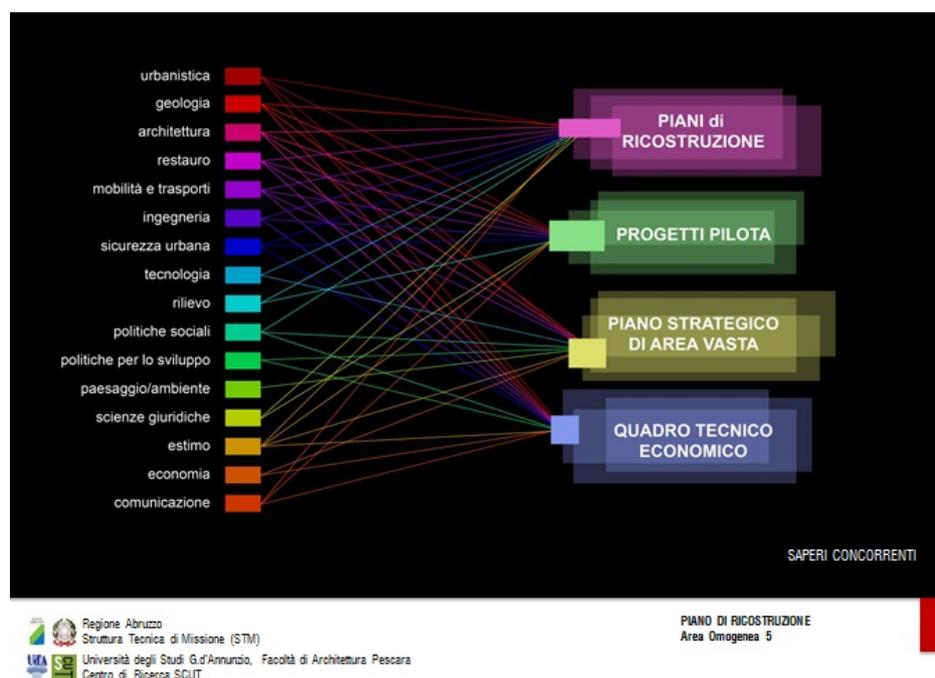
Fin dall'immediato dopo-sisma si è sviluppato un dibattito serrato sul ruolo dell'Urbanistica quale disciplina dinamica in grado di affrontare il rinnovamento, denunciando tuttavia la stanchezza dell'approccio tradizionale, oscillante tra la complessità del Progetto Urbanistico ed il Piano di Ricostruzione definito da alcuni addirittura totalizzante.

Previsti dall'art. 14, comma 5 bis, del Decreto-legge 39/2009 (convertito in Legge n. 77/2009), recepiti e approfonditi nei contenuti e nelle procedure dal DCD 3/2010, i Piani di Ricostruzione si confermano ad oggi l'unico strumento pianificatorio per la ricostruzione fisica e socioeconomica dei centri storici dei comuni e del territorio del cratere.

Va riconosciuto come effettivamente la complessità del PdR del capoluogo L'Aquila, anche all'indomani dei 19 insediamenti del progetto C.A.S.E. urbanisticamente devastanti, è totalmente differente da quella dei PdR dei piccoli comuni, alle prese soprattutto con problemi di spopolamento e di assetto socioeconomico, probabilmente già da prima del sisma.

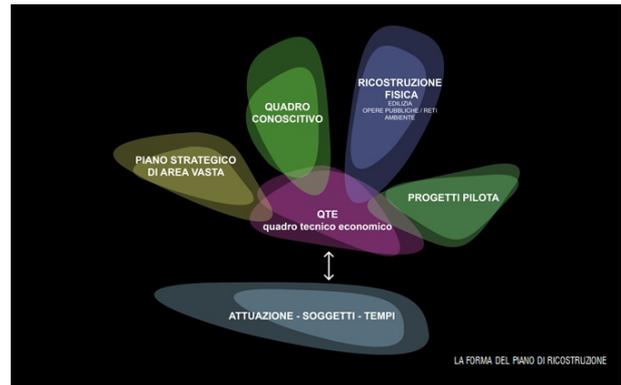
Comunque, in generale è stata colta la opportunità dei PdR, peraltro sancita dalla legge, per *"la ripresa economico e sociale e la riqualificazione dell'abitato"*, e al tempo stesso per *"facilitare il rientro delle popolazioni sfollate nelle abitazioni danneggiate dagli eventi sismici ..."*.

Diversi Comuni, come per esempio quelli dell'AO5, hanno scelto di avvalersi per la loro redazione del qualificato supporto delle Università italiane.



L'approccio metodologico che ne è scaturito risulta per quanto possibile una confluenza multidisciplinare, con un interessante quadro di "saperi concorrenti" che assicura un alto tasso di qualità delle soluzioni proposte.

Nella prospettiva assunta, il PdR scaturisce dal fatto che è comunque uno strumento urbanistico straordinario che si va a sovrapporre agli strumenti urbanistici vigenti, e poi dal fatto che potrebbe assurgere al rango di un lungimirante Piano Urbanistico Strategico, secondo la Legge 77/2009. Il DCD 3/2010 ne individua i contenuti specifici e le *modalità di attuazione*: per ambiti urbani o aggregati edilizi, per progetti unitari, per progetti pilota mediante Programma Integrato.



Regione Abruzzo
Struttura Tecnica di Missione (STM)
Università degli Studi G. d'Annunzio, Facoltà di Architettura Pescara
Centro di Ricerca SCUT

PIANO DI RICOSTRUZIONE
Area Omogenea 5

Risulta chiara anche la *visione guida* ed il *quadro metodologico*: individuazione dei contesti e degli spazi di relazione, attribuzione dei valori, individuazione degli obiettivi di qualità e di sviluppo sostenibile, temi e strategie, carte degli interventi specifici, struttura urbana minima, ripristino ambientale, programmazione temporale degli interventi, quadro tecnico economico.

Il riferimento all'intera Area Omogenea permette una sufficiente massa critica per le analisi strategiche: il sistema della mobilità e delle connessioni, il sistema insediativo, i sistemi territoriali locali, la rete verde,

Tutte queste analisi sono finalizzate ai Progetti Strategici in particolare sulla viabilità, sulle connessioni da potenziare, sulle strade paesaggistiche, sul circuito dei borghi, sui parchi fluviali, sui Parchi costituiti e vigenti, sugli insediamenti industriali, sulla rete delle energie sostenibili.

In definitiva la somma dei PdR dei comuni insieme al Piano Strategico d'area, rappresenta efficacemente la visione dinamica dei "Territori di Progetto" quale contributo ad una nuova governance condivisa della pianificazione d'area vasta.

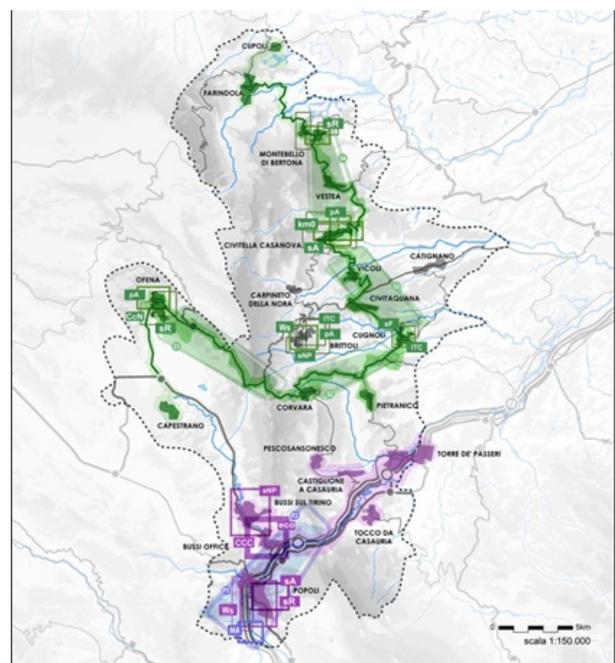
6.2 Gli Uffici Territoriali per la Ricostruzione (UTR).

L'idea di dotare le Aree Omogenee di un proprio ufficio della ricostruzione viene da lontano: fin dall'estate 2011 era stata inoltrata dai Sindaci al Tavolo degli Enti e al Sottosegretario Letta una proposta concreta, con il fine principale di contrastare l'eccesso di burocrazia, snellire le procedure per l'esame dei progetti ed in pratica separare il percorso istruttorio dei piccoli comuni da quello del capoluogo, seppur con il supporto comune della filiera Fintecna, Cineas, Reluis.



Regione Abruzzo
Struttura Tecnica di Missione (STM)
Università degli Studi G. d'Annunzio, Facoltà di Architettura Pescara
Centro di Ricerca SCUT

Piano di Ricostruzione
Comune di Bussi
Visione Guida



Già l'OPCM 3978 di novembre 2011, con l'art. 8, conferiva ai Comuni la possibilità di "svolgere in forma associata l'istruttoria per la concessione dei contributi, per il controllo e per la rendicontazione". Con il nuovo Governo, dopo la concertazione con gli attori della Ricostruzione, è stata pubblicata la citata OPCM 4013 del 23/03/2012 che con l'art. 3, stabilisce che, *"al fine di accelerare e snellire il processo di esame delle richieste di contributo per la ricostruzione degli immobili privati ricompresi nei piani di ricostruzione, i comuni che ricadono nelle aree omogenee ... devono costituire entro il 30 giugno 2012 un Ufficio Territoriale per la Ricostruzione, unico per tutta l'area omogenea."* Quindi una chiara strategia d'area intermedia per l'attuazione dei Piani di Ricostruzione.

Il Commissario Delegato avrebbe dovuto emanare, entro 30 gg dalla pubblicazione sulla G.U., un decreto attuativo con modalità ed indicazioni di risparmio di spesa.

I compiti principali assegnati a tali uffici, secondo i contenuti e le indicazioni scaturite dalle numerose riunioni operative tra STM ed aree omogenee, possono riassumersi in:

- verifiche di agibilità;
- attuazione del piano delle macerie;
- attuazione del Piano di Ricostruzione;
- proposta degli strumenti di ri-pianificazione;
- esame dei progetti per gli edifici privati;
- elaborazione e/o esame per gli interventi pubblici (edifici ed urbanizzazioni);
- controllo S.A.L.;
- rendicontazione.

È naturale pensare ad Uffici Territoriali a diversa organizzazione interna per ogni area, anche in considerazione dei differenti carichi di lavoro (conseguenti ad una attenta analisi del danno) e dal numero dei comuni associati. Nell'AO5, per esempio, grazie alla disponibilità della Facoltà di Architettura di Pescara, il processo di istituzione di un "Ufficio di Piano" dell'intera Area Omogenea è partito con largo anticipo, in base all'art. 4 della Convenzione firmata dai Comuni e dall'Università. È stato individuato quale sede comune Bussi, già comune capofila, ed è stato messo a disposizione un immobile ad uso pubblico appena ristrutturato, già destinato dal Comune al preciso utilizzo tramite Deliberazione di Giunta n. 89 del 29/12/2010.

L'auspicio dei Sindaci della AO5, e in realtà di tutti i Sindaci del Cratere, è che anche le altre Università giochino un ruolo formativo e di assistenza tecnica all'interno degli UTR, accanto al personale dei comuni e della filiera eventualmente previsto.

6.3 Una visione aggiornata del Cratere: la pianificazione di Area Vasta.

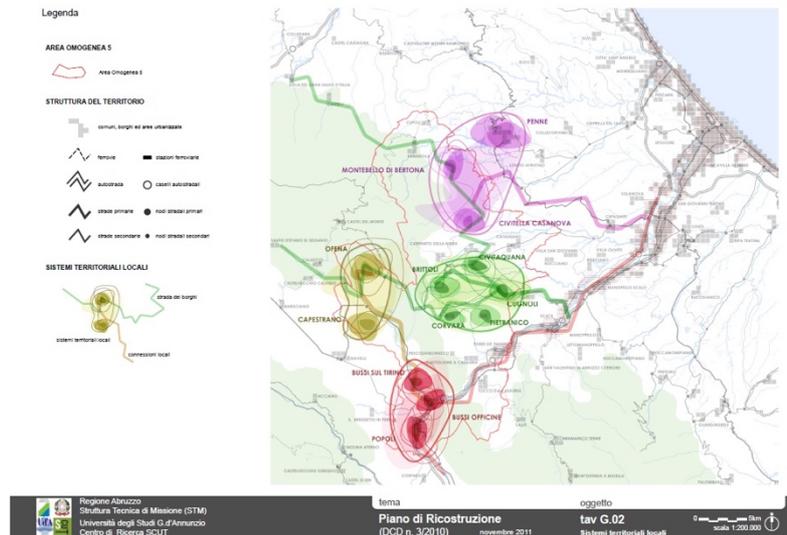
L'esperienza di tre anni, passati alla continua ricerca di modifiche ed aggiustamenti in grado di adeguare le risposte organizzative alle dinamiche domande del cratere, ha portato la Struttura Commissariale e la Rete dei Sindaci in maniera continuativa, e anche il Tavolo di Coordinamento degli Enti (istituito il 02/02/2011 ed attivo fino a settembre 2011) con il Tavolo delle Macerie (Comitato di Indirizzo OPCM 3923), a dare luogo ad una corretta interazione istituzionale nei processi decisionali.

Il risultato più evidente è stata la introduzione di una governance capace di ricondurre la dispersione territoriale all'univocità, pur valorizzando le differenze identitarie. I vantaggi sono stati:

- un reale tentativo di superare i limiti del localismo, ben oltre l'emergenza;
- la volontà di individuare la "dimensione intermedia" delle politiche più coerente con la scala ottimale per trattare determinati problemi, per esempio la gestione associata di alcuni servizi;

- un approccio per progetti in alternativa al tradizionale e forse poco rappresentativo approccio per competenze e ruoli;
- la promozione di politiche territoriali rivolte ad una maggiore crescita culturale, ambientale, turistica ed economica, attraverso strategie associative;
- la consapevolezza di intraprendere un percorso coerente con il “processo di riforma dell’ordinamento locale” in atto, con le relative necessità di contenimento della spesa pubblica.

Riassumendo, si può affermare che la pianificazione di area vasta, e quindi in particolare il Progetto di Territorio enunciato dalle Linee di Indirizzo Strategico, è lo strumento minimo di attuazione del concetto di Piattaforma Territoriale Strategica, come introdotto dal Quadro Strategico Nazionale, a cura *Ministero Infrastrutture e Trasporti e Dipartimento per il Coordinamento dello Sviluppo del Territorio*. Il Progetto di Territorio dovrà risultare flessibile ed aperto ad accogliere nuove istanze e adattarsi a nuove esigenze. Presuppone strumenti di sviluppo a scale diverse. Ogni azione a livello locale assume efficacia a livello strategicamente più ampio e caratterizzante.



6.4 Punti di Forza e Criticità del modello di governance.

Punti di Forza	Criticità
<ul style="list-style-type: none"> • Visione strategica del Territorio di Progetto, come percepito dal vissuto reale, oltre i confini amministrativi, esempio le Aree Omogenee; • Condivisione di obiettivi e informazioni; • Sufficiente massa critica per analisi strategiche; • Logica sistemica per interventi di infrastrutturazione; • Uso delle risorse/fondi governativi per risultati specifici e monitorabili più facilmente; • Riduzione del meccanismo di scarico di responsabilità tra enti; • Omogeneità delle procedure nei comuni dell’area omogenea, come NTA, premialità, sostituzione edilizia, superfetazioni; • Coinvolgimento delle Università italiane che assicurano una visione unitaria e multidisciplinare dei PdR e dei Piani d’area, nonché la formazione continua agli Uffici Tecnici dei Comuni. 	<ul style="list-style-type: none"> • Processo decisionale da snellire ulteriormente, da rendere più armonico, rivolto al futuro stato di fine commissariamento senza cosiddetti “salti nel buio”; • Cultura ancora poco diffusa tra gli Amministratori locali della “condivisione dei servizi” (accorpamento); • Diffidenza di alcuni Ordini Professionali verso il processo di coinvolgimento delle Università italiane quale visione e governance più pubblica; • Meccanismi di partecipazione pubblica ancora da ottimizzare e definire.

JOURNAL of SUSTAINABLE DESIGN
Eco Web Town



Rivista semestrale on line | Online Six-monthly Journal
Edizione Spin Off SUT - Sustainable Urban Transformation
Rivista scientifica semestrale on line accreditata ANVUR

ISSN 2039-2656

#25

I/2022 27 agosto 2022
www.ecowebtown.it/n_25/

