

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. *Apprendere dall'esperienza*

- | | | |
|-----------|---|--|
| 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 |
|------------|---|--------------------|



Otto temi di innovazione

Alberto Clementi

Questioni in gioco

Nel promuovere questo numero di *EcoWebTown* qualche mese fa avevamo ben chiaro un ambizioso obiettivo. Come riportato nel programma del numero predisposto allora con Gaetano Fontana, “dopo le dolorose prove a cui sono stati sottoposti i territori investiti dai terremoti più recenti nel nostro Paese, è arrivato il tempo di tirare le fila delle numerose esperienze fatte. Siamo chiamati a costruire un primo insieme di soluzioni da mettere in opera muovendo criticamente da quanto si è appreso, invece di essere costretti ad inventare ogni volta il modo di agire per rilanciare società, economie e strutture insediative colpite dal trauma del terremoto.

Per quanto paradossale possa apparire, l'esperienza che si è andata accumulando fino ad oggi è ormai in grado di alimentare le ricerche disciplinari nonché la produzione dei vari atti normativi e amministrativi con i quali in modo, peraltro, abbastanza oscuro si istituiscono di volta in volta i modelli di *government* da applicare all'occasione. Ma purtroppo siamo ancora sprovvisti di una adeguata *intelligenza di sistema* con cui operare in modo meno episodico e contingente di quanto avviene ordinariamente.

In particolare, non disponiamo a tutt'oggi di una riflessione critica sufficientemente condivisa dalle principali istituzioni e dalla cultura tecnica, con cui provare a indirizzare nel modo migliore gli sforzi per la ricostruzione post-sismica sulla base delle esperienze fatte e naturalmente in funzione della peculiarità dei contesti su cui agire. Malauguratamente la posta in gioco appare spesso troppo incandescente e i giudizi troppo esposti alle logiche strumentali della politica per ricavare indicazioni sufficientemente equilibrate, utili per affrontare in modo più consapevole ed efficace le future emergenze.

Eppure, è proprio da qui che occorre muovere per cercare di uscire da questa insopportabile precarietà con cui continuiamo ogni volta ad affrontare catastrofi che purtroppo nel nostro Paese non sono affatto eccezionali ma si ripresentano in modo ricorrente, tanto da essere considerate ormai una sgradevole certezza con cui fare i conti sistematicamente.

C'è da migliorare sensibilmente le capacità d'azione del sistema amministrativo, con l'*empowerment* sia individuale che collettivo del personale chiamato ad affrontare le situazioni critiche generate dal sisma. Per di più la sfida verso una transizione *green* e *digitale* complica e al tempo stesso arricchisce ulteriormente l'intervento nei contesti molto spesso marginali investiti dal sisma. *EcoWebTown* intende contribuire alla costruzione di questa embrionale intelligenza di sistema in condizioni di crescente complessità, raccogliendo le opinioni di autorevoli esperti che hanno maturato la loro esperienza sul campo, e che sono in grado di trasmettere riflessivamente ciò che hanno appreso, decantandolo dalle contingenze del momento.

Non è molto, e tuttavia costituisce già un primo bagaglio di conoscenze che potrebbe essere d'aiuto in particolare ai malcapitati sindaci e gli altri attori istituzionali chiamati improvvisamente in campo dalle future emergenze sismiche”.

La impostazione del numero EWT 25 discende direttamente dall'obiettivo prefigurato. Dapprima una rapida sintesi critica di ciò che crediamo di aver appreso dalle esperienze più recenti, a partire dal sisma de L'Aquila nel 2009 e dell'Emilia-Romagna nel 2012, fino all'ultimo assai più esteso che

ha colpito tre regioni dell'Italia centrale nel 2016-17. Successivamente vengono presentate e discusse alcune innovazioni ormai mature che a nostro avviso dovrebbero confluire nella costruzione di un nuovo modello di intervento da porre a base delle future politiche della ricostruzione, naturalmente tenendo conto ogni volta della specificità delle condizioni e del contesto da assumere come riferimento.

La controversa esperienza de L'Aquila.

Per ciò che riguarda il caso de L'Aquila non posso sottrarmi dal richiamare la mia esperienza personale, frutto della collaborazione con Gaetano Fontana, conosciuto alcuni anni prima in occasione di ITATEN, programma nazionale di ricerca sull'assetto del territorio italiano promosso dal ministero dei Lavori pubblici. Fontana era diventato adesso il capo della Struttura di Missione istituita per il terremoto de L'Aquila, in collaborazione con Giovanni Chiodi, Commissario governativo e al tempo stesso Presidente della Regione Abruzzo. Con la partecipazione del Sindaco de L'Aquila nelle vesti di vice-Commissario si era inaugurato un promettente modello di *government* interistituzionale sorretto da un robusto supporto tecnico centralizzato, chiamato a scongiurare i numerosi errori fatti nella gestione dei terremoti precedenti. In questo contesto la nostra idea era di coinvolgere per la prima volta in modo organico anche il mondo delle università, al di là delle prestazioni professionali dei singoli docenti esperti della materia. In particolare, come facoltà di architettura di Pescara di cui ero Preside avevamo preso l'impegno di redigere al più presto sette Piani di ricostruzione, in collaborazione con alcuni comuni del pescarese e con la Struttura di Missione.

I piani sono stati completati effettivamente in breve tempo e portati all'approvazione pressoché unanime sia dei Comuni che della Struttura di Missione. Nella vicenda de L'Aquila sono state peraltro coinvolte molte altre università italiane, chiamate a redigere i singoli piani di ricostruzione comunali per l'area del cratere. I risultati sono stati spesso deludenti sotto il profilo scientifico, ma comunque preferibili rispetto a quelli assai più banali espressi dalle strutture professionali locali.

Nonostante la sua reputazione spesso controversa, l'esperienza de L'Aquila va considerata un interessante banco di prova di alcune importanti innovazioni, introdotte allora, non tutte comprese al momento, e purtroppo in gran parte dimenticate in seguito. Tra quelle più promettenti, va citata la introduzione per legge del *Piano di ricostruzione come piano strategico a valenza urbanistica*, anticipando concretamente il futuro possibile di un'urbanistica sganciata finalmente dal suo settorialismo fondiario, per diventare lo strumento privilegiato attraverso cui definire lo sviluppo atteso da una comunità ferita dal sisma e poi più in generale da qualsiasi altra comunità. Inoltre, il *coinvolgimento istituzionale delle università*, sostituendolo al professionismo militante dei suoi docenti. Entrambe queste innovazioni hanno purtroppo fallito, scontrandosi con le vivaci resistenze dell'urbanistica ufficiale (in particolare dell'INU, Istituto Nazionale di Urbanistica) incapace di pensare il futuro del piano locale, e degli Ordini professionali, questi ultimi portati a tutelare gli interessi di piccolo cabotaggio degli ingegneri e architetti del posto. Si è persa così l'occasione per innovare positivamente le politiche pubbliche post-sisma e al tempo stesso per far progredire la cultura urbanistica, propiziando l'avanzamento della ricerca oltre gli steccati disciplinari esistenti.

L'intera vicenda della ricostruzione a L'Aquila ha sofferto molto a causa dei conflitti insorti ben presto tra le principali figure istituzionali in gioco, con un Sindaco che mirava comprensibilmente al proprio tornaconto politico prima ancora che all'efficacia della cooperazione interistituzionale nella ricostruzione. E' andato così in frantumi l'intero modello d'intervento partenariale che sulla carta appariva sufficientemente bilanciato tra livello centrale e locale, tra momenti politici e tecnici. Il modello è stato costretto a soccombere di fronte alla robusta coalizione degli interessi di parte, i quali hanno pervicacemente cercato di far valere le proprie logiche di convenienza rispetto a quelle dell'interesse nazionale. Alla fine, le opposizioni, con l'inquietante contributo della magistratura e della stampa locale, sono riuscite a bloccare il delicato meccanismo di *government* pubblico introdotto in questa circostanza, e la ricostruzione incentrata sul primato del pubblico si è inceppata. A L'Aquila si è persa una eccellente occasione per mettere a punto un nuovo modello

d'intervento pubblico-privato, offrendo finalmente al Paese un *know how* adatto per affrontare i frequenti terremoti che lo colpiscono.

Nella università di Pescara-Chieti, al fine di redigere in tempi ristretti i piani di ricostruzione comunali che le erano stati attribuiti, abbiamo sperimentato un'organizzazione del lavoro per alcuni versi inedita ma promettente. Si tratta di un sistema che ha funzionato molto bene, anche se ha lasciato non pochi motivi di scontento sul proprio cammino. Come snodo centrale per la direzione dei piani era stato istituito un Comitato scientifico di facoltà, rappresentativo di tutte le competenze al massimo livello disponibili al nostro interno: urbanisti, architetti, restauratori, ingegneri, tecnologi, geologi, economisti. Tutte competenze che a vario titolo insieme alle scienze sociali e ambientali sono indispensabili per fare piani di sviluppo veramente innovativi, a valenza strategica e al tempo stesso urbanistico-edilizia. Il Comitato aveva il compito di impostare il metodo di lavoro e di presiedere alla sua applicazione. Per redigere operativamente i sette piani abbiamo poi selezionato sette giovani urbanisti, molti dei quali freschi di dottorato e ancora inesperti professionalmente, disposti però a lavorare senza tregua giorno e notte, garantendo una rapida conclusione del lavoro. Io come coordinatore per la facoltà, insieme ai docenti volta per volta in gioco e agli incaricati dei piani, incontravo periodicamente la Struttura Tecnica di Missione per valutare il lavoro fatto e per concordare gli sviluppi necessari.

Ne è venuto fuori un modo di fare i piani notevolmente avanzato sotto il profilo scientifico e metodologico, grazie anche all'interazione tra diversi saperi e discipline in gioco. Si tratta di un modo assai efficace di costruire i piani, tanto per i tempi che per i loro contenuti, anche se all'epoca erano ancora troppo poco ispirati agli obiettivi di sostenibilità ambientale emersi soltanto negli ultimi tempi. Comunque, a riprova dello spirito di imparzialità con cui sono stati elaborati, tutti i piani sono stati rapidamente approvati sia dal Commissario governativo che dai singoli Consigli Comunali, all'unanimità o con l'astensione delle forze di minoranza, essendo comunque stata apprezzata la terzietà delle soluzioni prospettate dalla università senza alcun riguardo rispetto agli interessi di parte.

Dunque, un modello di costruzione del piano efficace, a suo modo partecipato e per alcuni versi anche spietato, poiché ha dimostrato di poter fare a meno dei docenti più anziani per ricorrere soltanto ad alcuni specialisti come referenti scientifici di area. E che poi ha attribuito a giovani urbanisti spesso inesperti ma ancora entusiasti la responsabilità di redigere i singoli piani. Normale che tra gli strascichi di questa organizzazione del lavoro si sia manifestata una certa insofferenza da parte dei docenti esclusi, di cui peraltro era nota la scarsa disponibilità ad impegnarsi ulteriormente, essendo di solito già oberati da altri incarichi. Inutile dire che gli effetti di queste scelte hanno investito in pieno la Presidenza, contribuendo a generare un clima di ostilità che a ben guardare riguardava il ruolo dell'università come istituzione più ancora che dei singoli docenti.

Otto temi d'innovazione.

Le innovazioni che a diverso titolo sono emerse in queste esperienze più recenti di ricostruzione, e che EWT intende rilanciare per l'occasione, riguardano almeno otto temi prioritari.

In primo luogo, la cognizione di un'assenza. Si è avvertita acutamente la mancanza di un *centro istituzionale di intelligenza collettiva*, in grado di apprendere e di riformulare continuamente i quadri d'azione e gli stessi modelli d'intervento sulla base degli effetti riscontrati. Non poteva essere la Protezione civile, fin troppo oberata dai problemi dell'emergenza e dalla necessaria specializzazione del proprio approccio di pronto intervento. Neanche poteva essere una riedizione banale del Genio civile statale, che peraltro nel passato ha svolto un'azione encomiabile garantendo spesso unitarietà di indirizzi ed efficacia negli interventi. No, la nuova struttura -anche oltre la interessante soluzione inventata per L'Aquila- avrebbe dovuto nascere come *nodo strategico di una rete qualificata di poteri e saperi*, portati a convergere con continuità sia nell'apprendimento critico che nella messa a punto di un *centro nazionale di regia* per politiche

della ricostruzione partenariali, multilivello e *place-based*. L'iniziativa in corso della istituzione per legge di un Dipartimento per le calamità nazionali presso la Presidenza del Consiglio di cui tratta Loffredo in questo numero fa ben sperare, anche se ancora poco si riesce a sapere della struttura prefigurata e del modo in cui si pensa di scongiurare i rischi di una organizzazione troppo verticistica, espressione di un vetero statalismo ormai palesemente superato.

In secondo luogo, è emersa la necessità di *semplificare* al massimo i procedimenti amministrativi per l'intervento, sfrondando gli inutili appesantimenti burocratici e in particolare privilegiando quando possibile il metodo dei decreti del Commissario Delegato rispetto alle ordinanze, più complesse da montare e da attuare. Dunque, c'è da semplificare per quanto è possibile. Tuttavia, una semplificazione indiscriminata può diventare anche controproducente ai fini dell'efficacia degli interventi. Ad esempio, il controllo preventivo dei progetti edilizi attraverso strutture pubblicistiche del tipo ReLuis (Rete dei laboratori universitari di ingegneria sismica) e Cineas (Consorzio universitario per l'ingegneria delle assicurazioni) sperimentato a L'Aquila ha forse contribuito ad allungare i tempi rispetto all'autocertificazione diretta da parte dei professionisti, praticata ormai con grande disinvoltura anche quando tecnicamente molto discutibile. Però questo controllo a ben guardare -se bene esercitato- può consentire di abbattere i costi in modo rilevante, di fronte alla imperizia che spesso si riscontra presso ingegneri locali normalmente poco aggiornati rispetto a normative tecniche sempre più complesse. Alla fine, insomma, si dovrà optare probabilmente per una *semplificazione ben temperata*, in grado di snellire i tempi senza rinunciare però al controllo di qualità dei progetti, alle prese con normative tecniche sempre più difficili da padroneggiare.

Il terzo tema appare assai scivoloso, perché riguarda il *sistema di government pubblico* di cui è opportuno dotarsi per gestire la ricostruzione post-sismica contando sulla leale cooperazione tra poteri pubblici, e se possibile tra questi e il settore privato. L'esperienza fatta insegna che in verità non c'è modello capace di reggere in assoluto rispetto al protagonismo deviante di una certa politica sotterranea, e in particolare rispetto alla invadenza di alcuni partiti tradizionali o potenti gruppi di potere che mirano ad imporre i propri interessi rispetto al bene comune, soprattutto laddove il contesto dei poteri regionali appare fragile e instabile. Così a L'Aquila un modello interistituzionale ben progettato sulla carta è andato in crisi a causa delle decisioni che venivano prese a livello nazionale da un sistema-ombra, oltre che per la già citata irriducibilità delle logiche elettorali locali rispetto al sistema di government multilivello (centrale-locale) istituito nell'occasione. La singolare vicenda del governo Draghi con il suo notevole potere decisionista può forse indicare una via d'uscita a cui ricorrere anche per la gestione della ricostruzione post-sismica quando non si dispone di una forza politica effettivamente sicura e affidabile, del genere ad esempio dell'Emilia-Romagna. Ma è evidente che si tratta di una soluzione che dipende troppo dalla peculiarità delle situazioni e delle singole persone, e difficilmente può diventare un modello generalizzabile.

Altrettanto complesso è il quarto tema, come coniugare positivamente *ricostruzione e sviluppo economico*, giustificando il grande volume di investimenti richiesti solitamente per rilanciare un territorio colpito dal sisma. Per evitare lo sperpero che si è verificato ad esempio in occasione del terremoto in Irpinia nel 1980, adesso le risorse sono generalmente finalizzate soltanto alla ricostruzione delle case e dei servizi locali (omettendo perfino le vie di fuga, di fatto irrealizzabili perché considerate aggiuntive!). Eppure alcuni esempi probanti (ancorché isolati) come la ricostruzione nel Friuli dopo il sisma del 1976 hanno dimostrato l'efficacia di quelle visioni lungimiranti che contribuiscono a promuovere la trasformazione competitiva del sistema produttivo locale o addirittura la creazione di centri di ricerca avanzata (come fu il centro internazionale di Fisica teorica a Trieste), capaci di trainare nuove opportunità di sviluppo a favore della regione e della stessa nazione. L'importante è evitare soluzioni ibride e pasticciate come il *Gran Sasso Science Institute*, neo-scuola internazionale di studi avanzati in Abruzzo, che assomma in sé attività di eccellenza come la fisica nucleare e studi territoriali manifestamente immaturi.

In questa prospettiva conforta l'idea su cui sembra si stia lavorando a seguito del sisma interregionale del 2016: istituire quattro centri di ricerca nell'Appennino centrale tagliati sulle specifiche vocazioni territoriali delle singole regioni (salute a Rieti per il Lazio, patrimonio a Perugia per l'Umbria, tecniche della ricostruzione a Camerino per le Marche, agroalimentare a Teramo per l'Abruzzo). In effetti si tratta di una buona idea, a condizione di coinvolgere le migliori competenze attraverso reti di relazioni che passano necessariamente attraverso le università locali e la ricerca applicata delle imprese. Cosa che forse potrà in parte avvenire con il "Progetto Rinascita del Centro Italia", un interessante esperimento che si è dato l'obiettivo di mettere in opera nuovi sentieri di sviluppo in seguito al sisma del 2016, come ci ha ricordato Massimo Sargolini, uno dei protagonisti della ricostruzione dell'Italia centrale. L'esperimento è ancora al suo esordio, ed appare presto per tracciare un bilancio che vada oltre le buone intenzioni. Ma l'impostazione inclusiva appare buona, e c'è da sperare che finalmente la ricostruzione venga strappata al settore edilizio, ponendo traguardi di ripresa civile ed economica che sono a ben guardare il cuore delle politiche sperate.

Naturalmente il futuro modello di intervento non potrà essere l'espressione unicamente della volontà dello Stato e delle opinioni degli specialisti, ma dovrà lasciare spazio adeguato anche all'iniziativa della "cittadinanza attiva" e alla sua capacità di montare dal basso alcune iniziative volute dalla popolazione. L'Aquila – con le aspre tensioni di cui ha sofferto – dimostra per la verità quanto sia problematico bilanciare le istanze democratiche *bottom-up* con le politiche istituzionali *top down*. Eppure si tratta di un passaggio per molti versi irrinunciabile, se si vogliono evitare impropri accaparramenti risarcitori quanto l'imposizione di interessi che nascono altrove, e che sfruttano il terremoto come occasione per lucrare a danno della popolazione.

Si è poi già accennato all'importanza decisiva della sesta e settima tematizzazione, cioè la necessità di ricorrere a *piani strategici di sviluppo locale* in alternativa ai piani urbanistici tradizionali. E si è segnalato inoltre il ruolo determinante che è chiamata a svolgere l'*università come istituzione* al servizio delle amministrazioni comunali o regionali, per fronteggiare al meglio le criticità associate agli eventi sismici.

Ricordo con qualche fastidio la abituale *querelle* sui nuovi piani urbanistici come presupposto per una politica della ricostruzione legittimata dal rinnovo del quadro legale, su cui innestare i singoli interventi edilizi. Non è chi non veda come questa preoccupazione, se mal gestita, tenda di fatto ad assecondare la natura troppo spesso speculativa degli interventi in area sismica, essendo la rendita edilizio-immobiliare l'unico motore sicuramente attivo nella ricostruzione. In assenza di programmi adeguati di rilancio dell'occupazione e della stessa coesione sociale, c'è il fondato rischio che le case restaurate -seppur conformi al PRG- restino vuote, e che la vita dei centri abitati sconvolti dal sisma rimanga desertificata per sempre. Per scongiurare un approccio solo edilizio si è introdotta per legge (la n.77 del 24 giugno 2009) un'innovazione salutare riferita originariamente al sisma de L'Aquila: i piani di ricostruzione a valenza strategica. Peraltro, questa innovazione è rimasta finora largamente disattesa nelle esperienze realizzate. Si direbbe che l'ambiente scientifico e professionale italiano non è ancora preparato ad affrontare piani di natura al tempo stesso economica, sociale ed urbanistica, e così continuano a prevalere le tradizionali settorializzazioni dentro e fuori le università (si veda al riguardo: Clementi, Di Venosa, *Pianificare la ricostruzione*, Marsilio, 2012). In Abruzzo i piani di ricostruzione soltanto in pochissimi casi sono assimilabili a piani integrati di sviluppo locale espressi congiuntamente da una rete tra Università, Enti di ricerca, Comuni, Struttura commissariale e Regione. Il più delle volte sono invece equiparati a Piani di rigenerazione di natura edilizia e infrastrutturale, alla portata delle pratiche professionali e amministrative più consuete.

Nella nuova prospettiva dovranno essere riguardati probabilmente anche i PIAO, documenti unici di programmazione e organizzazione introdotti recentemente dall' art.6 del DL n.80/2021, e messi definitivamente a punto nelle loro articolazioni in sede di Conferenza Stato-Enti locali.

In definitiva si tratta di affermare un nuovo stile di *pianificazione collaborativa* tra amministratori, cittadini, esperti di settore e urbanisti, cercando di conciliare il più possibile l'iniziativa pubblica e

quella privata secondo nuove combinazioni a geometria variabile, commisurate alle specifiche condizioni di contesto da affrontare volta per volta. Ma non basta. La ricostruzione se vuole essere efficace impone di ricorrere ad una innovativa *pianificazione dello sviluppo*, che mette in gioco non soltanto gli aspetti insediativi e ambientali ma anche quelli economici e sociali, traguardandoli per di più sui nuovi obiettivi della transizione ecologica e digitale. Il tutto dovrà poi essere tradotto in specifici PIAO, che porteranno a sintesi le attività a carico delle amministrazioni in gioco, riunificandole sotto il profilo dei diversi adempimenti richiesti.

Si capisce la enorme complessità della sfida, e la nostra scarsa preparazione ad affrontarla, prigionieri come siamo delle tenaci separazioni tra saperi e tradizioni di intervento ereditate dal passato, e quindi poco avvezzi a trattare unitariamente la varietà dei procedimenti da istruire e da portare a buon fine.

Altrettanto impervio è il coinvolgimento delle *università come istituzione al servizio* delle amministrazioni locali. Una prima difficoltà riguarda le regole d'ingaggio. L'università è portatrice di un pensiero *terzo* rispetto agli altri protagonisti istituzionali, dovendo rispondere ad interessi pubblici altrettanto legittimi di quelli abitualmente in campo. Quindi non può venire trattata come soggetto meramente esecutivo, proprio in ragione delle istanze più generali che deve tutelare. Più in generale l'università è in grado di apportare conoscenze e competenze multisettoriali molto avanzate, indispensabili per praticare seriamente la pianificazione strategica. Frenarla con l'imposizione delle complesse procedure di gara con cui si procede abitualmente all'assegnazione degli incarichi sembra naturalmente corretto, ma non va sottovalutata la speciale urgenza spesso richiesta da eventi distruttivi che lasciano all'improvviso senza casa gran parte della popolazione. Qui nasce una contraddizione che va sciolta al più presto. C'è bisogno di mettere mano alla legislazione nazionale per raccorderla con quella comunitaria, al fine di consentire in condizioni eccezionali un intervento tempestivo da parte delle università, con scelte fatte eventualmente senza gara in nome di un interesse pubblico alla ricostruzione certificato dalla amministrazione dello Stato. In assenza di questo adeguamento legislativo, c'è il rischio di esporsi ai ricorsi di chi è contrario all'ingresso dell'università, come è successo purtroppo in Abruzzo a causa degli ordini professionali.

Non va in effetti sottovalutata la forte ostilità che suscita di solito l'ingresso in campo dell'università, il quale urta contro molti interessi consolidati. Non ci sono soltanto i professionisti a risentirne, a ben vedere sono anche i docenti costretti a prestare la propria opera rinunciando a parcelle consistenti, autorizzate per legge per chi ha scelto il tempo definito. Lo scontento dei docenti può allora riflettersi sulla elezione degli organi di gestione delle università (direttori, presidi e rettori), e in questo modo tende ad aggiungersi alle inevitabili competizioni tra le diverse realtà in gioco, traducendosi in definitiva nella palese riluttanza del mondo accademico ad esporsi troppo direttamente, come fanno quanti ci hanno provato restando delusi dei risultati ottenuti.

L'ultimo tema rilevante attiene infine alla *qualità dei progetti* e delle loro realizzazioni, spesso sacrificata dall'urgenza dei tempi a disposizione oppure dalla miopia degli approcci, mirati soprattutto a contenere i costi d'intervento rispettando le complesse normative tecniche esistenti. Le rare volte che si è puntato su progetti importanti lo si è fatto con intenti mediatici, del tutto esornativi e spesso impropri rispetto alle finalità di questo tipo di interventi, come è accaduto talvolta con le estemporanee iniziative promosse dal Dipartimento Casa istituito presso la Presidenza del Consiglio. Girare per gli insediamenti costruiti nell'occasione (a L'Aquila chiamati *new towns* in nome dell'ignoranza più scandalosa ed in spregio totale della storia) o nei centri storici in fase di recupero è davvero sconsolante. Sembra che si sia colpevolmente rinunciato all'architettura, per di più infliggendo condizioni abitative e trame insediative insensibili o perfino ostili alla vita della popolazione locale.

Come fare per riportare la qualità dell'ambiente insediativo nei centri abitati sconvolti dal sisma è una questione assai difficile, che impegna a fondo sia gli esperti che la comunità e le istituzioni, tutti chiamati ad attribuire un valore speciale alle opere da realizzare. Ma almeno potrebbero essere sensibilizzate le comunità d'intenti che entrano in gioco nella ricostruzione, per non

accontentarsi delle soluzioni al ribasso praticate correntemente, puntando invece su progetti ambiziosi e ben fatti.

Le stimolanti riflessioni di Barbieri ci aiutano a cogliere le notevoli potenzialità dell'architettura nella ricostruzione. Non realizzare oggetti, ma luoghi che possono essere offerti a nuove esperienze di vita, utilizzando a fondo le potenzialità di un "piano pubblico orizzontale" per inventare, se necessario, nuove pratiche di vita sociale. Assumere le nuove architetture come enzimi di una nuova tessitura dell'abitare, considerando in particolare le relazioni possibili tra centro abitato e contesto territoriale allargato. Ma soprattutto considerare la ricostruzione un "laboratorio esemplare per la realizzazione di una città aperta contemporanea secondo obiettivi di sostenibilità, attenzione alle energie rinnovabili e alla valorizzazione del paesaggio". Sono tutte indicazioni preziose, che purtroppo abbiamo visto raramente all'opera nei programmi fin qui sviluppati.

Ancora sul problematico ruolo delle università.

Consapevoli dell'importanza decisiva della formazione avanzata, nella parte conclusiva di questo numero EWT prova a fare il punto sull'operato delle facoltà di ingegneria e di architettura in gioco, per valutare se e quanto abbiano saputo trarre profitto dall'esperienza dei terremoti in cui sono state impegnate. Come è noto, è oltremodo arduo stilare questo genere di bilanci, che presuppongono una conoscenza puntuale delle situazioni locali con indagini talvolta molto complesse. Si rischia in effetti di fraintendere lo stato delle cose, equivocando sulle dinamiche delle diverse strutture della ricerca e della didattica impegnate a vario titolo nel tema della ricostruzione post-sismica.

Tuttavia, in generale l'impressione che si percepisce oggi, a distanza ormai di alcuni anni dagli eventi sismici, è che le esperienze fatte allora non abbiano saputo sedimentare un adeguato *know how* di sede, da accumulare e trasmettere alle generazioni successive. In particolare, L'Aquila e Pescara, che si sono particolarmente prodigate in occasione del terremoto del 2009, oggi sembrano prese anche da altri interessi, qualificandosi sempre meno come facoltà d'ingegneria e di architettura specializzate sulle questioni sismiche. L'Aquila sembra non aver ancora metabolizzato compiutamente l'istituzione del Gran Sasso Science Institute, che tende ad assorbire risorse preziose a scapito dell'università UnivAQ. Quest'ultima cerca volenterosamente di aprirsi agli scambi internazionali ma per la verità appare ancora molto esposta alle logiche localistiche, poco sensibili alla necessità di qualificare al meglio le politiche di ricostruzione post-sismica. Pescara invece è alle prese con seri problemi di reinvenzione della propria identità, dopo che il pensionamento dei docenti più rappresentativi ha fatto venir meno le vocazioni ereditate da un passato per molti versi prestigioso.

La situazione appare sensibilmente diversa per l'università di Camerino-Ascoli, che sembra fattivamente alle prese con i problemi suscitati dai terremoti purtroppo ricorrenti in quel territorio a forte rischio; e che dichiara comunque di volersi impegnare con convinzione nella sua missione di università al servizio del proprio territorio. Interessante in questa prospettiva appare anche la situazione di Ferrara che a suo modo, nonostante la giovane età accademica, sta cercando di costruire una propria *expertise* sulla sismica, candidandosi a diventare da polo di valenza sovraregionale degli studi sull'argomento.

Nel tirare le somme di quanto visto finora, ci rendiamo conto che in assenza di un riconosciuto centro di accumulazione nazionale delle esperienze fatte e di una regia pubblica delle politiche di ricerca in grado di attribuire ruoli, responsabilità e risorse tra le varie strutture in gioco, non c'è da stupirsi troppo se le strutture universitarie tendono di fatto di disperdere il patrimonio di conoscenze acquisite, dirottando le proprie capacità scientifiche su altri temi di attualità volta per volta emergenti.

Fanno ben sperare iniziative ambiziose come quella già ricordata del consorzio REDi, partecipato da vari enti di ricerca e da alcune università, che in particolare ha coordinato la pubblicazione del

“Progetto Rinascita del Centro Italia. Nuovi sentieri di sviluppo a seguito del sisma del 2016”, già richiamato in precedenza. Le cose finalmente si stanno muovendo, e ci si comincia a preoccupare dei profili di sviluppo che possono orientare la ricostruzione valorizzando le potenzialità dei singoli territori e attribuendo, in particolare, centralità ai borghi che ancora riescono a sopravvivere. Siamo ancora alle enunciazioni di principio che dovranno essere messe alla prova delle politiche concrete, ma già è molto che si cominci finalmente a ragionare in termini di sviluppo possibile, superando quell’approccio “alla cieca” e solo edilizio che finora ha caratterizzato numerose esperienze.

Indirizzi conclusivi

Alla fine, dalla ricognizione seppur ancora parziale e del tutto preliminare fatta sull’argomento da *EcoWebTown* con questo numero, emerge in modo evidente la necessità di cambiare il passo nelle strategie per la ricostruzione dei territori investiti dal sisma. Al di là della episodicità e della frammentarietà praticate spesso fino ad oggi, è giunto ormai il tempo di dotarci di una politica nazionale che non si limiti alla pur preziosa manovra di decontribuzione fiscale mirata a favorire ovunque i lavori di adeguamento sismico per gli immobili più vulnerabili. C’è bisogno al tempo stesso di elevare sensibilmente l’efficacia e la tempestività degli interventi di ricostruzione nei territori che hanno più sofferto, consolidando e perfezionando costantemente il modello impiegato. Come accade spesso in queste circostanze, l’innovazione di fondo sembra rinviare non soltanto alla strumentazione da utilizzare per l’intervento, ma più in generale alla *cultura del rischio* che dovrebbe ispirare la politica più adatta per agire alla scala giusta. Anche se non crediamo più – come ci ha insegnato Ulrich Beck – che la modernità consista nella capacità di controllare anche l’incalcolabile, ovvero di saper anticipare e prendere scientificamente in carico gli effetti collaterali e i pericoli prodotti dalle nostre decisioni, abbiamo comunque il dovere di migliorare per quanto possibile, e ancora nel segno della modernità, l’efficacia delle politiche d’intervento. In particolare, vanno riformulati i quadri cognitivi e le strategie d’azione, commisurandole in modo riflessivo alla società del rischio del nostro tempo.

Lo abbiamo più volte ricordato in precedenza, un tema assolutamente centrale delle future politiche diventa la possibilità di disporre di un modello di *government* condiviso almeno per la parte pubblica, al fine di gestire in modo trasparente e razionale le diverse fasi della ricostruzione. Sotto il profilo metodologico, una ipotesi che è ragionevole considerare è l’impossibilità di predisporre in astratto un simile modello, dovendosi ogni volta far capo alle specifiche condizioni d’intervento e del contesto di riferimento. Altrettanto ragionevolmente però si può sostenere al contrario che in molte situazioni per garantire l’efficacia delle politiche è preferibile muovere da un modello ben strutturato nelle sue articolazioni principali, e rinviare poi la sua attuazione ad una politica di governo intransigente, con poco margine agli aggiustamenti di contesto abitualmente richiesti dagli attori locali in cerca di maggiori vantaggi.

Infine, e questa è la soluzione preferita da *EcoWebTown*, si può immaginare un modello che muove flessibilmente da alcune invarianti su cui non ritorna più indietro, e che poi mette a punto le altre soluzioni decidendole caso per caso. Come emerge in particolare dal prezioso contributo di Gaetano Fontana in questo numero, i contenuti di questo modello flessibile dovrebbero consistere innanzi tutto sulla conferma di un *commissario straordinario* con pieni poteri assistito da una *struttura di missione* che garantisce il necessario supporto tecnico e operativo (destinata ad essere sostituita nel tempo da *uffici speciali* di coordinamento territoriale). Poi di una *struttura di filiera* che in breve tempo è capace di valutare le singole proposte progettuali avanzate dai professionisti sotto il profilo della sicurezza, dei costi e della fattibilità procedurale. Ancora, il modello dovrebbe essere caratterizzato dal coinvolgimento organico delle *istituzioni universitarie* chiamate ad offrire le proprie competenze, necessarie in particolare per praticare una ricostruzione realmente a valenza strategica e intersettoriale. In particolare, da un *processo partecipativo* aperto e bilanciato,

in grado di coinvolgere la popolazione nella costruzione delle scelte qualificanti, e al tempo stesso di favorire dove possibile la iniziativa dei singoli soggetti assecondandone la propensione all'autoimprenditorialità, comunque senza mai entrare in conflitto con le istituzioni preposte alla ricostruzione. E infine, laddove possibile, dalla *aggregazione* dei piccoli comuni in nuove realtà amministrative di dimensioni più consistenti, anche per promuovere adeguate politiche di sviluppo territoriale.

In tutte le alternative prefigurate appare indispensabile fare riferimento ad un centro esterno di *intelligenza istituzionale* in grado di agire al di sopra della scala regionale, ponendosi al servizio di tutte le amministrazioni a vario titolo coinvolte dagli eventi sismici. È una innovazione che costituisce solo un primo passo, eppure è indispensabile per avviare una politica nazionale meno condizionata dalla occasionalità delle singole emergenze e dagli eventuali sprechi in conseguenza dei modelli d'intervento inventati empiricamente.

Questo numero di EWT, pur consapevole della enorme complessità delle questioni in gioco, vorrebbe contribuire all'affermarsi di una coraggiosa prospettiva di innovazione ai diversi livelli, convinti che l'intera politica della ricostruzione post-sismica abbia urgente bisogno di essere riformata riflessivamente, dopo aver preso consapevolmente le misure sugli eventi più recenti avvenuti in Italia.

È notizia dell'ultima ora (*Il Messaggero* del 23 giugno) che il governo abbia appena approvato l'atteso disegno di legge, il quale prevede la delega per adottare un "Codice della Ricostruzione" riferito al sisma del Centro Italia. Si dovrebbe così creare un modello normativo uniforme che mette a frutto le migliori esperienze del passato introducendo definitivamente nuove formule di *governance* multilivello, e istituendo una struttura dedicata presso la Presidenza del Consiglio. Dovrebbe inoltre essere riconosciuto il sacrosanto principio che la ricostruzione non va limitata al patrimonio edilizio, ma deve estendersi allo sviluppo economico e sociale dei territori colpiti.

EWT plaude a questa iniziativa, che va nella direzione sostenuta fermamente da questo numero. Sembra che la situazione sia finalmente ormai matura per fare quel salto di qualità che abbiamo auspicato nella premessa. C'è solo da augurarsi che non si perda quest'occasione storica di miglioramento delle politiche della ricostruzione.

I terremoti tra indirizzi strategici e proposte strutturali

Gaetano Fontana

Ormai da molto tempo, e da più parti, che con sempre maggiore apprensione si evidenzia come a ogni nuova catastrofe l'Italia, nonostante un elevatissimo grado di rischio sismico presente sull'intero territorio nazionale (forse la più importante e gravosa fattispecie di "rischio nazionale"), si presenti come se fosse all'anno zero, non essendo accaduto nulla negli anni passati. Si ricomincia di nuovo e sempre daccapo.

Secondo l'interpretazione di uno dei più importanti teorici della SEM (Scala delle intensità delle emergenze di massa)¹, che suddivide una catastrofe in tre momenti fondamentali, l'assoluta carenza cui abbiamo appena fatto cenno riguarda l'ultimo dei tre, quello della prevenzione terziaria relativa all'avvio, dopo l'evento catastrofico, del ripristino e della ricostruzione dei sistemi urbani danneggiati². Solo da qualche anno si sta tentando di dare risposte al primo dei momenti prima indicati, la prevenzione primaria che caratterizza il periodo che precede l'evento, nel corso del quale l'attenzione generale dovrebbe essere posta alle analisi di vulnerabilità degli edifici (e dei territori) e agli interventi conseguenti per garantirne il consolidamento³.

Il primo intervento legislativo a favore della prevenzione primaria è l'art. 16-bis, co.1, del D.P.R. n.917 del 1986, che riconosce una detrazione d'imposta del 36% in caso di adozione di misure antisismiche con particolare riguardo all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica, in particolare sulle parti strutturali degli edifici. Sulla stessa linea si muove l'art.1 della legge 449 del 1997 (la legge finanziaria per il 1998 che ha dato inizio alla stagione dello "sconto fiscale" che dura tuttora). È infine con la legge di stabilità per il 2017 (lg. 232/2016) che con il c.d. "sisma bonus" viene dato un forte segnale in favore di un efficace piano di promozione per la valutazione e prevenzione nazionale del rischio sismico degli edifici⁴.

Il maggiore e più denso impegno che ha visto il sommarsi di più iniziative è stato invece rivolto al secondo dei momenti, quello che si svolge nel corso dell'evento, la prevenzione secondaria, ovvero quando viene prestato il soccorso⁵. Oltre le organizzazioni solidaristiche e di volontariato nate per portare aiuto in caso di emergenza presenti in Italia dai tempi antichi, o la legge n. 473 del 1925 che individuava nel Genio Civile del Ministero dei lavori pubblici il braccio operativo per gli interventi di soccorso, la prima legge sugli interventi di protezione civile è la n.996 del dicembre 1970. Bisognerà però attendere oltre 10 anni e subire il devastante terremoto dell'Irpinia del 1980, per vedere approvato il DPR n. 66 del 16 marzo 1981 che dà esecuzione alla legge e poi a seguire

¹ Luciano Di Sopra, *Il costo dei terremoti*, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, Aviano Editore, Udine 1992.

² *La prevenzione terziaria [serve a] predisporre l'istituzione e la comunità ad affrontare i problemi della riabilitazione e della ricostruzione [...] rendendo minimi i costi e massimi i vantaggi per rapidità e qualità.* Ibidem

³ *La prevenzione primaria [serve a] dare vita a una politica di riduzione della vulnerabilità strutturale, e quindi del rischio, prima che gli eventi dannosi si verifichino. Questa politica evidentemente [...] è tanto più efficace quanto più capillarmente informa di sé e migliora le scelte della quotidianità.* Ibidem

⁴ In tema di prevenzione sismica, con il decreto-legge n.39/2009 (art.11) è stato istituito il Fondo per la prevenzione del rischio sismico per il finanziamento di studi di microzonazione sismica e di interventi strutturali di rafforzamento locale o di miglioramento sismico.

⁵ *La prevenzione secondaria [serve a] preparare forze e mezzi al fine di affrontare più efficacemente le emergenze, quando le stesse si verificano a causa di un impatto disastroso che la prevenzione primaria non era riuscita a contenere. La prevenzione secondaria, pertanto, si predispone nella normalità, ma trova applicazione nelle situazioni straordinarie.* Ibidem

la nascita nel 1982 del Dipartimento della Protezione civile nell'ambito della Presidenza del Consiglio.

Alla costante crescita e consolidamento di una cultura dell'emergenza, all'impegno e alla capacità dell'intervento immediato, apprezzato in tutto il mondo e oggetto anche di numerosi tentativi di omologarne l'efficienza organizzativa e l'efficacia dei risultati di volta in volta raggiunti, fa riscontro la totale assenza di una politica nazionale della ricostruzione post sisma.

Ideazione di sempre nuove strutture decisionali (anche con marcate differenze circa i poteri loro assegnati); criteri e modalità d'intervento decisi caso per caso; elaborazione di molteplici e diversificati apparati legislativi, con conseguente stratificazione di norme e conseguente difficoltà applicative; trattamenti diversi di chi è stato colpito dalla calamità con incremento delle disuguaglianze sociali ed economiche, e via di questo passo, sono gli elementi che nel tempo hanno caratterizzato in Italia qualunque processo di ricostruzione di un territorio e di una comunità colpita da un evento catastrofico.

Non è che non vi siano stati tentativi di proposizione di quadri unitari, anche con innesti in corso d'opera, costituiti da proposte, esperienze, soluzioni sperimentate in occasione di accadimenti catastrofici; ma mai questi "prodotti" sono riusciti a sganciarsi dall'evento che li aveva generati e a costituire non dico modelli replicabili, ma neanche esperienze da tenere nel dovuto conto, nel rispetto di qualunque processo di apprendimento. Fermi restando, naturalmente, i dovuti adattamenti alle ovvie differenze che caratterizzano ogni contesto sociale, economico e territoriale che, sfortunatamente e tragicamente, dovesse essere colpito.

Anche il terremoto di L'Aquila del 2009, per il quale il sistema di governo della ricostruzione fu elaborato, si può dire, a tavolino, non è stato giudicato meritevole di attenzione per trarne suggerimenti e utili indicazioni da trasformare in procedure replicabili; anzi è stato trascurato, forse eccessivamente (probabilmente anche a causa della forza comunicativa che lo aveva imposto all'attenzione generale, grazie alle innumerevoli visite del Presidente del Consiglio ai luoghi del disastro).

Riconoscimenti ufficiali, no! Ma alcune iniziative e attività intraprese in quell'occasione sembrano aver destato in questi mesi, anche se in maniera indiretta, una qualche attenzione.

Lo scorso agosto è stata presentata alla Camera dei Deputati una proposta di legge d'iniziativa di deputati del PD (A.C. n.3260), di "Delega al Governo per l'adozione di un codice degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale".⁶

Qualche mese dopo, il 21 gennaio 2022, un disegno di legge, "Delega al Governo per l'adozione del Codice della ricostruzione", promosso dal dipartimento Casa Italia, dal dipartimento della protezione Civile e dal Commissario Sisma 2016, è stato approvato dal Consiglio dei ministri.

Nelle note che seguono mi sono proposto di estrapolare alcuni elementi dall'esperienza della ricostruzione dopo il sisma del 2009 che ha colpito l'Abruzzo, e confrontarli con quanto prevedono le due ipotesi legislative, per verificarne il grado di attendibilità e utilizzabilità.

Opportunamente adattati, quegli elementi potrebbero a mio parere essere utili da ricordare per interventi sulle calamità naturali in cui si voglia prendere atto dell'emergenza ma non si voglia rinunciare a programmare il futuro delle popolazioni colpite.

Il sisma del 2009

Alle 3,32 del 6 aprile del 2009 un evento sismico di particolare intensità⁷ ha colpito la città di L'Aquila e altre decine di comuni abruzzesi e dell'Italia centrale.

La serie di eventi sismici, culminata nella scossa distruttiva del 6 aprile, è iniziata nel dicembre del 2008, con epicentri localizzati nel territorio di L'Aquila e, di minore intensità, nella bassa valle dell'Aterno e nei Monti della Laga e nel resto della provincia. Il bilancio è stato pesantissimo, 309 vittime e più di 1600 feriti. L'Abruzzo è stata la regione più colpita, ma danni ed effetti negativi si sono manifestati anche nel Lazio e, in misura minore, nelle Marche.

⁶ La proposta, presentata il 5 agosto 2021, è attualmente all'esame della Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici). L'esame del provvedimento, iniziato nella seduta del 30 novembre 2021, è stato rinviato ad altra seduta.

⁷ Magnitudo Momento, Mw = 6.3. Nei giorni seguenti all'evento principale, sono stati registrati, come accade spesso in questi casi, migliaia di eventi secondari, tra cui 7 con Mw maggiore di 5 e oltre 25 con Mw maggiore di 4.

L'epicentro è stato localizzato a circa 4 km dal centro del capoluogo abruzzese, in prossimità della frazione di Roio Colle. L'intero centro storico della città e gran parte della periferia e delle aree industriali si sono trovate sulla parte di faglia che ha dato origine all'evento principale estesa per circa 40 km², ai cui bordi sono stati misurati spostamenti di alcune decine di centimetri.

La violenza inaudita del terremoto ha spinto tutta la popolazione interessata a riversarsi in strada, migliaia di cittadini si aggiravano fra le macerie intontiti e ricoperti di polvere, le grida si rincorrevano nel tentativo, spesso inutile, di ritrovarsi.

I luoghi colpiti dal sisma

L'area colpita coincide con gran parte dell'Abruzzo interno, 57 i comuni pesantemente danneggiati (L'Aquila e 56 comuni minori, il "cratere sismico"), più di 100 gli altri comuni che hanno riportato danni. Con l'eccezione di L'Aquila e Sulmona (al confine del cratere), il restante territorio è caratterizzato da piccoli borghi, con non più di 4-500 abitanti, un nucleo storico (anche di notevole pregio storico-architettonico e di elevato interesse paesaggistico), una o più zone di espansione (avviate negli ultimi decenni, spesso solo indicate sulle carte e prive di edifici o di abitanti) e una condizione di progressivo spopolamento, che si è andata accentuando dagli anni '80 del secolo scorso.

L'Aquila, al centro del disastro, è circondata da numerosi nuclei urbani antichi e con un lungo passato alle spalle (i nuclei di *Amitemum* e *Forcona*, abbandonati da molti secoli e ritenuti all'origine stessa della città, hanno origini Sabino-Vestine).

Dalla fondazione in poi (nell'anno 1254), i lunghi periodi di crescita della città sono stati interrotti dai violenti eventi sismici del 1461 e del 1703, che hanno distrutto o pesantemente danneggiato gran parte del tessuto urbano, ogni volta ricostruito conservando l'impianto urbanistico di origine medioevale.

A differenza dei terremoti che hanno colpito l'Italia nel corso di tutto il '900, fino ai disastrosi eventi dell'Italia centrale del 2016/2017, quello del 2009 ha tragicamente avuto come centro una città di media grandezza, L'Aquila con oltre 70.000 abitanti, capoluogo di regione, sede di gran parte delle innumerevoli istituzioni pubbliche e private regionali, di un'importante università, dell'ospedale regionale e di tantissime attività economiche di rilevanza regionale e nazionale⁸

Per la prima volta in oltre 100 anni, un terremoto disastroso ha colpito un luogo densamente popolato e fortemente urbanizzato (con tutto il seguito delle inevitabili complicazioni), sede di un complesso apparato istituzionale e di un esteso tessuto economico fondamentale per l'intera regione.

La gestione dell'emergenza.

Anche per il terremoto dell'Abruzzo, secondo i canoni ormai collaudati delle strutture governative della Protezione civile, la fase dell'emergenza si è avviata con estrema velocità ed efficienza, immediatamente dopo la scossa principale.

Nei primi 30 minuti dall'evento, sono stati elaborati i primi scenari di danno e, sulla base delle informazioni registrate dai sensori sparsi sul territorio nazionale, si è riusciti a circoscrivere l'area colpita dall'evento e a fornire le prime stime dei danni e delle persone coinvolte.

La prima task force del Dipartimento della protezione civile è giunta all'Aquila alle 6.00 del mattino, mentre il Presidente del Consiglio dei ministri firmava il decreto che istituiva lo stato d'emergenza, dichiarava l'eccezionale rischio di compromissione degli interessi primari della popolazione e contestualmente attribuiva al capo del Dipartimento l'incarico di Commissario delegato.

A due giorni dal sisma erano in campo oltre 10.000 soccorritori che hanno reso possibile avviare tutte quelle iniziative che hanno permesso di fornire assistenza alle circa 150.000 persone che vivevano nell'area colpita.

Nei giorni immediatamente successivi al terremoto, oltre 67.000 persone sono state ospitate nei 171 campi-tenda tirati su per l'occasione e nelle strutture ricettive in gran parte situate sulla costa adriatica, mentre era già stata avviata la realizzazione di alloggi provvisori, poi completata fra settembre 2009 e febbraio 2010.

Nel complesso, nell'area colpita da sisma, sono stati costruiti circa 3.300 moduli abitativi provvisori (MAP), 4.450 appartamenti (il progetto C.A.S.E, realizzato su 19 aree intorno a L'Aquila), insieme a molti altri edifici provvisori, tra cui quelli ad uso scolastico (MUSP).

Nella sola città di L'Aquila, gli edifici provvisori hanno occupato un'area di circa 250 ettari, permettendo di ospitare oltre 18.000 persone.

In parallelo, sono state subito avviate le attività tecniche di valutazione degli effetti sismici sul territorio e sugli assetti idrogeologici, le analisi di rilievo del danno alle abitazioni, agli edifici pubblici e privati e alle infrastrutture.

A poco più di due mesi dall'evento principale, erano stati già effettuati oltre 50.000 sopralluoghi⁹, diventati circa 85.000 al termine della campagna di rilevamento.

Per la prima volta, la valutazione del danno e la classificazione dell'agibilità, riportati nelle schede di rilevamento, hanno avuto un ruolo fondamentale nell'attribuzione dei finanziamenti per gli interventi di ricostruzione.

La fase di gestione dell'emergenza si è conclusa il 29 gennaio 2010, con il formale passaggio di consegne tra il Commissario delegato per l'emergenza e il Commissario delegato per la ricostruzione.

⁸ Bisogna risalire al terremoto di Messina del 1908 per imbattersi in un altro sisma che abbia coinvolto direttamente una città paragonabile a L'Aquila (anche se con il doppio di popolazione al temo del disastro ma, comunque, né capoluogo regionale né sede di istituzioni di rango nazionale, elementi di non poco conto nelle vicende della ricostruzione).

⁹ La scheda AeDES – approvata pochi mesi prima dalla conferenza unificata Stato-Regioni e adottata con l'OPCM 3753 del 6 Aprile 2009 – è stata quella generalmente utilizzata per il rilievo del danno agli edifici; altri modelli di schede sono stati utilizzati per il rilievo dei danni subiti dagli edifici tutelati e per altre tipologie costruttive.

Codice della Ricostruzione (Atto Camera 3260 e Disegno di legge)

Le due proposte, quella d'iniziativa di deputati del PD e l'altra approvata dal Consiglio dei Ministri, definiscono entrambe un quadro normativo unitario delle procedure e delle attività successive all'evento calamitoso, che si rendono necessarie al processo di ricostruzione e di sviluppo socio-economico dei territori colpiti da terremoti. L'obiettivo è la realizzazione, tenuto conto delle particolarità dei territori, di un modello unico per la ricostruzione post-sisma e di *“delineare una normativa generale della ricostruzione che preveda poteri, competenze, procedimenti e misure tipici da adottare in caso di eventi emergenziali di rilievo nazionale, attivabile in modo automatico, nel rispetto delle differenze tra luoghi e persone colpiti”*¹⁰. Un modello che *“garantisca non solo certezza, stabilità e velocità dei processi di ricostruzione, ma che assicuri anche la definizione di uno specifico “stato di ricostruzione” distinto dallo “stato di emergenza”*¹¹.

Entrambe le proposte, da una parte, delegano il Governo ad emanare decreti legislativi volti a disciplinare sia gli interventi di ricostruzione degli edifici e delle infrastrutture danneggiati da un terremoto (qualificabile come emergenza di rilievo nazionale) e quelli necessari alla ripresa economica, sociale e culturale dei territori interessati anche al fine di evitarne lo spopolamento, sia la governance della fase post-emergenziale; dall'altra, fissano i principi e i criteri cui deve attenersi il Governo nell'esercizio del potere di delega.

Le linee direttrici dei due provvedimenti di delega sono molto simili. Entrambi prevedono, solo per citare i punti principali, la riorganizzazione di funzioni e competenze fra le amministrazioni coinvolte, Stato, regioni, province e enti locali e l'introduzione di una governance multilivello; l'istituzione di un nuovo *stato di ricostruzione* di rilievo nazionale durante il quale può essere esercitato il potere di ordinanza; la nomina di commissari straordinari e la costituzione di uffici speciali per la ricostruzione e di un Dipartimento delle ricostruzioni presso la Presidenza del Consiglio; interventi di adeguamento e miglioramento sismico e mitigazione del rischio; individuazione degli interventi prioritari e modalità di pianificazione degli interventi di ricostruzione; indennizzabilità dei danni e assicurazione degli immobili.

La governance, elementi a confronto

La durata

La proposta di legge n. 3260 prevede la nomina di un Commissario straordinario del Governo che abbia una durata di almeno tre anni, rinnovabili sulla base dello stato di avanzamento dei lavori di ricostruzione.

Dopo ogni evento catastrofico (nel nostro caso, un terremoto) che colpisce un territorio più o meno esteso (nel nostro caso, l'Abruzzo), le politiche di ricostruzione si misurano, in genere, con mille difficoltà, da quelle legate alla dispersione delle competenze (ruoli, titolarità, mezzi variamente distribuiti fra i diversi soggetti istituzionali: amministrazioni centrali, regionali, enti locali, nelle forme tradizionali e in quelle innovative della intercomunalità), a quelle connesse alle diverse scale fisiche e temporali che il processo di ricostruzione deve necessariamente assumere, alla molteplicità dei saperi tecnici necessari alla loro realizzazione; all'inadeguatezza degli apparati tecnici e amministrativi pubblici locali organizzati in conformità a moduli ordinari.

Ma vi è anche un altro elemento sempre presente, ostativo e dirimente rispetto allo sviluppo di un sano ed efficiente processo di ricostruzione. Elemento ben noto a tutti, apparentemente inesistente nei primi giorni del disastro, consapevolmente sottaciuto nella fase di impostazione e avvio dell'esperienza, quando prevale il senso di solidarietà e di appartenenza; elemento che sembra maturarsi nel tempo, presente sin dai primi giorni del disastro e che spesso (ma non sempre)

¹⁰ Atto Camera 3260 – Relazione di accompagnamento.

¹¹ Disegno di legge – Comunicato stampa Presidenza del Consiglio dei Ministri.

diviene nei mesi successivi un fattore che sopravanza ogni altro interesse: il rapporto fra dirigenza politica (locale e nazionale) e gruppi di pressione locali e struttura tecnico-amministrativa preposta alla ricostruzione a sua volta emanazione del governo centrale, che velocemente passa dalla collaborazione allo scontro.

Oggetto dello scontro sono gli stessi strumenti messi in campo per rispondere con maggiore velocità alle mille difficoltà generate dall'evento calamitoso, fra le quali, appunto, la sottrazione al gioco degli interessi locali delle enormi quantità di risorse finanziarie e umane necessarie al processo di ricostruzione; l'assegnazione al Commissario straordinario, per un periodo limitato nel tempo e, comunque, non superiore a un anno, di poteri di ordinanza (più o meno vasti e incisivi) in deroga a ogni disposizione di legge (ad esclusione, naturalmente, di quella penale, della normativa antimafia, di quella derivante dall'appartenenza all'Unione europea e di quella in materia di beni culturale e paesaggio).

Alla iniziale collaborazione, che in genere caratterizza i primi mesi di attività della struttura commissariale (commissario straordinario e ufficio speciale per la ricostruzione, nel caso delle proposte di legge), subentrano le differenziazioni, le prese di distanza, le critiche, l'indebolimento delle strutture speciali e il loro isolamento,¹² quando le decisioni assunte e le iniziative intraprese si muovono in funzione di moduli, criteri e scelte di tipo tecnocratico, caratterizzati da contenuti professionali e di competenza, assunti nell'interesse generale più che in ossequio delle indicazioni degli apparati dei partiti e dei gruppi di pressione locali.

Tutti i processi di ricostruzione avviati a seguito dei terremoti degli ultimi cento anni hanno richiesto molti (o moltissimi) anni per essere portati a termine, nessuno si è concluso nell'arco di un anno e tutti hanno avuto bisogno di numerose proroghe del periodo di vigenza dei poteri straordinari. Anche a L'Aquila, il mandato del commissario delegato aveva una durata non superiore a un anno, poi prorogato ogni anno fino al 31 agosto 2012.

Opportunamente la proposta di legge, consapevole sulla base delle esperienze passate che una durata tutto sommato breve del mandato straordinario (un anno) diventa un elemento di debolezza del processo di ricostruzione, poiché suscita posizioni di attesa per un veloce passaggio di consegne a favore degli ordinari poteri (e interessi) del territorio, lega il mandato del commissario straordinario al completamento della ricostruzione, prevedendo che la nomina abbia una durata non inferiore a tre anni e che, comunque, possa essere rinnovata sulla base dello stato di avanzamento dei lavori, ostacolando l'insorgere di qualunque pressione politico-clientelare locale.

La struttura di coordinamento

Altro elemento previsto dalle due proposte è la costituzione di una struttura di coordinamento della ricostruzione, presieduta da un commissario straordinario, con la partecipazione, se gli eventi sismici colpiscono territori di regioni diverse, dei presidenti delle regioni interessate, con il compito di concertare e assicurare l'applicazione uniforme dei provvedimenti, verificando periodicamente l'avanzamento del processo di ricostruzione.

Il modello di governance costruito per il terremoto dell'Abruzzo si è mosso su un percorso per alcuni versi simile a quello definito dalle proposte di legge (almeno in quella che potremmo definire la "parte alta" della governance, commissario straordinario e suo vice), per altri versi con contenuti e caratteristiche peculiari, che potrebbero essere in effetti riproponibili, con opportuni adattamenti, nell'ambito di una normativa generale di interventi a regime.

Il terremoto del 2009 ha colpito gravemente soltanto l'Abruzzo; l'area del cratere ricomprendeva 48 comuni in provincia dell'Aquila, 8 in quella di Teramo e 7 in provincia di Pescara.

¹² Spesso, è quanto avviene anche a livello centrale quando i così detti governi tecnici o semi-tecnici (o governo dei tecnici) sono accusati, magari dagli stessi esponenti politici che ne hanno condiviso la nomina e ne fanno parte, di spossessamento delle loro prerogative, di sostituirsi agli organi democraticamente eletti, di non tener conto delle volontà dei cittadini. L'unica risposta possibile in questi casi è una forte leadership con decisa capacità di risposta (quanto accade con il governo Draghi è sotto gli occhi di tutti).

Il modello delineato dal DL 39/2009 e dalle successive ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri e, in particolare, dall'OPCM 3833/2009, ha previsto:

- l'assegnazione al Presidente della regione Abruzzo delle funzioni di commissario delegato per la ricostruzione a decorrere dal 1° febbraio 2010 (incarico rinnovato annualmente per i primi due anni e poi fino ad agosto 2012);
- la nomina del sindaco dell'Aquila quale vicecommissario vicario delegato per la ricostruzione.

Altri due elementi hanno fortemente caratterizzato la struttura di governance del terremoto dell'Aquila:

- l'istituzione di una Struttura tecnica di Missione, quale nuova unità amministrativa, con il compito di assicurare il supporto tecnico – amministrativo e la definizione dei requisiti per il coordinamento della strategia di ricostruzione e di sviluppo socio-economico dell'area interessata dal sisma;
- il coinvolgimento della “Filiera” - soggetto costituito da Fintecna, Reluis (la rete dei laboratori universitari di ingegneria sismica) e Cineas (consorzio universitario per l'ingegneria nelle assicurazioni) - cui era stata affidata, a supporto dei comuni, l'istruttoria amministrativa, tecnica e finanziaria dei progetti per la riparazione e la ricostruzione degli edifici privati. Fintecna era responsabile del controllo giuridico-amministrativo delle domande di contributo; Reluis valutava il progetto per la qualità tecnica e la capacità di ridurre la vulnerabilità sismica dell'edificio oggetto d'intervento; Cineas controllava la coerenza fra la proposta tecnica validata e l'ammontare delle risorse finanziarie richieste. Il meccanismo di valutazione posto in opera ha consentito standard qualitativi di assoluto livello nella ricostruzione degli edifici privati e un considerevole risparmio finanziario rispetto all'ammontare richiesto dai privati e dai loro progettisti alla presentazione dei progetti (oltre 400 milioni di € di minor spesa accertata). Inoltre, dopo i primi mesi di avviamento, aveva raggiunto una elevatissima capacità di elaborazione delle pratiche¹³.

La governance complessiva mirava a dare piena attuazione agli obiettivi di ricostruzione e sviluppo del cratere aquilano; da un lato, permetteva il superamento della “dispersione delle responsabilità” attraverso il supporto tecnico-amministrativo e il forte coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti, dall'altro, garantiva efficacia ed efficienza dei compiti di indirizzo, alta sorveglianza, programmazione degli interventi assegnati al Commissario delegato.

Il comitato istituzionale

Uno degli elementi su cui si sofferma l'attenzione dei due provvedimenti è la costituzione di un comitato istituzionale regionale, composto dal presidente della regione, che lo presiede in qualità di vicecommissario, dai presidenti delle province interessate e dai sindaci dei comuni interessati dall'evento calamitoso nell'ambito del quale sono discusse e condivise le scelte strategiche.

Elemento di sicura importanza ai fini della governance complessiva della ricostruzione dopo il terremoto dell'Abruzzo del 2009 era quello dei modi di coinvolgimento dei sindaci dei comuni terremotati. La normativa approvata (decreto-legge n. 79/2009) non aveva previsto la costituzione di strutture di concertazione delle attività e dei provvedimenti da adottare, né altre modalità di coordinamento dei principali soggetti pubblici presenti nell'area del cratere. Si trattava di 56 comuni – alcuni di media, molti di piccola dimensione con pochi abitanti, spesso privi di attività economiche significative, con centri storici di rara bellezza, quasi del tutto abbandonati fino al momento del terremoto, e che, con investimenti opportuni (questa era la richiesta ricorrente dei sindaci) sarebbero rinati e si sarebbero rilanciati (queste le loro convinzioni).

¹³ La Filiera processava mediamente 1000 pratiche al mese degli edifici con esiti di agibilità B o C, con punte di oltre 2000 pratiche, mentre per gli edifici con esito di agibilità E (gravemente danneggiati), processava mediamente tra le 200 e le 400 pratiche al mese, con punte, in alcuni periodi, circa 1200 pratiche esaminate. Libro bianco sulla ricostruzione privata fuori dai centri storici nei comuni colpiti dal sisma dell'Abruzzo del 6 Aprile del 2009.

Tutti i sindaci, però, comprendevano che la partita doveva essere giocata insieme, individuando una qualche forma di aggregazione, un dispositivo associativo, un motivo di alleanza, che consentisse loro di resistere alla forza attrattiva della città capoluogo, e poi di ritagliarsi una strada su cui ciascun sindaco (e ciascun comune) potesse correre più degli altri.

Appena insediata, la Struttura commissariale invitò tutti i sindaci a costituirsi “spontaneamente”, sulla base di criteri ritenuti validi e cogenti dagli stessi sindaci, in aree omogenee. A conclusione del percorso, ogni area era caratterizzata da condizioni analoghe di orografia, facilità di comunicazioni, vocazione turistica, caratteristiche economico-produttive, tradizioni di costumi, e da altre comuni affinità e volontà di cooperazione. Il comune di L'Aquila costituiva da solo la prima area omogenea.

Gli altri comuni del cratere si erano costituiti, non senza qualche iniziale difficoltà e incomprensione presto superate, in otto aree omogenee: quella dei comuni della provincia di Pescara; dell'Altipiano delle Rocche (l'Area omogenea della neve); dei comuni del versante teramano; dei comuni della Valle Subequana; dei comuni del Gran Sasso; dei comuni dell'Alta valle dell'Aterno e le Aree omogenee nr. 6 e nr.8.

Con decreto del commissario delegato fu costituita la Conferenza permanente dei sindaci delle aree omogenee, composta da un sindaco per ogni area omogenea, con compiti di verifica, coordinamento e promozione degli interventi ricadenti nella singola area omogenea e per una più efficace definizione delle scelte pianificatorie del processo di ricostruzione nei comuni interessati.

La presenza dei sindaci dei comuni del cratere si è imposta come tema non secondario di governo della ricostruzione. Effettivamente, si avviò allora un processo di positiva collaborazione con i comuni e fra i comuni, con un costante processo d'interlocuzione e di fattiva formazione reciproca, che si è presentato come un caso esemplare di costituzione di capitale relazionale territorializzato da valorizzare.

Il modello aquilano

La linea d'azione intrapresa era, inoltre, favorita dall'attività dei molti comuni che avevano coinvolto 12 Università italiane (La Sapienza e Roma III; IDAU di Catania; Politecnico di Bari, Federico II di Napoli; Università di Firenze; Università di Genova; Scuola di Architettura e design di Camerino; Politecnico di Milano; luav di Venezia; Università di Chieti – Pescara; Università di L'Aquila) e due grandi centri di ricerca nazionali, l'ENEA e il CNR¹⁴, per il supporto all'elaborazione dei piani di ricostruzione e per l'assistenza tecnica alla ricostruzione. In seguito al sisma, si era sviluppato, infatti, un processo di accumulazione e di scambio di conoscenze che nei mesi successivi portò a risultati di notevole livello sul piano della qualità tecnica e della funzionalità degli elaborati prodotti dalle assistenze tecniche.

Si era così costituito un modello di intervento, caratterizzato anche da forte partenariato interistituzionale, poi definito “modello aquilano”.

Il commissario delegato, in considerazione degli esiti positivi di quell'esperimento, aveva fatta propria la proposta della Struttura Tecnica di Missione STM di portare il “modello aquilano”, nella parte relativa alla rete delle Università, all'attenzione della Conferenza Stato, Regioni e Autonomie locali per farne approvare la costituzione, consentendole così di diventare una struttura permanente da utilizzare a regime nel caso di emergenze di rilievo nazionale, superando in questo modo anche i profili di legittimità sollevati dal Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

¹⁴ Dopo la diffida del Consiglio Nazionale degli Ingegneri del 30 dicembre 2010, in merito alla legittimità dell'affidamento diretto da parte dei Comuni del Cratere alle Università di attività professionali relative alla ricostruzione, STM aveva proposto di inserire in un OPCM una norma finalizzata a consentire ai Comuni del cratere di avvalersi delle Università e degli Enti pubblici di ricerca.

Elementi critici del modello di governance

Il modello assunto articola una responsabilità di governo condivisa tra le principali figure istituzionali coinvolte: il Presidente della regione, quale commissario delegato con potere di emanazione di decreti attuativi dell'ordinanza, designato con legge e nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; il sindaco di L'Aquila (capoluogo della regione Abruzzo e sede delle più importanti funzioni amministrative nazionali e regionali), nominato con OPCM vice commissario vicario con delega alla ricostruzione della città; il coordinatore della Struttura di missione (cui affidare valutazioni, compiti e funzioni tecniche), individuato fra i Dirigenti generali dello Stato e nominato con decreto del commissario delegato. In sostanza, un modello che prevede la collaborazione costruttiva fra diversi soggetti politici e tecnico-amministrativi dell'organizzazione dello Stato, da rafforzare necessariamente nel contesto amministrativo economico e sociale determinatosi dopo il terremoto.

Costruito il modello, ai fini del necessario coordinamento e di un'efficiente organizzazione, si è posta la necessità di individuare percorsi amministrativi, assetti istituzionali e tecnico-amministrativi dotati di rapidità e chiarezza, e di un quadro condiviso delle competenze.

Sin dall'insediamento, per gli atti sottoposti alla approvazione del commissario straordinario era stato previsto un esame preventivo da parte della Struttura tecnica di Missione (STM). Così, anche le proposte formulate dal vicecommissario-sindaco di L'Aquila dovevano essere esaminate e valutate dalla STM e da questa, qualora ritenute coerenti con il processo di ricostruzione, sottoposte all'approvazione del commissario.

La procedura adottata – una sostanziale sottoposizione di proposte politiche (almeno, tali ritenute) al vaglio preventivo di un soggetto tecnico (a sua volta particolarmente attento alle reiterate raccomandazioni del Ministro dell'economia nel controllo dei conti e degli impegni finanziari diretti o di intese di carattere economico con altri soggetti istituzionali e non), privava di fatto il sindaco di L'Aquila, nelle sue vesti di vicecommissario, di un autonomo potere di intervento.

Con tutta probabilità, il sindaco - che pur aveva condiviso il modello di governance – riteneva invece di poter gestire sul piano politico il suo rapporto con il commissario delegato e, ancor di più, con la Struttura tecnica di Missione. Passati i primi mesi, quando si rese pienamente conto che né il commissario né STM avevano alcuna intenzione di derogare al procedimento previsto, comprese di trovarsi in una situazione che riduceva notevolmente la sua capacità di manovra e limitava i movimenti e le iniziative che, anche in previsione delle elezioni comunali che si sarebbero tenute da lì a due anni, intendeva assumere.

In queste condizioni, il sindaco-vicecommissario pensò bene di rassegnare le proprie dimissioni denunciando una *“difficoltà nella governance di gestione dell'emergenza e del processo di ricostruzione”*, preferendo giocare la sua partita esclusivamente nelle vesti di sindaco della città.

Replicabilità del modello

Molti degli elementi che hanno concorso alla costruzione di quel modello potrebbero essere ripresi quali portato innovativo di politiche di contrasto ai rischi provocati da una calamità naturale di rilievo nazionale. In particolare:

- la costituzione di aggregazioni territoriali di livello intercomunale (da trasformare possibilmente a regime in nuovi soggetti istituzionali di adeguato rango territoriale), anche al fine di promuovere possibili piani/programmi di sviluppo;
- la formalizzazione di una struttura (cosiddetta Filiera) costituita, in particolare, dalla rete dei laboratori universitari di ingegneria sismica e da quella del consorzio universitario di ingegneria delle assicurazioni. La sua utilizzazione ha dimostrato ampiamente come fosse possibile standardizzare il ciclo complessivo del progetto (dal preliminare all'esecutivo, dall'analisi prezzi al computo metrico, fino alla definitiva valutazione finanziaria per la concessione dei contributi). Si chiedeva una documentazione progettuale realmente finalizzata alla qualità tecnica della ricostruzione e alla determinazione di un ammontare di spesa compatibile con la qualità richiesta, accertata e sottoposta a una valutazione di merito che

lasciava poco spazio a proposte (di proprietari e progettisti) costruite, con eccessiva frequenza, senza tenere nel dovuto conto il rispetto di corretti criteri di economicità della spesa e i normali canoni comportamentali del buon padre di famiglia;

- l'avvio di una intensa collaborazione delle Università italiane (in particolare, i dipartimenti di urbanistica e pianificazione del territorio) per l'elaborazione degli strumenti di governo del territorio e di sviluppo socioeconomico, nonché per i compiti di assistenza tecnica alle conseguenti attività amministrative. Questa attività ha messo in campo, con esiti assolutamente positivi rispetto ad altre esperienze locali affidate a singoli professionisti, una rete di strutture altamente professionalizzate, di esperti e tecnologie a costi parametrati praticamente sulle sole spese di funzionamento.

Il complessivo e articolato rapporto sperimentato nel corso del terremoto abruzzese con varie componenti dell'Università italiana (dipartimenti di ingegneria sismica, di valutazione finanziaria, di urbanistica e pianificazione del territorio), oltre che il tentativo di coniugare ricostruzione fisica e sviluppo economico-sociale del territorio colpito dal sisma, aveva anche l'obiettivo di contribuire a rafforzare la ricerca universitaria e ad assegnare un nuovo ruolo all'Università italiana nei suoi rapporti con le altre istituzioni, nel campo della ricerca applicata, nella spinta alla multidisciplinarietà, nella capacità di attrazione e formazione di giovani ricercatori, nella possibilità di trasferire al territorio i risultati dell'attività e delle ricerche eseguite.

Nell'ipotesi di una proposta di legge finalizzata all'individuazione di politiche post-catastrofe naturale, gli istituti universitari potrebbero costituire una rete permanente, pronta a intervenire sin dalla prima dichiarazione di stato di emergenza, quasi in parallelo all'intervento delle strutture di Protezione civile, mettendo a disposizione, per un obiettivo strategico, un complesso di saperi e di competenze in grado di fornire risposte esaurienti e complete ai diversi bisogni espressi dal territorio: dalle elaborazioni dei processi di trasformazione territoriale, economica e sociale, alle analisi dei fattori di rischio e della qualità e coerenza dei progetti tecnici, alla valutazione dei costi degli interventi e, più in generale, dell'intero processo di ricostruzione.

La struttura centrale e gli uffici per la ricostruzione

Ancora, le due proposte prevedono l'istituzione di «uffici speciali per la ricostruzione», con il compito di curare, su delega del comune, la pianificazione urbanistica connessa alla ricostruzione, provvedere all'istruttoria per gli interventi di ricostruzione privata; provvedere, su delega del comune, alla diretta attuazione degli interventi di ripristino o di ricostruzione di opere pubbliche e di beni culturali; operare come uffici di supporto e di gestione operativa a servizio e su richiesta dei comuni; avere al loro interno uno sportello unico per le attività produttive unitario per tutti i comuni coinvolti.

La struttura centrale

Una misura certamente decisiva in un processo di ricostruzione di un'area colpita da un evento naturale di rilievo nazionale (forse la più importante, dopo la nomina di un commissario straordinario) è la costituzione di una struttura in grado di esprimere una reale capacità di regia della gestione di un programma operativo per la ricostruzione dell'area interessata (una vasta area dell'Abruzzo centrale nel sisma del 2009; quattro regioni dell'Italia centrale nel 2016).

Il governo di un tale programma richiede, almeno per diversi mesi, la costituzione di un forte nucleo tecnico-amministrativo (naturalmente, alle dipendenze del commissario straordinario), per l'attivazione di misure di tipo "orizzontale", in grado, cioè, di assicurare adeguate funzioni di coordinamento, collaborazione e capacità di risposta fra i diversi soggetti partecipi della ricostruzione.

Basta solo pensare ai comportamenti conflittuali e alle spinte contrapposte che insorgono fra

territori diversi colpiti da un disastro naturale, con la comunicazione di immagini e racconti a crescente impatto emotivo in una sorta di gara per la conquista dell'attenzione dei media, del corpo sociale, delle istituzioni, con la corsa all'accaparramento delle risorse materiali e finanziarie disponibili: una sorta di atomizzazione conflittuale, di "balcanizzazione" dei territori (spesso conseguente a rivalità consolidate) da scongiurare con un necessario patto tra tutti gli attori territoriali, ispirato ai basilari principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'attività amministrativa.

In Abruzzo, l'entità del lavoro da compiere era tale che, Presidenza del Consiglio dei Ministri e, principalmente, Ministero dell'economia e delle finanze¹⁵ ritenevano necessaria l'individuazione di un soggetto specifico cui affidare il compito di assicurare il supporto tecnico-amministrativo alla figura centrale del commissario straordinario e la definizione dei requisiti per il coordinamento della strategia di ricostruzione e di sviluppo socio-economico prevista dal decreto legge n. 39/2009

La creazione di una Struttura tecnica di Missione radicata negli assetti esistenti rappresentava il tentativo più avanzato di modulo organizzativo da porre in stretta relazione con gli assetti amministrativi ordinari preposti alla ricostruzione.

Alla Struttura tecnica di Missione – che non aveva compiti di attuazione – era stata affidata la ricognizione delle risorse finanziarie disponibili; l'istruttoria degli atti di programmazione delle risorse e di pianificazione; l'istruttoria e la proposta dei singoli progetti pubblici da realizzare; la tracciabilità e il monitoraggio degli interventi; la verifica dell'attuazione finanziaria e procedurale degli interventi da parte dei soggetti competenti.

Il suo nucleo centrale era costituito da un numero relativamente ristretto di personale di alto profilo, impegnato in forma stabile all'interno dei processi d'intervento, quale elemento di continuità e di sintesi strategico-operativa, costituito in parte da personale proveniente dalle amministrazioni pubbliche e in parte da esperti esterni selezionati con concorso pubblico.

Gli uffici per la ricostruzione

Nel caso del terremoto dell'Abruzzo, le politiche per la ricostruzione hanno rappresentato anche l'occasione per sperimentare forme e modalità di gestione associata di servizi e funzioni.

Sulla base delle aree omogenee già costituite, con l'obiettivo di accelerare e snellire l'esame delle richieste di contributo per la ricostruzione degli immobili privati ricompresi nei piani di ricostruzione, era stato previsto (con l'ultimo decreto del commissario delegato, 29 giugno 2012, n.131) che i comuni riuniti negli ambiti sovracomunali dovessero costituire (entro il 30 giugno 2012) un Ufficio territoriale per la ricostruzione, unico per tutta l'area omogenea, per svolgere in forma associata l'istruttoria per la concessione dei contributi, per i controlli e per la rendicontazione. Si era inoltre previsto che, a supporto degli Uffici territoriali, Reluis e Cineas (responsabili delle istruttorie tecniche e di congruità economica dei progetti edilizi) continuassero fino al 31 dicembre 2012 l'attività di formazione del personale tecnico comunale, cui sarebbe stata affidata in via definitiva l'istruttoria dei progetti presentati dai privati.

Ogni comune dell'area omogenea – aveva previsto ancora il decreto – avrebbe dovuto mettere a disposizione dell'Ufficio una unità di personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa. Fra il personale assegnato, doveva essere nominato un coordinatore dell'Ufficio.

I sindaci potevano modificare l'articolazione territoriale delle aree omogenee. Un comitato di area omogenea, costituito da tutti i sindaci dei comuni ricadenti nell'area, svolgeva, fra gli altri, compiti di collegamento fra Ufficio e istituzioni locali interessate, potevano dettare le linee d'indirizzo,

¹⁵ In un periodo in cui iniziavano a farsi evidenti i segnali di crisi economica (il crollo dei mercati finanziari americani era iniziato l'anno prima del terremoto), l'attenzione puntuale sull'utilizzo delle risorse finanziarie stanziata, sull'avvio e messa a punto di un sistema completo della loro tracciabilità, su contenuti, modalità e strumenti che garantissero il più possibile l'economicità della spesa destinata alla ricostruzione, erano gli argomenti e le linee guida costantemente sottolineati dal Ministero dell'economia e delle finanze, dai suoi vertici politici e dalle strutture dell'amministrazione.

svolgere funzioni di controllo dell'attività di gestione e approvare il piano finanziario per il funzionamento dell'Ufficio territoriale.

L'ipotesi di riorganizzazione muoveva dal presupposto di velocizzare il rientro nel regime ordinario attraverso un ruolo attivo delle amministrazioni locali, definendo, per via amministrativa, quanto le stesse proposte si proponevano di attivare per il superamento dell'emergenza e il ritorno all'attività ordinaria.

Dall'esperienza aquilana, altre possibili proposte a regime.

Alcune iniziative intraprese nel corso degli ultimi mesi di permanenza della struttura commissariale nel terremoto dell'Abruzzo (tutte legate da un sottile filo rosso), erano state assunte o suggerite (alcune utilizzando lo strumento del decreto commissariale, altre attraverso provvedimenti legislativi) immaginandole quali elementi utilizzabili a regime - nella costruzione di un permanente anche se adattabile sistema di *governance* dei processi di ricostruzione - nel caso, purtroppo presente con una certa frequenza nel nostro Paese, di calamità naturali di livello nazionale.

Fonte giuridica – Il Testo unico

Argomento principale di queste note è la necessità di avere a disposizione una fonte giuridica primaria che indichi i principi applicabili a tutte le fattispecie di evento calamitoso, che definisca il modello di governance e che individui e disciplini tutte le fasi, fino al ritorno all'ordinario, accompagnando il relativo passaggio alle amministrazioni competenti, una sorta di *Piano della Ricostruzione*.

Non meno importanti sono le fonti secondarie per dare attuazione e disciplinare le misure secondo l'ambito oggettivo e soggettivo di riferimento e valutarne gli effetti, con particolare attenzione allo snellimento e semplificazione delle procedure di approvazione e l'accelerazione dei procedimenti.

Nel sisma dell'Abruzzo, ad esempio, si trattava di dare leggibilità al percorso che aveva messo insieme il decreto-legge n. 39/2009, le numerose OPCM di attuazione e i decreti del commissario e che aveva portato alla redazione di un primo testo coordinato relativo alla normativa per il sisma 2009, una specie di testo unico della ricostruzione (post emergenziale) che sottolineava la necessità di procedere al verificarsi dei casi concreti.

Anche nel processo di ricostruzione a seguito del sisma del 6 aprile 2009 era emersa la necessità di un disegno legislativo unitario della ricostruzione, con procedure semplificate di applicazione delle norme. A giugno 2012, fu pubblicato sul sito del commissario delegato il Testo unico, redatto dall'Ufficio Coordinamento Ricostruzione, contenente l'insieme delle norme e delle disposizioni (atti previsti dal decreto-legge, Opcm, decreti e circolari del commissario, delibere Cipe) emanate a partire dal 6 aprile 2009, suddivisi per argomento e per esito di agibilità degli immobili. Il documento che raccoglieva e coordinava tutti gli atti ed i provvedimenti che avevano regolato l'attività di ricostruzione fino alla cessazione dello stato di emergenza il 31 agosto 2012, era stato redatto al fine di approntare uno strumento operativo per gli addetti ai lavori. Questo documento costituisce, ancora oggi (trascorsi oltre 10 anni dalla sua pubblicazione), uno strumento utilizzato dagli Uffici che si sono via via occupati del processo di ricostruzione, rappresentando un modello per le misure da inserire in una futura legge delega per la ricostruzione.

Trasparenza e legalità

L'Abruzzo ospitava il più grande cantiere d'Italia. In particolare, l'attività che da subito ha destato maggiore preoccupazione era l'esecuzione degli interventi per la ricostruzione a totale carico pubblico degli immobili privati affidati alle imprese direttamente dai proprietari degli stabili danneggiati.

Un acceso dibattito relativo alla natura dell'intervento economico dello Stato si era svolto a L'Aquila nel corso dei primi mesi del 2010. Il Parlamento, con un'interpretazione autentica (art. 3 ter, decreto-legge 125/ 2010, convertito in legge 163/2010) aveva ricondotto l'apporto pubblico nella

fattispecie privatistica,¹⁶ interpretandolo come *indennizzo* finalizzato alla riparazione del danno per riportare l'edificio nelle stesse condizioni pre sisma e permettendo, in questo modo, di trasferire le risorse direttamente ai beneficiari dei contributi, sottoposti a vincoli temporali, procedurali e parametrici.

L'interpretazione fu favorita da una forte pressione esercitata sul Parlamento, paventando enorme preoccupazione riguardo alla difficoltà di bandire gare pubbliche per la ricostruzione degli immobili dei privati, specie per gli edifici con maggior danno classificati E ubicati nei centri storici. Non vi è dubbio che l'impegno professionale richiesto a progettisti e imprese aquilane dal terremoto del 6 aprile 2009 fu enorme. Una mole di lavoro eccezionale, anche per studi d'ingegneria e di architettura di livello nazionale ben più attrezzati.

Molti professionisti si erano trovati a far fronte improvvisamente a una quantità spropositata d'incarichi, che richiedevano, tra l'altro, elevatissimi livelli di professionalità. Alla improvvisa ed enorme domanda avevano risposto con un'organizzazione del lavoro tayloristica, che produceva a ciclo continuo all'Aquila e in innumerevoli altri luoghi, anche molto lontani dal terremoto, attraverso accordi e intese con studi tecnici di cui poco o nulla si conosceva, con esiti che non potevano non suscitare perplessità sul piano della qualità progettuale e della tanto auspicata sicurezza.

Queste preoccupazioni avevano spinto STM a fornire alla Prefettura, alla Guardia di Finanza e al GICER (Gruppo Interforze Centrale per l'Emergenza e la Ricostruzione previsto dal dl n.39/2009), per le valutazioni ed eventuali indagini di competenza, gli elenchi dei progettisti e delle imprese impegnati negli interventi di ricostruzione, con il numero degli incarichi ottenuti. Analoga comunicazione fu fatta al comune dell'Aquila perché fornisse ai cittadini informazioni certe sui carichi di lavoro nell'affidamento degli incarichi. Fu facile per molti professionisti (spesso appoggiati da rappresentanti istituzionali), imputare molta responsabilità dei ritardi (da loro stessi accumulati) alle regole e alle procedure della ricostruzione, accusate di farraginosità, e richiedendo l'emanazione di un "risolutivo testo unico" (cfr. sopra) per poter procedere più speditamente.

In merito alla normativa emanata per la ricostruzione, sarebbe interessante (e forse necessaria) una riflessione circa il numero e la natura delle disposizioni promulgate dai soggetti istituzionali che si sono succeduti alla guida dell'intervento post-terremoto. STM, diversamente da quanto fatto in precedenza, riteneva di dover limitare il più possibile il ricorso alle ordinanze (vista la complessità dello strumento, sia per i soggetti di volta in volta coinvolti sia per l'iter approvativo), preferendo, invece, utilizzare lo strumento del decreto commissariale o quello della circolare interpretativa.

L'OPCM ha praticamente valore di legge, necessita di un iter approvativo "pesante", i suoi dispositivi si applicano a intere categorie di beni o a insiemi di soggetti che si vedono accomunati da caratteristiche apparentemente simili anche se, in realtà, le specifiche condizioni sono spesso molto diverse.

Quanto accaduto all'Aquila e negli altri comuni del cratere e quanto con il passare dei giorni andava via via emergendo, mostrava invece una situazione sempre più complessa e frammentata, per la quale non era consigliabile il massiccio ricorso al sistema delle ordinanze. Appariva più speditivo sul piano dell'economia dell'azione amministrativa e più efficace su quello dei risultati fare ricorso ai decreti del Commissario delegato o alle circolari interpretative piuttosto che elaborare pesanti Ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, che pure venivano richieste anche per fatti di modesta rilevanza.

Con l'O.P.C.M. 4013 del 23 marzo 2012¹⁷, assunta su proposta dell'UCR (Ufficio Coordinamento Ricostruzione che intanto aveva preso il posto di STM con lo stesso responsabile e gli stessi

¹⁶ "I contributi a fondo perduto ivi previsti e destinati alla ricostruzione, riparazione o acquisto di immobili, sono concessi ai privati o ai condomini costituiti da privati ai sensi degli articoli 1117 e seguenti del codice civile, a titolo di indennizzo per il ristoro, in tutto o in parte, dei danni causati dal sisma del 6 aprile 2009 ad edifici di proprietà privata. Conseguentemente i contratti stipulati dai beneficiari per la esecuzione di lavori e per l'acquisizione di beni e servizi connessi non si intendono ricompresi tra quelli previsti dall'articolo 32, comma 1, lettere d) ed e), del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163".

¹⁷ L'OPCM, invece, fu una delle più importanti lungo tutta la vicenda del terremoto.

funzionari), al fine di consentire valutazioni comparative fu previsto l'obbligo di corredare la domanda di contributo per la ricostruzione degli immobili privati da almeno cinque offerte acquisite da imprese e da almeno tre offerte acquisite da progettisti riportati in una apposita *White list*.

Gli uffici consortili

Nel caso del terremoto dell'Abruzzo del 2009, come già detto, furono inizialmente costituiti gli uffici consortili di area omogenea (con funzionari adeguatamente formati questi uffici avrebbero potuto rappresentare elementi di modernizzazione della macchina pubblica locale) facilmente assimilabili agli "Uffici speciali per la ricostruzione" delle due proposte legislative.

Con la cessazione dello stato di emergenza e il ritorno alla gestione secondo le competenze ordinarie, furono istituiti due Uffici Speciali per la ricostruzione, uno per la città di L'Aquila e uno per i restanti 56 Comuni del cratere nonché per i comuni fuori cratere per quanto concerne la ricostruzione privata (i principali compiti assegnati erano l'assistenza tecnica alla ricostruzione e la promozione della qualità, il monitoraggio finanziario e attuativo degli interventi, il controllo dei processi di ricostruzione e sviluppo dei territori). Attraverso procedure concorsuali furono assunte 350 unità di personale.

Attivazione di soggetti e strutture per la ricostruzione

Il contingentamento dei tempi delle attività emergenziali della Protezione civile è l'altra faccia del veloce avvio delle politiche di ricostruzione (dovrebbe essere fatto insieme alla dichiarazione di emergenza). Proprio a seguito del terremoto dell'Aquila, il d.l. 15 maggio 2012, n.59 (convertito dalla legge 12 luglio 2012, n.100 – Disposizioni urgenti per il riordino della Protezione civile), ha introdotto (art. 5, co. 1 bis) una durata massima dello stato di emergenza, pari a novanta giorni, prorogabile o rinnovabile, di regola, una sola volta di ulteriori sessanta giorni, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Una nuova struttura

Il disegno di legge governativo prevede non solo un Codice di principi unitari nazionali, ma anche un unico Dipartimento delle ricostruzioni presso la Presidenza del Consiglio, che valorizzi competenze tecniche e specialistiche del Paese.

Una strada simile era stata avviata dopo il terremoto del 2009 con la creazione di un corpo tecnico, da inquadrare – allora si pensava a una Direzione generale per le politiche di ricostruzione (recuperando cultura e modello organizzativo del Genio civile) – presso l'allora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con l'assunzione, mediante procedure selettive pubbliche, anche di tecnici che avevano partecipato al processo di ricostruzione presso le strutture dell'area interessata dal terremoto. Una struttura che fosse insieme luogo di accumulazione dei saperi e dell'esperienza fino ad allora maturata, capace di utilizzare, adattandoli, i modelli d'intervento già sperimentati (ad esempio, all'Aquila e nei comuni del cratere e nel terremoto dell'Emilia) o di implementarli (con quanto è avvenuto nell'Italia centrale) e "ufficio" cui fare riferimento per il personale necessario alla costituzione di strutture di missione da organizzare in caso di calamità naturale.

Una parte dell'iniziativa è stata portata a termine. A decorrere dal 2013, sono stati assunti 100 tecnici con la previsione di una riserva del 50% a favore del personale impiegato nel terremoto abruzzese (lg. n.134/12, art. 67 ter.). Però, invece di costituire una struttura permanente, da utilizzare in caso di necessità sia in Italia sia in altri Paesi, si è preferito muoversi seguendo una logica di stabilizzazione locale: 50 unità di personale sono state assegnate ai due uffici speciali dell'Aquila e dei comuni del cratere, 40 unità alle province interessate e 10 unità alla regione Abruzzo. Poi, quando cesseranno "[...] le esigenze della ricostruzione e dello sviluppo del territorio

coinvolto nel sisma del 6 aprile 2009, tale personale verrà assegnato al Ministero dei lavori pubblici e dei trasporti per finalità connesse a calamità e ricostruzione [...]”.

Da quanto se ne sa, il Ministero non ha mai fatto “propri” questi tecnici, non è stato istituito alcun centro amministrativo pubblico di competenza e di responsabilità, nessuna struttura permanente in grado di armonizzare le diverse discipline che regolano i processi di ricostruzione, nessuna adozione di un codice degli interventi di ricostruzione e, ancora una volta, nel caso degli eventi calamitosi accaduti negli anni successivi, si è proceduto mettendo in piedi altre unità di personale affiancate a quelle preesistenti.

La partecipazione dei cittadini. Misura ed esplosione degli interessi

Altro aspetto di assoluta importanza riguarda il coinvolgimento dei cittadini nella definizione delle strategie di intervento attraverso tavoli di confronto, organi di rappresentanza civica, assemblee permanenti, consulte popolari, o comunque luoghi che permettano la cooperazione anche attraverso processi di monitoraggio civico.

Un’attenzione particolare merita il principio della partecipazione dei cittadini. Un rapporto maturo e consapevole con i cittadini, un loro coinvolgimento nella gestione e nelle scelte è attività inusuale per l’ordinarietà amministrativa, richiede l’elaborazione e la messa in opera di strumentazioni complesse. D’altronde, è solo da pochi anni che l’uso delle arene pubbliche nelle scelte relative alla realizzazione di opere pubbliche si va affermando in Italia, con l’introduzione del dibattito pubblico (DPCM 10 maggio 2018, n.76)¹⁸.

Ad Aquila, sin dalle prime istruttorie iniziali – anche grazie a precedenti esperienze di “concertazione” condotta da parte dei responsabili della Struttura di Missione per la realizzazione di opere pubbliche statali o di interesse generale o in attuazione di programmi d’intervento di trasformazione urbana – era apparsa evidente la necessità di avviare nuove modalità di interazione con le comunità locali sulle questioni poste dalla ricostruzione: dall’attivazione della complessiva domanda di ricostruzione della città di L’Aquila e dei paesi del cratere fino al sistema delle provvidenze e degli aiuti alla persona, per finire ai rapporti fra cittadino (colpito dal sisma nelle sue innumerevoli condizioni) e offerta di servizi e sostegni attivati dalla macchina della ricostruzione. Interazioni cui avrebbero potuto dare risposta i piani di ricostruzione, se fossero stati tagliati “su misura” in corrispondenza delle esigenze e delle disponibilità a intervenire manifestate dagli abitanti dei territori sinistrati, verificandone le coerenze, e componendole in un quadro di sostanziale preminenza dell’interesse generale.

Senza la partecipazione decisa e leale della compagine sociale, delle sue diverse componenti, delle differenti espressioni degli interessi in campo più o meno fortemente colpiti dal sisma, la strategia della ricostruzione ne sarebbe risultata negativamente condizionata. Dell’indispensabilità di individuare regole e modi per rendere più speditiva e generalizzata la partecipazione dei cittadini al processo di elaborazione e approvazione di piani, programmi e progetti di trasformazione urbana che da lì a breve sarebbero stati avviati, STM era assolutamente convinta, tanto che già dai primi giorni successivi all’avvio delle attività aveva predisposto il documento “*Ipotesi di partecipazione e comunicazione locale: indirizzi e proposte a uso delle Amministrazioni locali - Sintesi schematica di un possibile programma di attività*”¹⁹, quale prima elaborazione di un processo partecipativo posto in relazione alla trasformazione urbana.

Non agivano solo motivi etici o di convinta partecipazione o di condivisione sociale in una

¹⁸ Art. 2-Definizioni

1. Ai fini del presente decreto, si intende per:

a) dibattito pubblico: il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull’opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui all’Allegato 1.(DPCM 10 maggio 2018, n.76)

¹⁹ Documento trasmesso a tutti i comuni del cratere il 30 maggio 2010.

situazione di estrema difficoltà, ma anche pressanti ragioni di necessità e di efficienza a postulare l'attivazione immediata della fase di *“ascolto del territorio, sollecitazione delle capacità e delle volontà progettuali latenti, e loro messa in coerenza con i tempi stringenti della Ricostruzione”*²⁰.

La qualità del processo ricostruttivo e gli atti che ne declinavano i contenuti, la trasparenza e la tracciabilità dei percorsi organizzativi e amministrativi, la comunicazione e la conoscenza di questi temi e di quanto si veniva via via elaborando – di norma, elementi poco portati all'attenzione dell'opinione pubblica – si riteneva che rappresentassero un fattore di fondamentale importanza ai fini del successo della strategia prevista per la ricostruzione. Lungo il percorso di una ricostruzione che si voleva caratterizzata essenzialmente da processi analitici e valutativi condivisi, posti a supporto delle decisioni (qualità, trasparenza, partecipazione) piuttosto che da una gestione politica, si è in realtà consumato fino in fondo lo scontro tra apparati tecnici e soggetti politici rappresentativi degli interessi locali (nella fattispecie, tra sindaco di L'Aquila e STM, già dopo pochi mesi dal suo insediamento).

Era sembrato necessario dare voce formale a quei cittadini, esperti del quotidiano, che spontaneamente, sin dai primi giorni dopo il terremoto, avevano scelto come luogo d'incontro (e non a caso) Piazza del Duomo, piazza centrale della città e dell'intera collettività aquilana, luogo simbolico dove giornalmente il profondo legame tra paesi contermini e città (da essi stessi fondata) si manifestava con una sorta di rappresentazione fisica. Tutti i giorni, fino al terremoto, oltre che luogo a portata di mano dove incontrarsi, era utilizzata come mercato all'aperto, dove contadini e artigiani dei comuni fondatori avevano diritto a mostrare e a vendere i loro prodotti occupando sempre la stessa porzione di piazza.

Quella “Piazza” dopo il terremoto era diventata giustamente il luogo rappresentativo della protesta, dei cittadini che chiedevano di ricostruire L'Aquila dal basso, dove il conflitto tra rappresentazione e realtà appariva privo di mediazioni, dove si svolgeva una narrazione del terremoto assai lontana dai toni trionfalistici che hanno accompagnato per mesi la strategia di comunicazione messa in campo per rinforzare il consenso del governo e la popolarità personale del premier.

Il Piano di ricostruzione e la pianificazione degli interventi

La città che vediamo e viviamo, di cui facciamo esperienza ogni giorno è l'oggetto di una costruzione nel tempo, è l'esito di diversi processi. La sua identità non è qualcosa di innato, viene da un accumulo di esperienze. Le forme dello spazio costruito e quelle dello spazio vuoto, le permanenze, i tracciati, i segni raccontano più storie. Parlano di tempi diversi, non lineari, di sedimentazioni, di accostamenti, di compresenze, di assenze, di discontinuità e incompiutezze.

Di queste storie, di questi racconti, di questa complessa sedimentazione che ha bisogno di strumenti di lettura e di strategie cognitive raffinate e di pertinenti metodi di interpretazione non si è voluto tener conto, anzi, sono stati accantonati a favore del tranquillizzante slogan del *“dov'era e com'era”* e di più sicuri percorsi finalizzati alla ricerca del consenso.

Il piano di ricostruzione

Se la città è, nel suo complesso, un sistema di rapporti dinamici, la verifica del processo di ricostruzione non va operata alla scala edilizia bensì diventa l'oggetto della pianificazione urbanistica, che interviene, valuta, conferma e, se del caso, modifica il preesistente sistema delle relazioni tra gli oggetti fisici e tra gli usi che costituiscono gli assetti urbani e, prima di tutto, le parti più antiche delle città.

La legislazione assunta a seguito del terremoto ha in qualche modo contribuito alla creazione di quel modello innovativo (e “fortunato”, almeno per un certo periodo), prima definito “modello aquilano”, fatto di partenariato e di rapporti istituzionali multilivello (con l'assunzione di

²⁰ Ibidem

procedimenti tipici di accordi inter-istituzionali fra soggetti pubblici), che ha rappresentato la possibilità, e in qualche modo l'occasione, per un cambiamento importante della legislazione e della prassi urbanistica (anche per mettere a punto e sperimentare l'avanzamento di politiche nazionali di contrasto ai rischi provocati da calamità nazionali). Gran parte di quel modello si fondava sul Piano di ricostruzione, *“uno strumento inedito di natura sia urbanistica che strategica – sosterrà Alberto Clementi (2012) –, corredato dal quadro tecnico-economico, che mira a disciplinare gli interventi fisici e al tempo stesso a rilanciare contestualmente anche la vita economica e sociale dei centri storici colpiti dal sisma”*.

Un'esperienza anche controversa (*confusa*, secondo alcuni, e *poco trasparente*, come la legge che l'aveva generata), che ha visto una dura contrapposizione tra la cauta sperimentazione di STM, insieme a molti dei comuni del cratere e alle tante Università presenti, e l'urbanistica convenzionale del *com'era e dov'era* del comune di L'Aquila, condivisa da molti professionisti dell'urbanistica raggruppati per l'occasione intorno all'INU.

La ricostruzione non poteva risolversi nel massimizzare quanto ricavabile nel breve-medio periodo dalle dinamiche regolate dalla rendita edilizia e fondiaria. Si era ben coscienti che le dinamiche post-terremoto non avrebbero mai potuto prescindere dal processo edilizio di ricostruzione fisica della città e dei centri minori; piuttosto, lo si considerava un possibile punto di partenza e di accumulazione di un'economia della ricostruzione, mentre si assumeva come prioritario l'obiettivo di spostare l'asse della ricostruzione su una strategia di sviluppo economico di lungo periodo del sistema urbano aquilano e degli altri centri del cratere. Non si trattava di una novità, ci si rifaceva alle esperienze europee dei programmi d'intervento nelle aree urbane in crisi (Urban) e a quelle dei programmi complessi già lanciati dal Ministero dei lavori pubblici.

L'introduzione del piano di ricostruzione, riconoscendo la dimensione complessa e sovra individuale della ricostruzione, nelle sue dinamiche socioeconomiche e negli assetti urbanistici ed edilizi, superava il quadro delle azioni e delle titolarità tracciato con il sistema delle ordinanze.

Alle titolarità individuali, pubbliche e private, disciplinate dalle ordinanze (che hanno dato corpo al sistema “privatistico” per la riparazione/riedificazione del patrimonio edilizio privato, introdotto dalla lg. n. 77/2009), si univa la titolarità, propria dell'ente locale, rispetto allo spazio della città perché luogo della vita di tutti e di ciascuno. *“La Ricostruzione – si leggeva in un documento elaborato da STM - è vista come un fenomeno complesso, che integra in un unicum i molteplici rapporti che intercorrono tra la dimensione economica (la “ripresa socioeconomica”), la dimensione urbanistica (la “riqualificazione dell'abitato”), la dimensione sociale (il “rientro delle popolazioni”).*

L'attenzione si era spostata dallo spazio del singolo – privato o pubblico – allo spazio di tutti, dal finanziamento “alla persona” - fisica, giuridica, istituzionale – al finanziamento “alla pietra”, agli spazi materiali della vita associata, e questa dimensione complessiva aveva regole proprie di attribuzione delle risorse economiche. Il finanziamento era alla “attuazione del piano”, come unità d'integrazione e di sintesi degli interventi individuali, in considerazione e nel perseguimento dell'interesse generale²¹ (era così possibile dare una risposta al problema delle “seconde case”, che tanto spazio aveva avuto nella discussione pubblica sulla ricostruzione, per le parti di città rientranti in un PdR).

Erano misure assunte in considerazione del valore sovra individuale del contesto urbano e non era sfuggito, nell'impostare l'economia della ricostruzione dei centri storici colpiti dal sisma, un dato che l'approccio microeconomico, pensando la città come sommatoria indifferenziata di manufatti singoli, non era riuscito a percepire. Infatti, com'era stato sostenuto con grande autorevolezza e

²¹“L'attuazione del piano avviene a valere sulle risorse di cui al comma 1. Ove appartengano alla categoria di cui all'articolo 10, comma 3, lettera a), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ovvero in caso di particolare interesse paesaggistico attestato dal competente vice commissario d'intesa con il sindaco, gli edifici civili privati possono essere ricostruiti a valere sulle predette risorse nei limiti definiti con ordinanza adottata ai sensi dell'articolo 1, comma 1, tenuto conto della situazione economica individuale del proprietario. La ricostruzione degli edifici civili privati di cui al periodo precedente esclude la concessione dei contributi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) ed e).” Art.14, co.5 bis, lg.n.77/2009

attenzione alla situazione determinata dal terremoto: “[...] *la distruzione parziale o totale di edifici storici porta con sé una riduzione del valore collettivo della città: che se non ha un immediato corrispettivo nel PIL, lo ha comunque nelle sue prospettive di crescita future, oltre che nell’identità del capoluogo e, perciò, della sua specificità. Questo aspetto, spesso citato ma non approfondito, ha un senso economico profondo, perché ogni specificità locale rappresenta una forma di protezione non tariffaria (come ogni bene unico) che può costituire la base di reddito e di forme di rendita*”²².

Solo con la predisposizione del piano di ricostruzione – cornice giuridica, pianificatoria e di tutela degli interventi nei centri storici – sarebbe stato possibile pervenire ad una economia della ricostruzione rispettosa del centro storico in quanto unicum patrimoniale appartenente all’intera comunità urbana, e non mera sommatoria di interessi particolari. In conformità ai parametri di costo forniti nei piani, erano stati tracciati i relativi programmi e definito il quadro economico. Le elaborazioni effettuate consentivano di stimare per annualità il montante della produzione edilizia e il conseguente fabbisogno finanziario, fino alla completa esecuzione degli interventi previsti dai Piani stessi.

L’importanza, la delicatezza e la potenzialità risolutiva della messa a disposizione delle risorse finanziarie da poter destinare alla ricostruzione del centro storico nella sua interezza, come bene pubblico d’interesse generale, indipendentemente dall’interesse del proprietario al recupero di singole parti di edificio o anche d’interi edifici, erano di tutta evidenza. Anche il Gabinetto del Ministro dell’economia e delle finanze, cui era stato chiesto il parere sulla possibilità di ammettere a finanziamento anche gli immobili destinati ad abitazione secondaria e quelli destinati ad uso diverso da quello residenziale, si era espresso in termini sostanzialmente positivi.

Il programma d’interventi

La pianificazione della ricostruzione non può riguardare questo e quell’edificio, quell’isolato, quell’aggregato o anche un loro numero quanto si voglia rilevante. La ricostruzione deve interessare l’intero territorio ferito dal sisma e deve tener conto della necessità di ricostruirlo nel suo insieme, come spazio della storia e della vita di tutti. Nel caso di L’Aquila, l’intera città (e il suo territorio) fu il tema della ricostruzione, come intervento sullo spazio urbano. Le case insieme alle strade, alle piazze, ai giardini, ai palazzi delle istituzioni, alle chiese (nello stesso modo si procedette per gli altri comuni del cratere).

La ricostruzione, purtroppo, non poteva avvenire tutta nello stesso momento, ma inevitabilmente per parti. Si riteneva che l’avvio migliore e più veloce potesse avvenire dai luoghi simbolo della città stessa, il Palazzo del Governo, la chiesa delle Anime Sante, il Duomo e la Piazza del “mercato”, piazza Palazzo, palazzo Margherita e tutti quei luoghi e quegli edifici di L’Aquila e degli altri comuni sedi delle istituzioni. Si avviò, allora, una linea d’azione che si era data come obiettivo la ripresa complessiva (*la rigenerazione*, si direbbe oggi) dell’organizzazione del sistema urbano della città e dei comuni minori attraverso la formazione di *Progetti pilota*, finalizzati al risanamento di parti significative di tessuto urbano (non solo nei centri storici), che potevano assumere anche una funzione di anticipazione del piano di ricostruzione.

Con il primo programma (decreto commissariale n. 24 del 24 novembre 2010) fu avviata una consistente manovra sugli spazi pubblici disponendo l’approvazione d’interventi prioritari su edifici pubblici (localizzati per la gran parte nel centro storico di L’Aquila, nelle sue frazioni e nei centri storici degli altri comuni del cratere), sugli spazi esterni limitrofi agli edifici pubblici, sulla rete dei percorsi e sulla rete dei sottoservizi. Rappresentava questo il primo atto di programmazione economico-finanziaria e fisica finalizzato all’avvio della ricostruzione, che ne definiva le regole di finanziamento e di attuazione, poneva al centro dell’operazione la manovra sugli edifici, sulle infrastrutture e sugli spazi pubblici come elementi di aggregazione e di stimolo della iniziativa privata²³.

²² P. Leon in Considerazioni sulle finalità, gli obiettivi e i profili economici dei piani di ricostruzione ex art. 14, comma 5-bis, legge 77/2009, L’Aquila 18 dicembre 2010, pagg.10-13.

²³ Decreto Commissario delegato n.24/2010.

Successivamente, tre anni dopo la cessazione del periodo commissariale, al fine di completare la ricostruzione degli edifici pubblici danneggiati e restituire tutti i servizi alla collettività, è stato introdotto un modello di pianificazione articolato per settori di intervento (beni culturali, istruzione primaria e secondaria, istruzione superiore, edilizia residenziale pubblica, sedi istituzionali...), con l'individuazione delle amministrazioni pubbliche centrali responsabili della programmazione, attuazione e monitoraggio degli interventi nonché della gestione del circuito finanziario delle risorse assegnate (il Cipe insieme all'assegnazione ha anche definito criteri, priorità e procedure per la programmazione delle risorse finanziarie).

Il modello delineato nel terremoto del 2009 è stato confermato al Capo X-bis del DL 83/2012, ribadendo la finalità strategica dei piani di ricostruzione e indicando gli obiettivi da perseguire nella ricostruzione quali, tra l'altro, l'attrattività della residenza e la ripresa socioeconomica del territorio. In tale prospettiva è stato fissato un termine per la predisposizione da parte dei comuni dei piani di ricostruzione e, comunque il perseguimento di tali finalità con gli strumenti previsti dalla legislazione ordinaria nazionale e regionale. Una percentuale delle risorse finanziarie destinate alla ricostruzione fisica è stata finalizzata anche a programmi di sviluppo del territorio al fine di assicurare effetti positivi di lungo periodo in termini di valorizzazione delle risorse territoriali, produttive e professionali endogene, di ricadute occupazionali dirette e indirette, di incremento dell'offerta di beni e servizi connessi al benessere dei cittadini e delle imprese²⁴.

Aspettare ancora?

A distanza di oltre tredici anni dal terremoto dell'Aquila (e di sei da quello dell'Italia centrale), ci scopriamo ancora impreparati, pronti a ripetere errori già commessi senza trarre vantaggio da quei fatti, da quelle decisioni e da quelle procedure che si sono rivelati vincenti.

L'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia segnala che sono 50 i terremoti registrati in Italia nel corso dell'ultima settimana, a fronte dei 6 registrati nel resto del mondo (Filippine, Australia, Giappone, Marocco, Groenlandia, Isole Fiji). I terremoti non possono, in queste condizioni, essere considerati eventi eccezionali: se i cambiamenti climatici possono aver favorito l'insorgere di nuove emergenze e nuove catastrofi, se lo scoppio di una guerra può determinare situazioni di emergenza, i terremoti sono una costante nella storia del nostro Paese (allo stesso modo per il livello del mare in Olanda o gli uragani in Florida).

Se è inevitabile che, nel momento in cui si verifichi un evento sismico, vi sia una fase di emergenza, e che questa fase debba precedere la ricostruzione, ciò su cui si deve intervenire è la riduzione – qualitativa e quantitativa – della caratteristica emergenziale, per tendere a riportare queste ripetute eccezionalità alla normalità degli interventi.

Arrivarci è complesso e, spesso, la complessità – soprattutto quella dei fenomeni urbani – dà fastidio. Male si adatta ad un discorso pubblico concitato, polemico, viziato da pregiudizi e giochi di ruolo. Di frequente si alza l'invocazione a semplificare, a ridurre, a essere "pratici". Ma la semplicità non si realizza per miracolo. E il rifiuto delle semplificazioni ha conseguenze pesanti. I risultati – che pure spesso ci sono – sono sopraffatti da quanto resta da fare. L'attenzione è distratta dall'offerta – ricorrente – di presunti rimedi miracolosi, la lettura dei processi resta miope e i rimedi proposti appaiono più lo schermo dietro il quale si assestano gli interessi, più o meno forti, che dei chiari indirizzi per l'azione. Ogni volta ci si dimentica che l'unica incertezza di un terremoto, soprattutto in una zona sismica, è quando avverrà e quanto sarà distruttivo; allora occorre essere preparati, sempre.

²⁴ In particolare: a) interventi di adeguamento, riqualificazione e sviluppo delle aree di localizzazione produttiva; b) attività e programmi di promozione turistica e culturale; c) attività di ricerca, innovazione tecnologica e alta formazione; d) azioni di sostegno alle attività imprenditoriali; e) azioni di sostegno per l'accesso al credito delle imprese, comprese le micro e piccole imprese; f) interventi e servizi di connettività, anche attraverso la banda larga, per cittadini e imprese.

#comeradovera

Quale città e quale territorio: L'Aquila a 13 anni dal sisma

Bernardino Romano, Lorena Fiorini, Camilla Sette

Ricostruzione edilizia e riassetto urbanistico

Con l'emergenza post sisma almeno assestata (anche se tutt'altro che superata) l'azione della ricostruzione posta in atto nella città dell'Aquila fa ancora i conti con gli effetti della prolungata e pervicace rinuncia ad una programmazione territoriale al passo con i tempi. Non sono molti i comuni italiani, men che mai capoluoghi di Regione, che possono vantare una longevità del proprio strumento di pianificazione vigente paragonabile a quella dell'Aquila, che tra tre anni compirà il mezzo secolo. Considerando che le ultime iniziative in merito sono state congelate già da sette anni (allo stadio di documento preliminare approvato con D.C.C. n. 118 del 26/11/2015 - https://www.comune.laquila.it/pagina1263_documento-preliminare-del-nuovo-prg.html) si intravedono credibili possibilità per la città abruzzese di sfiorare ampiamente il record dei 50 anni con lo stesso dispositivo di governo urbanistico (Ciabò et al., 2017). Molte città italiane sono già dotate di PRG elaborati dopo il 2010, con importanti attenzioni verso le qualità ambientali, e il confronto con le date di aggiornamento ultimo di altri comuni affini per dimensioni e problematiche è impietoso: Terni 2003, Rieti 2004, Lanciano 2011, Sulmona 2006, Teramo 2006, Chieti 2008, Pescara 2009 (Romano e Zullo, 2014).

Sebbene una condizione siffatta costituisca una anomalia penalizzante in ogni circostanza tanto più lo è stata in un frangente traumatico per il territorio e la società come il sisma del 2009 (Bonotti et al., 2012). Questo evento è piombato in una città avvezza ad evolvere "senza urbanistica" (nel 2009 il PRG vantava già 34 anni) e che, nello scatenarsi di una frenetica emergenza, non ha potuto appoggiarsi a nessun riferimento valido di pianificazione proseguendo pertanto sulla falsariga di prima. Una tale condizione non poteva condurre ad altro se non ad un secco processo di ripristino dei volumi edilizi fondato esclusivamente sul principio del "dov'era e com'era" e condito da una imponente ondata di iniziative "libere" approfittando della inevitabile caduta di presidio sulle, già poche, regole territoriali in vigore in precedenza (Romano et al., 2015).

Tutto ciò ha contribuito a disegnare la condizione odierna che vede una periferia urbana configurata come barra intercomunale continua nella Valle dell'Aterno con orientamento WNW-ESE, allungata per oltre 30 km, cioè quasi 10 km in più del diametro massimo del GRA di Roma (e Roma ha quasi 3 milioni di abitanti), nonché circa i 3/4 delle massime diagonali urbane di Parigi o di Berlino (metropoli con rispettivamente più di 6 milioni e 3,5 milioni di abitanti). A fronte degli interventi del centro storico, indubbiamente di elevata qualità tecnologica e architettonica che hanno prodotto esiti in alcuni casi entusiasmanti, lo stesso non si può purtroppo affermare per il periurbano post anni '70 lasciato privo pressoché totalmente di progetto urbanistico (Forino, 2014). Forse, con gli importi già liquidati di oltre 2,5 miliardi di € (che diventano il doppio considerando i pareri già emessi) per l'edilizia privata e circa altrettanti per l'edilizia pubblica (dati USRA 2021-2022 <https://usra.it/dati/pratiche/>) sarebbe stato ragionevole aspettarsi anche qualche miglione sul versante della riorganizzazione degli assetti spaziali.

L'iter del nuovo PRG: la lettura dei tessuti urbani

La Tab. 1 mostra il trend di alcuni parametri indicativi lungo cinque cronosezioni prima e dopo il sisma. La densità urbana del comune nel 2007 era pari a circa il 6,7% (contro un 2,4% medio dell'Abruzzo) e i circa 68 mila cittadini residenti prima del sisma avevano un carico di oltre 450 m² di area urbanizzata pro-capite (contro un valore di 350 circa medio per l'Italia). Già nel 2014 le condizioni rilevate sono variate di molto: i volumi costruiti, relativi a circa 2000 edifici aggiuntivi, hanno subito una netta accelerazione con un 10% in più rispetto al 2007, la densità di urbanizzazione è incrementata di oltre due punti percentuali e l'urbanizzazione pro-capite ha superato i 550 m²/ab. È triplicata la velocità di costruzione degli edifici con quasi 1.700 m³/giorno lungo i cinque anni e più che duplicata la velocità media di edificazione dei suoli (da 90 a 207 m²/giorno). È implacabilmente diminuito il rapporto di copertura territoriale, proseguendo nel trend iniziato negli anni '80, a testimoniare come l'impegno di nuovi suoli artificializzati e impermeabilizzati si sia svincolato sempre di più dalle dinamiche demografiche ed edilizie (Romano et al., 2022).

I numeri esposti forniscono lo spunto per riflettere su cosa la città era, su cosa sia diventata ora, e su come stia mutando ed assestandosi. Molto è stato e viene detto sulla città policentrica e sulla città "territorio", modello descritto da molti autori, manifestando talvolta, anche nel recente passato, anche una sorta di compiacimento per il risultato di dilatazione della città, considerando questo attribuito un titolo di merito per la sua governance.

Crono-sezioni	Superficie comunale (ha)	N. abitanti	Superficie urbanizzata (ha)	Volume (mc)	h media C (m)	N. Edifici	Superficie coperta (ha)	Indicatori								
								Du	De	Upc	Vcu	Vvs	Ves	h media p (m)	Rct	
1956	47391	54633	420	13804806	8,42	5304	164	0,009	0,003	76,88						0,39
1980		63678	1200	26773574	8,47	11277	316	0,025	0,007	188,45	890,4	1480,5	173,52		8,53	0,26
1997		66813	2395	40623435	8,03	19774	506	0,051	0,011	358,46	1925,9	2232,0	306,20		7,29	0,21
2007		68503	3173	42575545	7,90	20823	539	0,067	0,011	463,19	2131,5	534,8	90,41		5,92	0,17
2014		66964	3685	46830945	7,91	22889	592	0,078	0,012	550,30	2003,9	1665,5	207,44		8,03	0,16

h media C - altezza media degli edifici nel Comune (m)

Sc - Superficie coperta dagli edifici (ha)

Du - Densità di urbanizzazione (%)

De - Densità di edificazione (%)

Upc - Urbanizzazione pro capite (mq/ab)

Vcu - Velocità media di conversione urbana dei suoli(mq/g)

Vvs = Velocità media di costruzione degli edifici (mc/g)

Ves - Velocità media di edificazione dei suoli (mq/g)

h media p - altezza media degli edifici realizzati nel periodo considerato (m)

Rct - Rapporto di copertura territoriale (%)

Tab. 1. Gli indicatori di evoluzione urbana utilizzati nel Documento Preliminare di PRG del 2015.

Il lavoro sviluppato dall'Università dell'Aquila nella classificazione dei tessuti urbani ha però evidenziato diversi lati di debolezza funzionale degli stessi, analizzando qualità, pattern e condizioni di assetto.

Tale classificazione è stata condotta con un meccanismo multicriterio basato sulle caratteristiche cronologiche, fisico-strutturali, configurativo-distributive e funzionali che ha consentito di selezionare le categorie riportate nella Fig. 1.

Il diagramma di Fig. 2 mostra una sintesi della articolazione dei tessuti da cui emerge il peso rilevante della disorganicità (quasi la metà del totale) la cui eredità proviene dalle forti carenze di progettazione urbanistica riscontrabili tra gli anni '80 e il 2000.

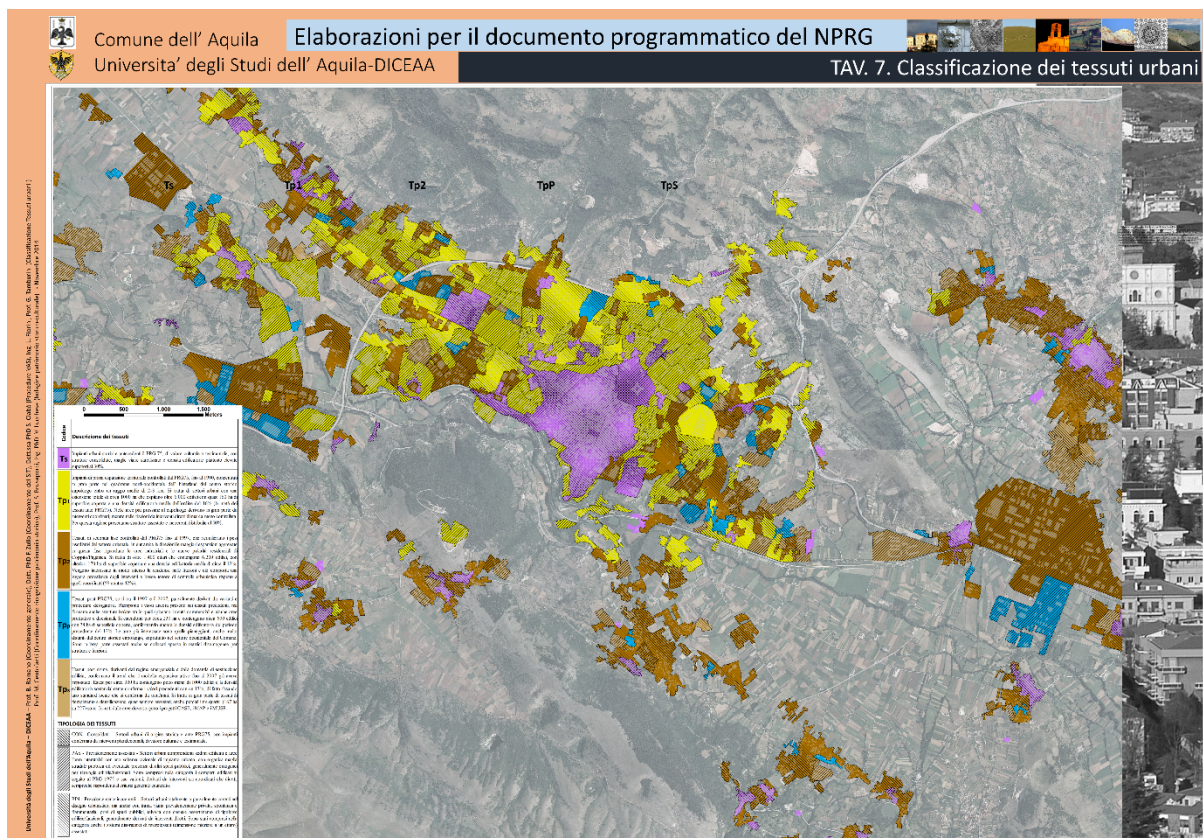


Fig. 1. La geografia dei tessuti negli ambiti territoriali del comune (font: Doc. Prelim. NPRG 2015)

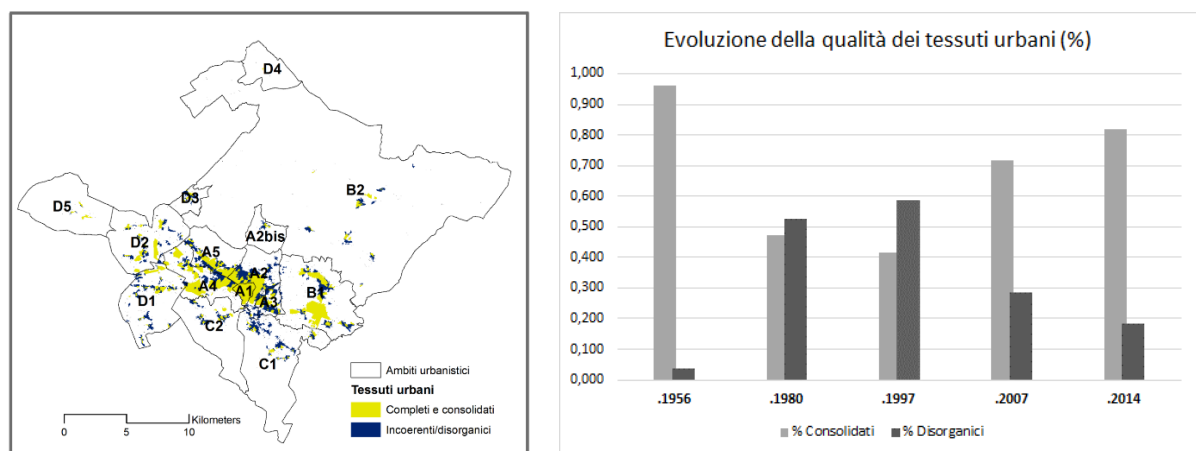


Fig. 2. Evoluzione della qualità dei tessuti (font: Doc. Prelim. NPRG 2015)

In termini campionari va segnalato che alcune delle zone del PRG 75 in cui era previsto un “intervento coordinato” (artt. 49, 50 e 85 delle NTA) si estendevano all’epoca per circa 300 ha, e, in effetti, nel 90% dei casi (270 ha) la regola del coordinamento ha prodotto tessuti classificabili come “completi e consolidati”.

Gli sviluppi successivi nel 2007 e 2014 mostrano, come ben noto, una importante flessione quantitativa rispetto ai periodi precedenti con una prevalenza di tessuti consolidati che si accresce nel 2014. Si deve però tener conto che quasi i tre quarti di tali tessuti rilevati in questa ultima cronosezione (167 ha su 227) sono formati dalle aree dove sorgono i progetti CASE, i MAP e i MUSP (Frisch, 2009).

La formulazione critica di un unico metodo per due emisferi di qualità e valori

È evidente che trattare con criteri simili (modello com'era-dov'era) i tessuti storici e quelli "recenti" non tiene in conto diverse e sostanziali differenze che influenzano profondamente i risultati finali. Varie le cause e diversi gli attori che hanno portato all'affermazione indiscriminata di tale modello operativo a scapito di una riprogettazione urbanistica nei casi in cui ciò era opportuno e dovuto: quasi ogni tentativo in tal senso è stato stigmatizzato. Tutti gli edifici danneggiati sono stati puntellati, senza fare alcuna distinzione nel merito del loro pregio storico-artistico-architettonico, e ricostruiti, o comunque con una ricostruzione in programma.

Tale modalità di agire, è dovuta, in prima istanza, ad una resistenza emotiva della popolazione a cambiamenti radicali della configurazione di spazi di relazione e alloggi rispetto alla fase pre-sisma, nella illusione di recuperare lo status preesistente, minimizzando il trauma della discontinuità nello stile di vita (Ciccozzi, 2015).

Seppur in alcuni casi dolorose e impopolari, alcune scelte si sarebbero dovute fare e, forse, le decisioni conseguenti avrebbero condotto a differenti approdi di risultato. Scelte e decisioni indubbiamente da affidarsi ad esponenti del sapere tecnico e amministrativo, depurate dall'emotività, per comprendere cosa, dove e come, valesse la pena (e l'impegno economico) ricostruire e cosa no. Le amministrazioni sono state colte impreparate (del resto, pur se l'area era ben nota come altamente sismica, i lunghi tempi medi di ritorno dei fenomeni catastrofici hanno indotto rimozioni durature nella consapevolezza sociale), e non hanno saputo impostare, dopo una apprezzabile ed efficace azione di prima emergenza (Anzalone, 2008; Margheriti *et al.*, 2011), strategie di intervento di medio termine adatte alla situazione (Bramerini *et al.*, 2013; Guidoboni, 2014). È stato certamente carente il ruolo ordinatore della parte pubblica che, sebbene finanziatrice degli interventi, non ha voluto attribuirsi anche una veste di regia nell'affiancare e indirizzare l'azione di ricostruzione edilizia imponendo anche la riqualificazione urbanistica nella logica dell'interesse pubblico. Non è stata quindi colta una opportunità unica e quasi irripetibile di sviluppo e di miglioramento della città e dei borghi che si è presentata a seguito del sisma: se ciò non avrebbe certamente alleggerito la enorme tragedia umana vissuta da una larga parte della comunità locale, avrebbe però temperato alcune ulteriori ed evitabili conseguenze negative innescando un moto di vera rigenerazione culturale e urbana (Pedrocco *et al.*, 2011; Filpa e Lenzi, 2013).

Tale processo ha peraltro trovato un "rinforzo" nella oggettiva convenienza del mondo professionale che, dal canto suo, per minimizzare i contrasti e le discussioni con la "committenza" privata, prevedibili nei casi di consistente revisione della configurazione spaziale e dimensionale dei volumi edilizi e delle pertinenze esterne, di ridisegno delle proprietà fondiarie comuni (modalità con cui, per inciso, ottenere anche una contrazione dei tempi di ricostruzione degli immobili), ha optato nella quasi totalità dei casi per interventi all'"identique".

È d'uopo fare ora una distinzione dicotomica tra centro storico e periferie. Mentre nel primo caso si può affermare, certo non senza generare dibattiti, che si è agito in maniera apprezzabile, soprattutto tenendo conto del fatto che, a seguito dell'emergenza, c'era necessità di intervenire con una certa rapidità, lo stesso non si può dire per le periferie: in questi luoghi sarebbe stata d'obbligo un'operazione di riprogettazione urbanistica estesa e sistematica. Tale opportunità purtroppo non è stata colta: come esempio si espone il caso emblematico riportato in Fig. 3, in cui troviamo ricostruito tutto il patrimonio edilizio esistente nel comparto, mantenendo rigorosamente gli impianti distributivi di partenza strettamente legati alle proprietà fondiarie originarie. La Fig. 4 presenta invece un episodio di espansione urbana sempre contraddistinto da una insufficienza di disegno urbano. Nel panorama delle carenze operative che, dal punto di osservazione tecnico, è inevitabile notare, quella appena tratteggiata fa il paio con la "deflagrazione" subita dall'insediamento disperso dopo il sisma: anche da questo fenomeno non governato sono, purtroppo, derivate conseguenze che non sarà più possibile mitigare o invertire (Romano *et al.*, 2017).



Fig. 3. L'evoluzione di un comparto residenziale tra il 2007 e il 2021, assoggettato a parziale demolizione e ricostruzione (fonte: Google Earth 2022).

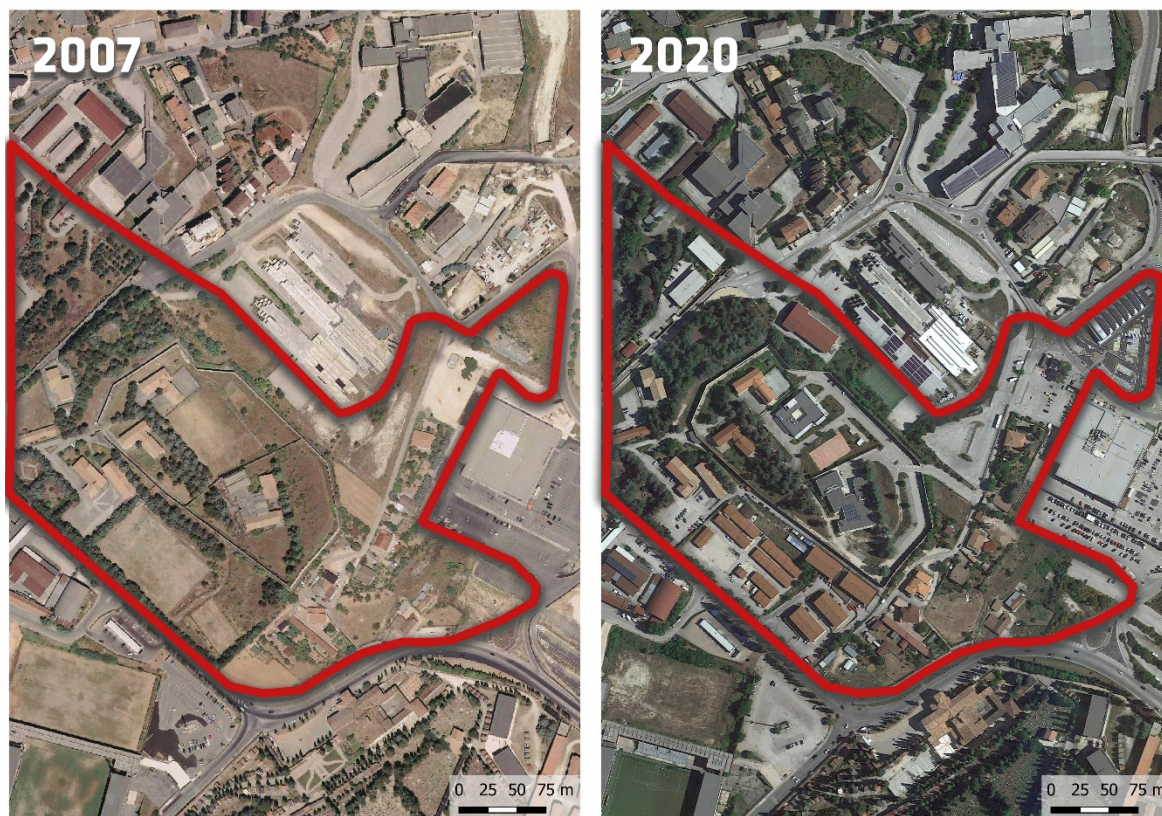


Fig. 4. L'evoluzione di un comparto residenziale tra il 2007 e il 2021, assoggettato a parziale demolizione e ricostruzione (fonte: Google Earth 2022).

Riferimenti bibliografici

- Anzalone, M. (2008), *L'urbanistica dell'emergenza: progettare la flessibilità degli spazi urbani*. 216 p., Alinea Editrice, Firenze, I.
- Bonotti, R., Confortini, C., Tira, M. (2012), "Ri-pianificazione territoriale a L'Aquila e Struttura Territoriale Minima. Atti XV Conferenza Nazionale SIU, Pescara 10-11 maggio 2012", *Planum* 25(2):1-8.
- Bramerini, F., Cavinato, G.P., Fabietti, V. (Eds.) (2013), Strategie di mitigazione del rischio sismico e pianificazione, *Urbanistica Dossier*, 130, INU
- Ciabò, S., Fiorini, L., Zullo, F., Giuliani, C., Marucci, A., Olivieri, S., Romano, B. (2017), "L'emergenza post-sisma a L'Aquila, enfasi di una pianificazione debole", *ASUR*, XLVIII, 118. Doi: 10.3280/ASUR2017-118004.
- Ciccozzi, A. (2015) "Identità e identitarismo nel dopo terremoto aquilano". In: AA.VV., *Progetto città, quaderni del dopo terremoto*, 1. Fabiani Stampatori, L'Aquila, I.
- Filpa, A. Lenzi, S. (Eds.) (2013), *Riutilizziamo l'Italia, Report 2013*. P. 282, WWF Italia, Roma, I.
- Forino, G. (2014), "Disaster recovery: narrating the resilience process in the reconstruction of L'Aquila (Italy)". *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*. DOI: 10.1080/00167223.2014.973056
- Frisch, G. J. (2009), *L'Aquila. Non si uccide così anche una città?* Clean, Napoli, I.
- Guidoboni, E. (2014), "Terremoti e città in una prospettiva di lungo periodo". *Economia della Cultura*, Fascicolo 3-4. Il Mulino, Bologna, I.
- Margheriti, L., Chiaraluce, L., Voisin, C., Cultrera, G., Govoni, A., Moretti, M., Bordoni, P., Luzi, L., Azzara, R., Valoroso, L., Di Stefano, R., Mariscal, A., Improta, L., Pacor, F., Milana, G., Mucciarelli, M., Parolai, S., Amato, A., Chiarabba, C., De Gori, P., Lucente, F.P., Di Bona, M., Pignone, M., Cecere, G., Criscuoli, F., Delladio, A., Lauciani, V., Mazza, S., Di Giulio, G., Cara, F., Augliera, P., Massa, M., D'Alema, E., Marzorati, S., Sobiesiak, M., Strollo, A., Duval, A.M., Dominique, P., Delouis, B., Paul, A., Husen, S., Selvaggi, G. (2011), "Rapid response seismic networks in Europe: lessons learnt from the L'Aquila earthquake emergency". *Annals of Geophysics*, 54(4):392-399.
- Pedrocco, P., Pupillo, F., Cristea, I. (2011), "I vuoti urbani e le infrastrutture dismesse. un'occasione per la classificazione dei beni demaniali sul territorio". *TRIA*, 7:111-124.
- Romano, B., Ciabò, S., Fiorini, L., Marucci, A., Zullo, F. (2015), "'Vuoti urbani' e 'suoli liberi' per la qualità ecologica: la rigenerazione post-sismica nel Comune dell'Aquila". *TRIA*, 8(1):103-116. ISSN 1974-6849
- Romano, B., Fiorini, L., Zullo, F., Marucci, A. (2017), "Urban growth control DSS techniques for de-sprinkling process in Italy". *Sustainability* 9 (10), 1852.
- Romano, B., Zullo, F. (2014), "Land urbanization in Central Italy: 50 years of evolution". *Journal of Land Use Science*, 9 (2), 143-164.
- Romano, B., Zullo, F., Saganeiti, L., Montaldi, C. (2022), "Controllo integrato delle dinamiche urbane e demografiche: un complesso problema di cut-off". In: Arcidiacono, A., Di Simine, D., Ronchi, S., Salata, S. (Eds.), *Consumo di suolo, servizi ecosistemici e green infrastructures, Rapporto 2022*. INU Ed., I, pp. 63-72. ISBN 978-88-7603-233-2.

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.



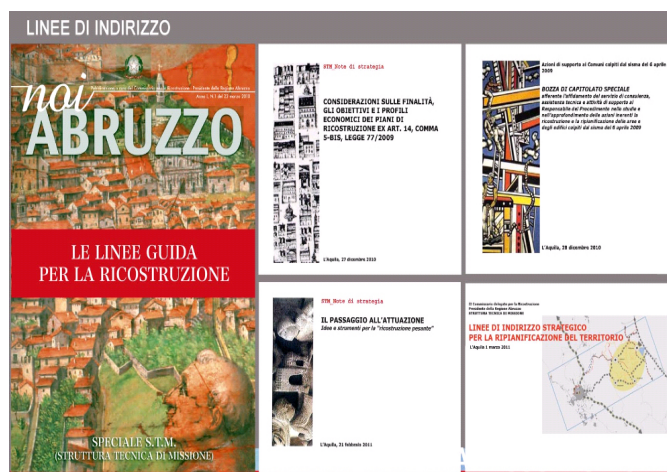
¹ Sindaco di Bussi sul Tirino - Rappresentante Aree Omogenee.

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.

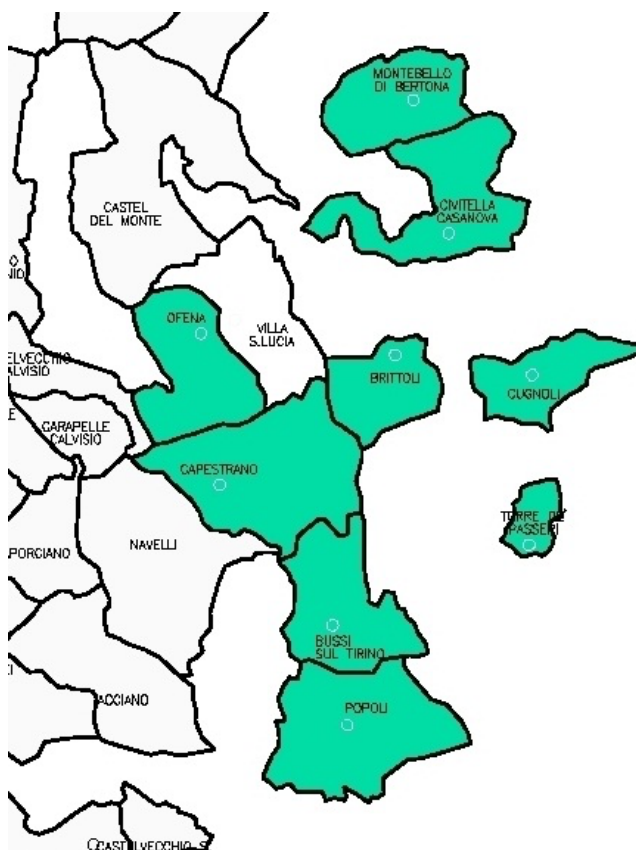
A conti fatti, il tavolo delle Aree Omogenee con la STM è diventato un esempio virtuoso di come nel rispetto dei ruoli e delle competenze di ciascuno, si possa realizzare una governance condivisa e partecipata della ricostruzione.

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)

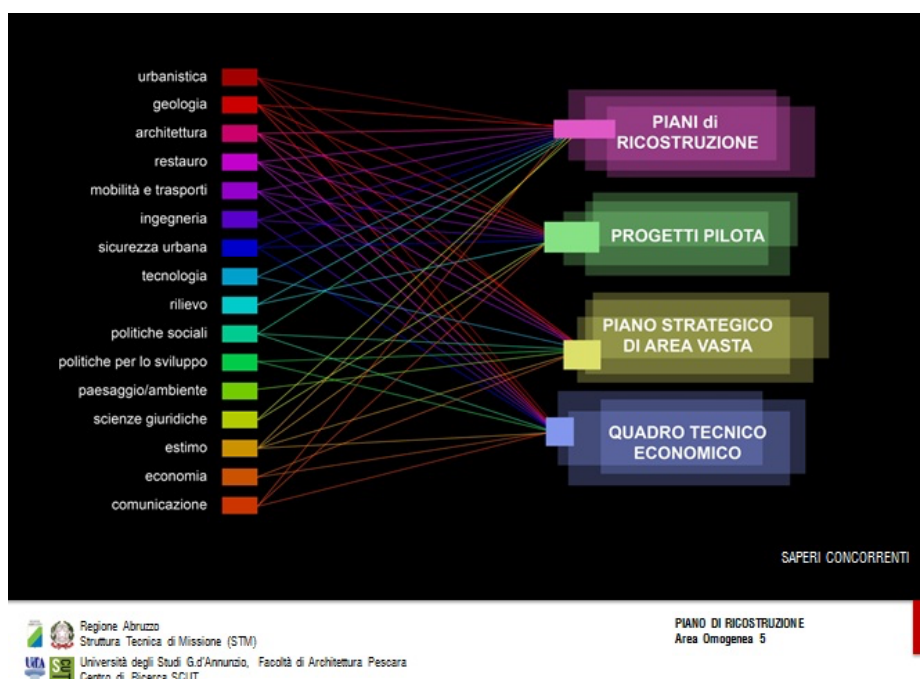
Fin dall'immediato dopo-sisma si è sviluppato un dibattito serrato sul ruolo dell'Urbanistica quale disciplina dinamica in grado di affrontare il rinnovamento, denunciando tuttavia la stanchezza dell'approccio tradizionale, oscillante tra la complessità del Progetto Urbanistico ed il Piano di Ricostruzione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

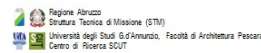
Va riconosciuto come effettivamente la complessità del PdR del capoluogo L'Aquila, anche all'indomani dei 19 insediamenti del progetto C.A.S.E. urbanisticamente devastanti, è totalmente differente da quella dei PdR dei piccoli comuni, alle prese soprattutto con problemi di spopolamento e di assetto socioeconomico,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

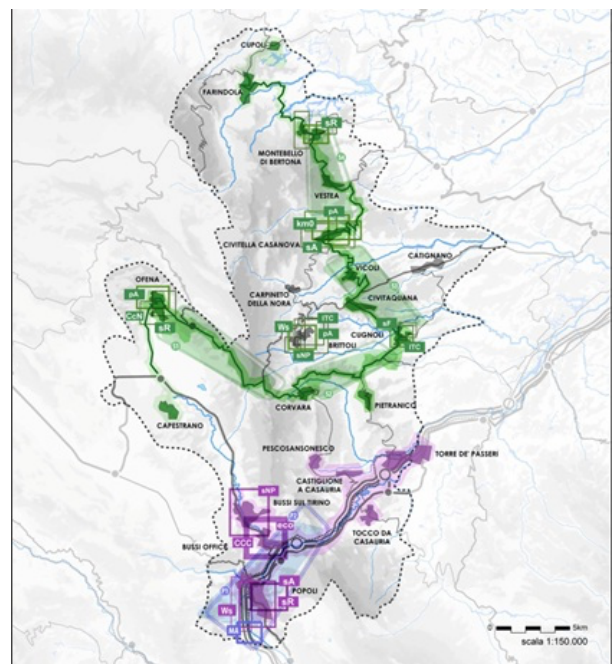


Il DCD 3/2010 ne individua i contenuti specifici e le *modalità di attuazione*: per ambiti urbani o aggregati edilizi, per progetti unitari, per progetti pilota mediante Programma Integrato.



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.

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.



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.

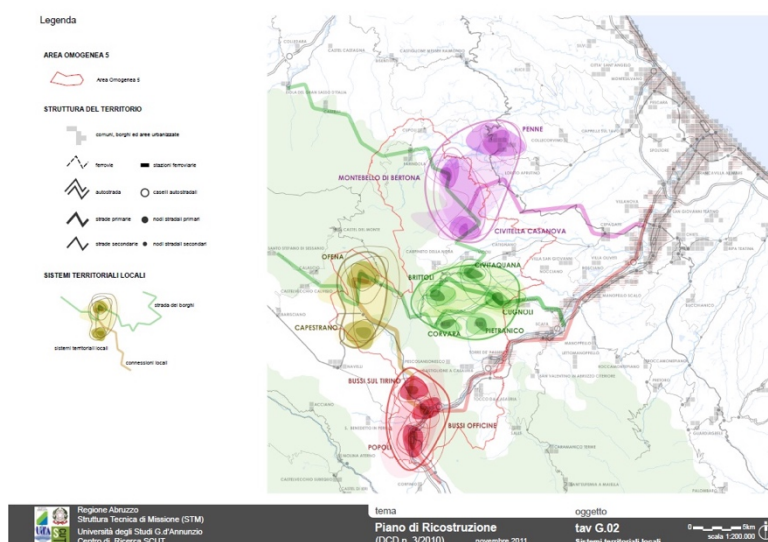
L'esperienza di tre anni, passati alla continua ricerca di modifiche ed aggiustamenti in grado di adeguare le risposte organizzative alle dinamiche domande del cratere, ha portato la Struttura Commissariale e la Rete dei Sindaci in maniera continuativa, e anche il Tavolo di Coordinamento degli Enti (istituito 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
• 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.	• 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.

L'esperienza di ReLUIS nella ricostruzione

Andrea Prota, Marco di Ludovico

Il Consorzio ReLUIS, Centro di Competenza del Dipartimento della Protezione Civile (DPC), è stato coinvolto nella prima fase dell'emergenza post sisma 2009 nell'attività che ha riguardato le verifiche di agibilità delle strutture scolastiche. Nell'ambito di tali attività, che hanno avuto inizio l'8 aprile 2009 e si sono concluse alla fine dello stesso mese circa, sono state valutate le condizioni di agibilità degli edifici scolastici di L'Aquila e provincia e contestualmente si è provveduto, sugli edifici scolastici con danni leggeri o danni non strutturali (esito di agibilità A o B), all'esecuzione di lavori di riparazione e rafforzamento locale. In particolare, i progetti degli interventi sono stati redatti da tecnici dei Comuni e della Provincia sotto la supervisione di ReLUIS e del Provveditorato alle Opere Pubbliche, che ha anche gestito l'affidamento dei lavori. A valle di tale attività, il 15/08/09 l'OPCM 3803 (e successiva OPCM 3827 del 27/11/2009 su ulteriori interventi urgenti) ha conferito a ReLUIS l'incarico di supportare i Sindaci dei Comuni del cratere nell'istruttoria tecnica delle pratiche di richiesta di contributo per le strutture con esito di agibilità B o C (OPCM 3779 del 6/6/09 e relativi Indirizzi del 17/07/09) ed E (OPCM 3790 del 9/7/09 e relativi Indirizzi del 26/08/09). Il completo esame istruttorio delle pratiche di richiesta di contributo consta di: a) istruttoria amministrativa volta alla verifica delle regolarità formale e della completezza della domanda e della documentazione allegata, svolta dalla Finanziaria per i Settori Industriale e dei Servizi S.p.A (FINTECNA); b) istruttoria tecnica volta alla verifica della congruenza degli interventi proposti in relazione ai danni dichiarati, agli indirizzi emanati dal DPC ed alla normativa sismica DM 14.01.08 e relativa Circolare n. 617 del 2 febbraio 2009, svolta dal Consorzio ReLUIS; c) istruttoria tecnica volta alla verifica della congruità economica degli interventi proposti, svolta dal Consorzio Universitario per L'ingegneria delle Assicurazioni (CINEAS). Al fine di espletare l'incarico conferitogli il Consorzio ReLUIS si è impegnato, in primo luogo, ad inserire sul proprio sito (www.reluis.it) una sezione specificamente dedicata alla "EMERGENZA TERREMOTO ABRUZZO" mirata a fornire supporto tecnico ai progettisti, amministratori e cittadini. In tale sezione è contenuto un *kit* progettuale di documenti, a disposizione del tecnico che si appresta a redigere la pratica di richiesta di contributo, composto da manualistica tecnica corredata da esempi di progetto e relativi *software* di calcolo. Particolare attenzione è stata dedicata alla redazione di linee guida tese a fornire un supporto alla progettazione degli interventi sulle strutture colpite dal sisma dell'Abruzzo del 6 aprile 2009. Sono state redatte e rese disponibili le "Linee Guida per la Riparazione e il Rafforzamento di Elementi Strutturali, Tamponature e Partizioni" in cui sono presentate diverse possibili soluzioni per l'esecuzione di interventi ricadenti nelle seguenti categorie: riparazione di elementi non strutturali danneggiati (A.1 negli Indirizzi); riparazione locale di elementi strutturali (A.4 negli Indirizzi); interventi su tamponature e paramenti esterni non danneggiati volti a prevenire crolli pericolosi per l'incolumità delle persone (B.1 negli Indirizzi); interventi di rafforzamento locale di singole parti e/o elementi di strutture in cemento armato e muratura, ai sensi dell'art. 8.4.3 del DM 14.01.08 e della relativa Circolare n. 617 del 2 febbraio 2009 (B.2 negli Indirizzi). Le tipologie di intervento proposte e dettagliate in tali linee guida si riferiscono ad edifici con esito di agibilità di tipo B o C, ma possono, naturalmente, adottarsi anche negli interventi sugli edifici più danneggiati, ossia su

quelli aventi esito di agibilità E. In tal caso, gli interventi di rafforzamento locale di singole parti o di elementi strutturali andranno concepiti e valutati in un approccio progettuale complessivo di miglioramento sismico, così come previsto nell'OPCM 3790 del 9 luglio 2009 e nei relativi indirizzi del Commissario delegato. Particolare attenzione è stata dedicata agli interventi di rafforzamento locale dei nodi che tipicamente costituiscono una delle maggiori fonti di vulnerabilità nel caso di edifici in cemento armato (vedi Fig. 1) ed agli interventi mirati alla prevenzione di fenomeni di ribaltamento fuori dal piano di pannelli murari (cuciture armate dei cantonali, inserimento di catene o cordoli, interventi di connessione tra solaio e pareti murarie, etc.) nel caso di strutture murarie.



Fig. 1. Intervento di rafforzamento locale di nodi in c.a.

Semplici *software* di calcolo sono stati resi disponibili sia in relazione al rafforzamento locale di nodi mediante materiali compositi (calcolo valutazione dell'incremento della resistenza a taglio del pannello di nodo; valutazione dell'incremento di duttilità del calcestruzzo e della resistenza a taglio dei pilastri; valutazione dell'incremento della resistenza a taglio delle estremità delle travi) sia in merito al rafforzamento locale di un edificio in muratura mediante introduzione di tiranti, nel caso in cui si attivi il meccanismo di ribaltamento fuori piano. Il sito *web* è stato, inoltre, corredato da un'apposita sezione che consente di inviare richieste di chiarimento che riguardino aspetti di tipo tecnico strutturale. ReLUIS risponde alle domande pervenute di interesse generale pervenute attraverso un elenco dinamico di FAQ (Frequently Asked Questions) che viene costantemente aggiornato. All'attività sul sito *web* si affiancano quelle "sul campo", che si distinguono in: attività di informazione e di chiarimento su alcuni aspetti tecnici alla luce delle problematiche riscontrate nelle istruttorie tecniche pervenute tramite incontri settimanali con gli Ordini Professionali, i Comuni, ed i singoli progettisti; attività istruttoria delle pratiche di richiesta di contributo. L'attività di istruttoria tecnica, in particolare, è eseguita da un team di 30 tecnici con competenze specifiche nell'ambito della ingegneria sismica selezionati, nella maggioranza dei casi tra coloro che hanno seguito le verifiche di agibilità a supporto della Protezione Civile fin dall'evento sismico del 6 aprile 2009. La selezione dei tecnici è avvenuta avvalendosi del supporto di diverse università italiane facenti parte del Consorzio e gli stessi, pertanto, risultano provenienti da città dislocate sull'intero territorio nazionale così come mostrato in Fig. 2.



Fig. 2. Città di provenienza dei tecnici appartenenti alla commissione istruttoria.

L'attività istruttoria si svolge presso una specifica struttura operativa con sede permanente, a partire dal 1 Settembre 2009, presso la Scuola Sottoufficiali della Guardia di Finanza in località Coppito (AQ) al fine di garantire un adeguato supporto tecnico ai progettisti ed assicurare allo stesso tempo uno stretto coordinamento tra l'attività svolta dal Consorzio e quella di stretta competenza del Comune.

Nel periodo in cui ReLUIIS ha svolto l'attività di istruttoria tecnica, da agosto 2009 a marzo 2013, sono state presentate 19.716 richieste di contributo per la ricostruzione degli edifici ad uso residenziale, di cui sono risultate istruibili 19.336 (17.941 pratiche per il Comune di L'Aquila e 1.395 pratiche per gli altri Comuni), così suddivise:

- 10.430 pratiche relative a strutture con esito di agibilità B o C (O.P.C.M. 3779 del 6/6/09 e relativi Indirizzi del 17/07/09);
- 8.906 pratiche relative a strutture con esito di agibilità E (O.P.C.M. 3790 del 9/7/09 e relativi Indirizzi del 26/08/09).

In accordo con quanto prescritto nelle Ordinanze 3779 e 3790, la presentazione delle richieste di contributo ha riguardato unità immobiliari, costituite da singoli appartamenti o da case indipendenti,

e parti comuni dei condomini. In funzione di tale distinzione le richieste di contributo sono state catalogate secondo tre possibili modalità:

pratiche U.I.I., ossia riferite alle Unità Immobiliari Indipendenti (ad esempio, villette indipendenti) in cui ogni area ha un unico proprietario, e per le quali sono stati ammessi a contributo interventi di riparazione e rafforzamento locale o miglioramento sismico in funzione dell'esito di agibilità;

pratiche P.C., ossia riferite alle Parti Comuni di un condominio, per le quali sono stati ammessi a contributo interventi di riparazione e rafforzamento locale o miglioramento sismico in funzione dell'esito di agibilità;

pratiche U.I.C., ossia riferite alle Unità Immobiliari Condominiali (ad esempio singoli appartamenti), per le quali sono stati ammessi a contributo interventi di riparazione.

In Fig. 3 è riportata la catalogazione delle pratiche ed il numero delle stesse in base ai criteri suddetti.

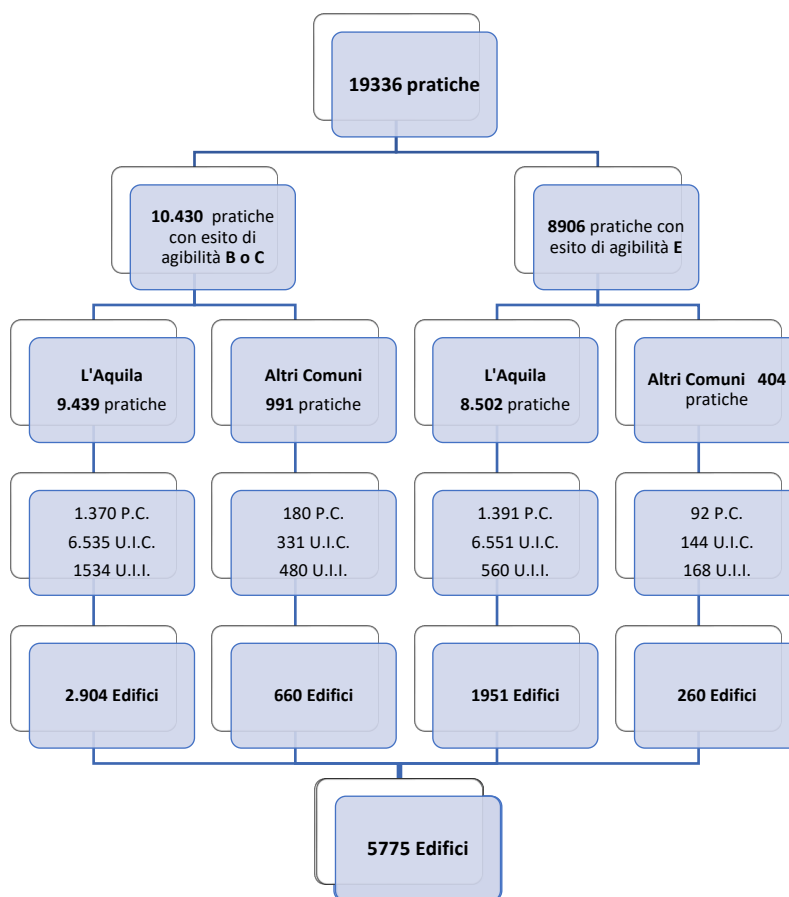


Fig. 3. Catalogazione delle pratiche istruibili dalla "Filiera" relative alla richiesta di contributo per la ricostruzione dell'edilizia privata al di fuori del centro storico.

Dall'esame delle richieste di contributo pervenute risulta che sono state protocollate 19.336 pratiche relative ad un totale di 5.775 edifici, di cui 4.855 (84% del totale) ricadenti nel Comune di L'Aquila e 920 edifici (16% del totale) ubicati negli altri Comuni del cratere e al di fuori dello stesso. Dalla Fig. 3 si desume, inoltre, che il processo istruttorio ha riguardato 3.564 edifici con esito di agibilità B o C e 2.211 edifici con esito di agibilità E.

Il consorzio ReLUIIS ha proceduto all'istruttoria tecnica della documentazione di progetto esaminando la congruità degli interventi proposti dai progettisti per la riparazione, il rafforzamento locale o il miglioramento degli edifici danneggiati con quanto disposto dalle Ordinanze e relativi Indirizzi emanate nel post-sisma nonché con il D.M.14.01.08 e relativa Circolare n.617 del 2

febbraio 2009. A valle di tale analisi, il consorzio ha emesso parere positivo o richiesto documentazione aggiuntiva/integrativa.

Il numero di pratiche esaminate ed evase mensilmente nell'arco temporale giugno 2009 – marzo 2013 è riportato in **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** e in **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** per le strutture con esito di agibilità B o C, ed in **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** ed in **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** per gli edifici con esito di agibilità E.

In particolare, il numero di pratiche emesse con esito positivo o con richiesta di integrazione è riportato in Fig. 4 ed in Fig. 6. Nei grafici di

Fig. 5 e di

Fig. 7 è, inoltre, rappresentato l'andamento cumulato delle pratiche istruite con esito positivo.

Con riferimento alle sole richieste di contributo relative al Comune di L'Aquila, dai grafici emerge che ReLUIS, nel periodo settembre 2009 - marzo 2013 ha esaminato, una o più volte, 9.439 pratiche relative a strutture con esito B o C e 8.502 pratiche relative ad edifici con esito E.

Il consorzio ha emesso parere favorevole alla concessione del contributo nei riguardi di 9.348 pratiche relative a strutture con esito B o C e di 8.097 pratiche relative a strutture con esito E. Non è stato possibile completare il processo istruttorio nei riguardi di 91 pratiche relative a strutture con esito B o C e 405 pratiche relative a strutture con esito E per le quali non sono pervenute risposte alle richieste di integrazione formulate dal consorzio. Secondo quanto previsto dall'Atto Aggiuntivo stipulato con il Capo del Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali e con i Titolari degli Uffici Speciali di L'Aquila e degli altri Comuni, nell'aprile 2013 tali pratiche sono state trasferite agli Uffici Speciali.

Per quanto concerne la ricostruzione leggera, dalla Fig. 4 emerge che il picco di pratiche istruite è stato registrato nel mese di gennaio 2010 in cui sono state esaminate 2.799 pratiche, di cui il 73% (2.038 pratiche) è stato emesso con esito positivo mentre nel restante 27% dei casi sono stati richiesti chiarimenti/integrazioni. Inoltre dalla

Fig. 5 si evince che ReLUIS ha istruito con esito positivo il 92% delle pratiche entro settembre 2010, ovvero ad un anno dall'avvio dell'attività della Filiera.

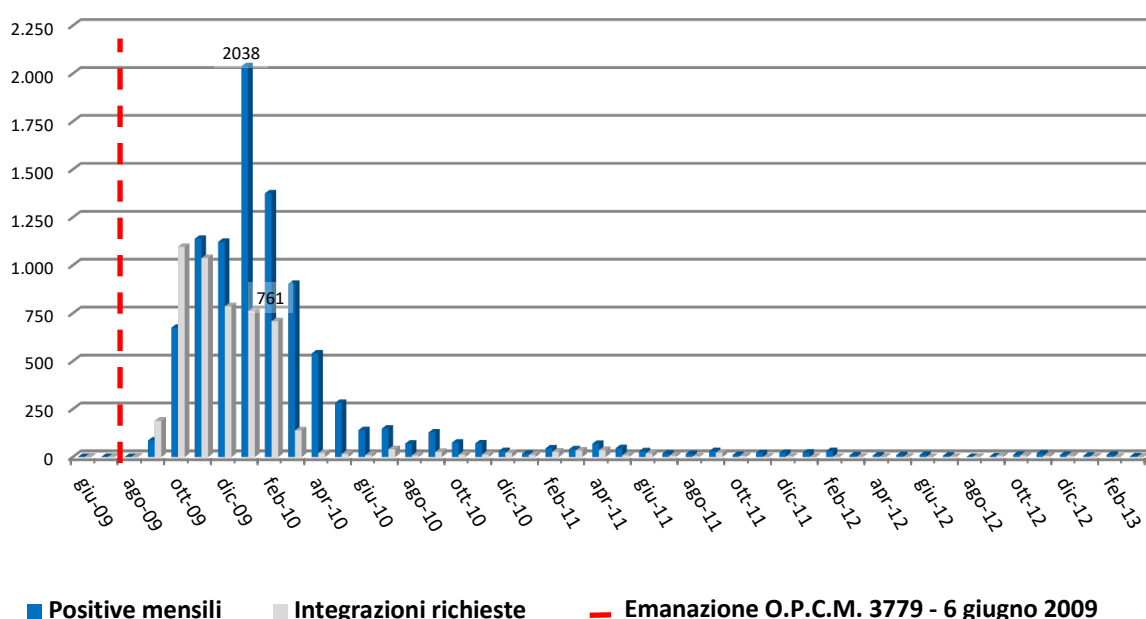


Fig. 4. Edifici con esito di agibilità B o C - Comune di L'Aquila: pratiche di richiesta contributo emesse mensilmente con esito positivo o richieste di integrazione da ReLUIs (giugno 2009 a marzo 2013).
ReLUIs (giugno 2009 a marzo 2013).

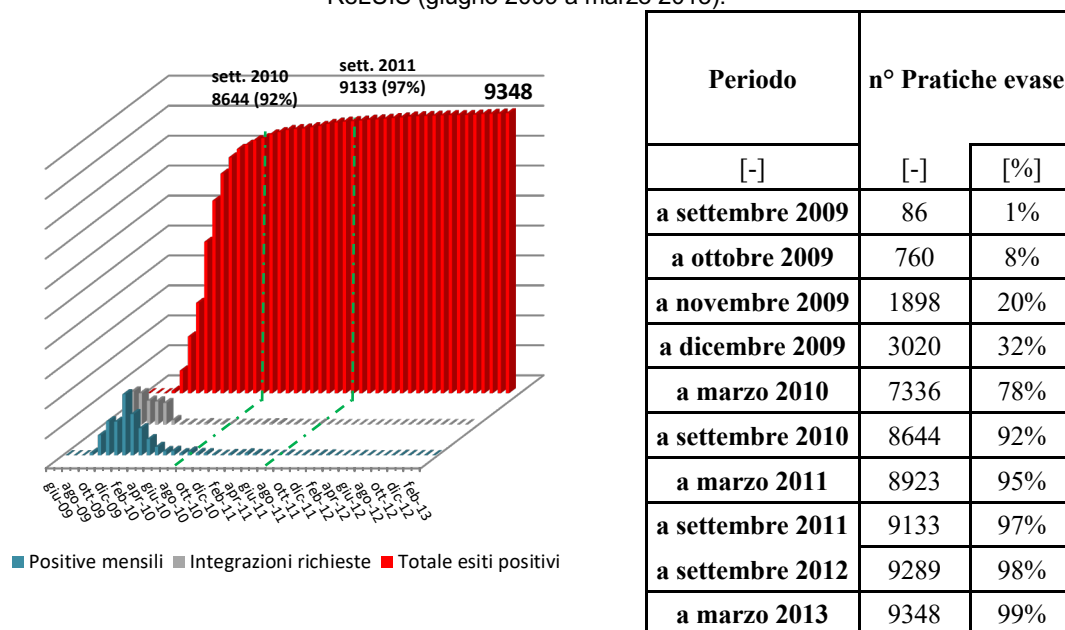


Fig. 5. Edifici con esito di agibilità B o C - Comune di L'Aquila: andamento cumulato pratiche di richiesta contributo emesse con esito positivo da ReLUIs (giugno 2009 a marzo 2013).

Con riferimento alle pratiche relative a strutture con esito di agibilità E, ovvero per quanto concerne la cosiddetta ricostruzione pesante, è possibile osservare in Fig. 6 che, nel periodo iniziale di presentazione delle domande (settembre 2010-settembre 2011), il numero di pratiche con richiesta di integrazione è risultato essere, mensilmente, maggiore del numero di richieste di contributo approvate con esito positivo. Una tendenza opposta si è registrata nel periodo tra ottobre 2011 e marzo 2013. Nel mese di dicembre 2011, inoltre, è stato registrato un picco di 2.151 pratiche esaminate, di cui il 56% con esito positivo ed il restante 44% con richiesta di chiarimenti/integrazioni.

Dalla

Fig. 7 si evince che il 52% delle pratiche presentate, ovvero circa 4.000 pratiche, è stato emesso con esito positivo tra settembre 2011 e settembre 2012. Nell'ultimo anno sono state invece evase circa 800 pratiche corrispondenti al 10% dell'intero dell'intero campione di progetti presentati.

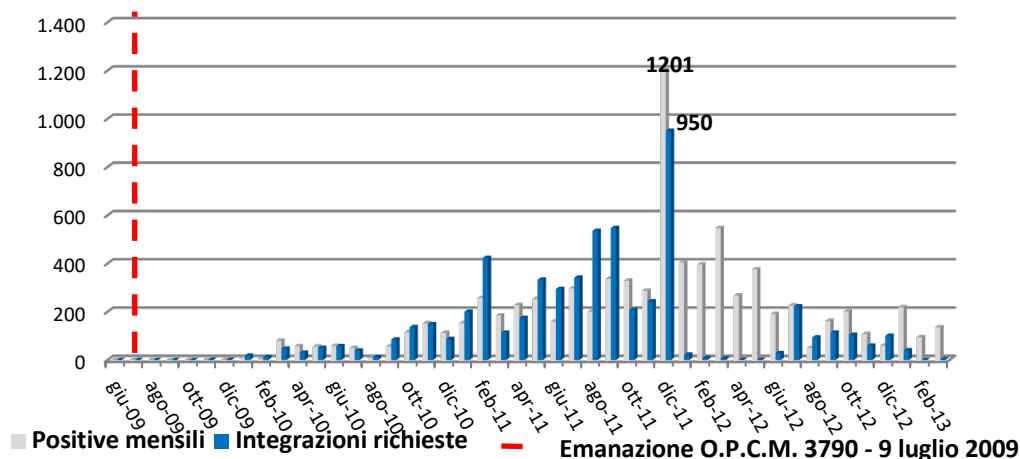
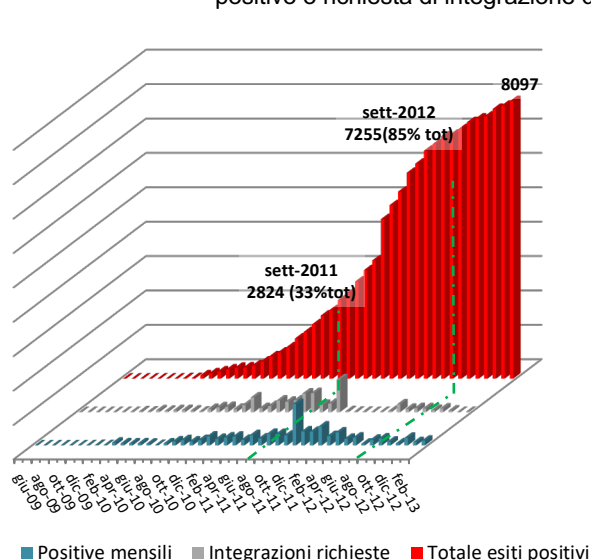


Fig. 6. Edifici con esito di agibilità E - Comune di L'Aquila: pratiche di richiesta contributo emesse mensilmente con esito positivo o richiesta di integrazione da ReLUIS (giugno 2009 a marzo 2013).



Mese ed anno	n° Pratiche evase	
	[-]	[%]
settembre 2009	0	0%
settembre 2010	380	4%
marzo 2011	1833	22%
giugno 2011	1992	23%
luglio 2011	2288	27%
settembre 2011	2824	33%
dicembre 2011	4640	55%
marzo 2012	5986	70%
settembre 2012	7255	85%
marzo 2013	8097	95%

Fig. 7. Edifici con esito di agibilità E - Comune di L'Aquila: andamento cumulato pratiche di richiesta contributo emesse con esito positivo da ReLUIS (giugno 2009 a marzo 2013).

Un'esperienza così lunga e intensa non può che prestarsi anche a qualche riflessione a consuntivo:

1) il modello della Filiera Fintecna-ReLUIS-Cineas può considerarsi, a giudizio degli autori, un riferimento molto interessante laddove si volesse provare ad istituzionalizzare regole e modalità standard per la gestione delle ricostruzioni post evento. In questo modello certamente due sono stati gli elementi molto rilevanti: il concreto supporto agli Enti locali che, specie in una condizione post evento, non possono essere caricati di responsabilità amministrative e tecniche non sostenibili; l'elevata competenza dei soggetti verificatori è essenziale se si vuole garantire un'istruttoria che ha tempi rapidi ma che sia anche indiscutibile

2) l'evoluzione del modello della Filiera ha visto un momento di consolidamento e maturazione durante il periodo in cui essa ha affiancato la Struttura Tecnica di Missione. Col trascorrere del tempo rispetto al 6 aprile 2009, è stato possibile valutare con lucidità e con grande capacità di ascolto le istanze provenienti dal "campo". A giudizio degli autori, è assolutamente meritevole di menzione l'iniziativa con cui la Struttura Tecnica di Missione ha consentito il rimborso delle spese relative ad ulteriori oneri, in particolare quelle per il retrofit energetico. Si può dire certamente che quella scelta fu di grande visione e anticipò quanto sempre più ora si è diffuso nella comunità tecnica nazionale in merito alla necessità che interventi sull'edificato esistente guardino alla contestuale riduzione sia dei rischi riguardanti gli aspetti statici e sismici che quelli relativi alla riduzione dei consumi energetici

3) il team con cui ReLUIS ha preso parte alla filiera ha avuto il suo nucleo essenziale in tanti giovani ingegneri provenienti da tutta Italia. Si è trattato di un team altamente qualificato in partenza (laurea su argomenti di ingegneria strutturale e sismica, master o dottorato di ricerca) il quale è stato guidato da persone più esperte ed è poi cresciuto tramite il confronto quotidiano e la messa a punto di criteri omogenei tesi a far sì che sui singoli aspetti la linea fosse comune ed indipendente dal singolo istruttore che esaminava la pratica. Un modus operandi, forse ovvio, che sarà utile considerare in un momento storico in cui le ingenti risorse del PNRR impongono che le

pubbliche amministrazioni siano attrezzate per gestire e controllare numerose e importanti pratiche relative a opere necessarie per lo sviluppo del Paese. Nel caso del team ReLUIIS i giovani che lavorarono durante l'esperienza aquilana hanno poi affrontato con successo concorsi pubblici ed ora offrono la loro competenza e la loro esperienza a servizio di uffici pubblici distribuiti in diverse zone del Paese. Anche questo aspetto va sottolineato: crescita dei giovani e ritorno dell'investimento su di essi fatto a servizio dei nostri concittadini.

Cineas nella ricostruzione in Abruzzo

Riccardo Campagna

Il contributo per la ricostruzione a seguito del terremoto abruzzese del 2009 è stato incentrato sulla dimostrazione del danno degli elementi non strutturali, delle finiture e degli impianti, ma anche di quelli strutturali determinati dal sisma per gli interventi di riparazione. Si è potuto inoltre dimostrare una carenza strutturale pregressa per il rafforzamento e miglioramento sismico, legando quest'ultimo aspetto in prima battuta alla risposta in termini di danno subito dal singolo edificio e quindi all'esito di agibilità determinato dalla scheda AeDES di 1° livello.

Le Ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri (O.P.C.M.) emanate nei mesi successivi all'evento catastrofico avevano infatti distinto la ricostruzione tra leggera e pesante, in base all'esito di agibilità accertato mediante la scheda AeDES. La distinzione fu equiparata rispettivamente alla manutenzione ordinaria nei casi di danni lievi, ed alla manutenzione straordinaria nei casi di gravi danni, fino alla convenienza a demolire ammettendo la sostituzione edilizia.

La ricostruzione leggera era riferita agli edifici che avevano ottenuto un esito di agibilità A, B o C, mentre la pesante era riferita agli esiti E. Mentre per gli esiti A era previsto un rilascio del contributo a seguito di presentazione di fattura, per gli esiti B, C o E il richiedente doveva presentare una domanda di contributo unitamente ad un progetto di riparazione con la documentazione tecnica necessaria alla dimostrazione dell'effettiva necessità di ottenere il contributo richiesto.

Tenendo conto della morfologia strutturale e demografica del territorio abruzzese, fu emanata successivamente un'ordinanza per gestire la ricostruzione degli aggregati edilizi (AE). L'O.P.C.M. 3820/2009 stabiliva che un aggregato edilizio, anche se suddiviso in porzioni minori ed aventi eventualmente esiti di agibilità differenti, doveva comunque essere considerato nella sua globalità, in particolare dal punto di vista dell'intervento strutturale, per tener conto delle interdipendenze che si generano in occasione di un terremoto tra le diverse tipologie edilizie.

L'iter istruttorio

La verifica del contributo è stata gestita, per conto dello Stato, dalla Filiera composta da Fintecna, ReLUIS e CINEAS. A Fintecna era assegnato il controllo della parte amministrativa, a ReLUIS la parte tecnico-strutturale, ed infine a CINEAS quella tecnico-economica.

La domanda di contributo presentata dal richiedente era soggetta ad un esame da parte della Filiera suddiviso in più fasi.

Un primo esame veniva eseguito da parte di Fintecna al momento della presentazione della domanda. Se l'esame amministrativo veniva superato, alla domanda di contributo veniva assegnato un numero di protocollo; diversamente il richiedente era chiamato ad integrare la documentazione con quella mancante. Veniva quindi girata a ReLUIS la domanda di contributo protocollata per l'esame del progetto strutturale, con esito entro 30 giorni. La pratica passava infine a CINEAS che, tenendo conto anche dell'esito di ReLUIS, emetteva il proprio parere, sempre entro 30 giorni dall'assegnazione. Dopo questa prima istruttoria, si poteva emettere il contributo soltanto

se entrambi gli esiti di ReLUIS prima e CINEAS poi, risultavano positivi, altrimenti si richiedeva al professionista di integrare la documentazione.

Il risultato finale è stato che i contributi erogati garantivano la qualità dell'intervento strutturale grazie all'attività di ReLUIS, ed erano economicamente adeguati, essendo passati attraverso il vaglio dei tecnici CINEAS, ancorché per la difficoltà della procedura e la necessità di una condivisione con i professionisti incaricati i tempi di istruttoria finivano per risultare generalmente più lunghi rispetto a quelli programmati.

A fine 2009 si è comunque concluso l'esame dei Contributi per la Ricostruzione Leggera, salvo che per i comuni che hanno aderito successivamente alla filiera e per le pratiche rimaste in lavorazione perché non integrate dai professionisti o perché non condivise alla prima valutazione.

La Ricostruzione Pesante è praticamente partita solo nel 2011, per motivi legati alla maggior difficoltà degli interventi da progettare da parte dei professionisti, nonché per la necessità di ridare prima possibile l'abitabilità completa ad un maggior numero di persone che si trovavano in sistemazioni provvisorie, e quindi per la volontà di anteporre gli interventi per la ricostruzione leggera rispetto a quella pesante. Si è dovuto tener conto anche della necessità di perfezionare il quadro normativo per la ricostruzione pesante, che è bene ricordare non è riconducibile ad interventi di manutenzione ordinaria, ma ad interventi di manutenzione straordinaria soggetti a DIA o Permesso a costruire, Autorizzazione del Genio Civile, Adeguamento Energetico e Adeguamento impianti.

L'ultima fase è stata quella dell'analisi degli aggregati fuori centro storico. Data la dimensione di alcuni aggregati edilizi e la loro conformazione tipologica e planimetrica quasi sempre irregolare, si è trattato di una operazione non semplice, sia per la Filiera responsabile della valutazione, sia per i professionisti incaricati di eseguire il progetto.

La necessità di intervenire in modo unitario su un aggregato edilizio, suddiviso in più edifici aventi diversi esiti di agibilità e unità immobiliari di vari proprietari, è risultata inoltre difficoltosa per la parte amministrativa. Era prevista infatti la costituzione del Consorzio. Ma nei Comuni del Cratere buona parte delle unità immobiliari erano caratterizzate da abitazioni secondarie o di proprietà per provenienza da assi ereditari, e non tutti i proprietari erano interessati ad aderire al Consorzio. E soprattutto si è incontrata una maggiore difficoltà ad individuare per tabulas gli interventi, senza sopralluoghi e concertazione con i tecnici istruttori CINEAS, ReLUIS e gli Enti preposti per vincoli e/o leggi.

Il 30 aprile 2013 la Filiera ha terminato il suo mandato, e ai sensi del decreto Barca L. 134/2012 sono stati istituiti due "Uffici Speciali": uno per il comune di L'Aquila (U.S.R.A.) e uno per i comuni del Cratere (U.S.R.C.), che hanno preso il posto della Filiera nell'attività di verifica dei contributi. Ai consorzi CINEAS e ReLUIS è stato comunque dato mandato di istruire in aula e "on the job" i tecnici assunti nell'organico degli Uffici Speciali; alcuni poi sono entrati negli staff di U.S.R.A. o hanno effettuato consulenze per U.S.R.C.

L'attività CINEAS

In base alla Convenzione sottoscritta con il Dipartimento della Protezione Civile, CINEAS ha avuto mandato di operare in particolare per le seguenti attività:

- per ogni richiesta di contributo, esaminare in dettaglio il computo metrico, il progetto, la descrizione dei danni subiti e degli interventi di ripristino progettati, tenendo conto della valutazione tecnico-strutturale degli interventi redatta dai tecnici ReLUIS;
- rapportare gli elementi esaminati con quanto disposto dalle ordinanze vigenti, con il listino prezzi ufficiale di riferimento, e con i normali parametri, pervenendo alla verifica del grado di congruità delle richieste;
- dettagliare le diverse categorie di spesa del contributo totale richiesto, in modo da esprimere una chiara e motivata valutazione di eventuali richieste improprie;

- estrarre la quota di contributo ritenuta immediatamente ammissibile e la quota per la quale venivano richiesti maggiori approfondimenti;
- fornire supporto all'istruttoria economica, anche con l'assistenza nei controlli a campione sull'esecuzione dei lavori, nonché con la formazione del personale tecnico dei relativi comuni, allestendo un presidio permanente di assistenza presso la sede della Guardia di Finanza.

Il prezziario informativo delle opere edili della Regione Abruzzo, approvato con delibera della Giunta Regionale del 15 giugno 2009, n. 280, BUR n. 33 dell'8 luglio 2009 e richiamato in Ordinanza per essere adottato, è stato oggetto di verifiche puntuali che hanno condotto Cineas alla richiesta di alcune modifiche. Questo è accaduto in particolare per l'uso delle fibre di carbonio, molto utilizzato nei computi, perché è un tipico intervento di rafforzamento locale o di miglioramento sismico che viene applicato nelle strutture in cemento armato, interessando ampie superfici con costi elevati.

Su richiesta Cineas, il D.G.R. n. 58 del 08/02/2010, ha infine approvato l'adeguamento del Prezzario Regionale per la ricostruzione, con l'inserimento di n. 19 nuovi prezzi.

Grazie anche al dott. Gabrielli, all'epoca prefetto di L'Aquila e all'arch. Fontana, direttore della Struttura Tecnica di Missione del Commissario per la Ricostruzione, il risparmio si è trasformato in un contributo per i cittadini. Costoro anziché vedersi limitati gli interventi di un costo spropositato, li hanno visti quadruplicati, con lo stesso costo per lo Stato e quindi in definitiva con una maggiore sicurezza per il cittadino. Ad esempio, si è potuto intervenire allo stesso costo complessivo plafonato dallo Stato, anziché sui soli nodi strutturali d'angolo, anche su tutti i nodi strutturali di parete, con una notevole diminuzione della vulnerabilità complessiva dell'edificio.

Il CINEAS, insieme alla Struttura Tecnica di Missione, ha inoltre messo a punto i criteri per determinare un tetto di spesa nella sostituzione edilizia (demolizione e ricostruzione), i criteri per procedere al riacquisto della nuova abitazione distrutta, e i criteri di accesso ai contributi per l'adeguamento degli impianti (Circolare n.430 del 08/02/2011). Ancora, il miglioramento energetico (Decreto 44 del Commissario Delegato per la Ricostruzione), e infine il costo del superamento delle barriere architettoniche (Decreto 59 del 28 aprile 2011 del Commissario Delegato per la Ricostruzione).

Risultati raggiunti

Complessivamente Cineas con la sua attività ha conseguito significativi risultati di efficienza. Ha valutato 19.716 pratiche; per un totale di contributo richiesto pari a 3,1 miliardi di Euro; di questa cifra sono stati considerati non ammissibili 413 milioni di Euro, ovvero il 13,3% del totale. Il costo della struttura che il Consorzio ha messo a disposizione per il controllo è stato di 12 milioni di euro con un saldo netto per lo Stato di 401 milioni di euro.

Questi i risultati meramente contabili. Ma va considerato anche che il perdurare dell'attività ha portato ad una moratoria delle richieste e ad un allineamento ai criteri imposti dalla procedura, oltre ai citati interventi sul prezziario di riferimento.

Considerazioni finali

Il metodo analitico utilizzato dal CINEAS mostra chiaramente la sua convenienza in termini di economicità e coerenza degli interventi rispetto alla consistenza dei danni e della vulnerabilità degli edifici post-sisma. La sua necessità è conseguente anche alle carenze di controlli da parte del committente privato il quale, sollevato dalla responsabilità di verificare l'impegno economico, tende ad astenersi dal comportamento tipico del buon padre di famiglia, che sorveglia e vigila sul corretto uso del suo investimento e nella fattispecie sull'opera realizzata.

La gestione della ricostruzione deve perciò necessariamente passare attraverso un maggior controllo dei processi della ricostruzione, che influisce positivamente non solo sulla corretta esecuzione dell'opera, ma anche sulle minacce rappresentate da infiltrazioni mafiose ed interessi impropri.

In questo senso il modello innovativo utilizzato in Abruzzo per la ricostruzione privata fuori dal centro storico andrebbe riproposto anche altrove, avendo visto come l'attività svolta dalla filiera si è di fatto sostituita al committente, proprio in quelle funzioni di vigilanza qualificata, con molteplici effetti positivi tra i quali:

- un risparmio diretto del 13,3% sul costo degli interventi;
- un calmieramento indiretto delle richieste di contributo da parte dei professionisti, da sottoporre a verifiche puntuali;
- un controllo dei prezzi all'origine, rivedendo anche il prezziario originario da utilizzare per ordinanza.
- progetti qualitativamente migliori per il contributo di specialisti messi in campo dalla ReLUIIS.
- terzietà nella determinazione del contributo restando anonima l'attività svolta.

Questioni in gioco nella ricostruzione post-sisma

Antonio Mannella¹

Introduzione

In Italia gli interventi di ricostruzione post sisma degli edifici privati sono sempre stati finanziati con contributi pubblici. In altri paesi, in particolare in quelli anglosassoni, invece ci si affida prevalentemente al supporto delle assicurazioni; ciò comporta una differenza di approccio sostanziale, che influisce in vari modi sulle attività e sulla definizione stessa di ricostruzione, come vedremo nel seguito.

Nonostante ciò, nell'ordinamento giuridico italiano non è presente alcuna legge organica di disciplina delle ricostruzioni post-sisma. Con il susseguirsi degli eventi sismici si è però venuta a creare una consuetudine nell'impianto generale e nella gestione di alcuni processi inerenti la ricostruzione degli edifici privati, che rappresentano di gran lunga la maggioranza degli edifici colpiti dal sisma: in particolare nell'ambito della ricostruzione post sisma dell'Abruzzo del 1984 furono emanate, tra le altre, l'Ordinanza 230/FPC/ZA del 05/06/1984 e l'Ordinanza 905 dell'11 febbraio 1987 (quasi tre anni dopo il sisma) a disciplinare, rispettivamente, gli interventi sugli edifici lievemente e maggiormente danneggiati, la cui impostazione è stata di nuovo adottata, di volta in volta, con alcuni cambiamenti, per tutte le ricostruzioni post sisma fino al 2009.

La prima normativa tecnica che descriveva le modalità di verifica e di intervento sugli edifici esistenti era di poco precedente: era contenuta nel DM 02/07/1981 ed incredibilmente, nonostante i progressi scientifici conseguiti, è rimasta un importante punto di riferimento anche per l'esecuzione degli interventi antisismici sugli edifici esistenti non danneggiati dal terremoto fino all'entrata in vigore dell'OPCM 3274/2003, emanata a seguito dell'evento che ha colpito San Giuliano di Puglia nel 2002, in quanto tutte le Norme Tecniche per le Costruzioni emanate fino al 2005 si occupavano solo delle nuove costruzioni.

Dal punto di vista procedurale le citate Ordinanze del 1984 e 1987 disciplinavano le modalità di intervento per la riparazione o la ricostruzione degli edifici privati definendo il contributo massimo a disposizione, le modalità di rilascio delle autorizzazioni e le modalità di gestione dei lavori riguardanti gli edifici non isolati, i cosiddetti edifici in aggregato, molto frequenti nei nostri centri storici. Entrambe le norme citate e tutte quelle successive, a parte quelle relative alla ricostruzione post sisma 2009 delle periferie, avevano un'impostazione definita parametrica, secondo la quale il contributo a disposizione per la riparazione del danno e la riduzione della vulnerabilità sismica derivava sostanzialmente dal prodotto della superficie del fabbricato per il costo unitario d'intervento; quest'ultimo determinato facendo riferimento ad alcuni parametri che pesano il livello di danno e la vulnerabilità sismica dell'edificio oggetto di intervento.

Effettivamente tutti gli eventi sismici che hanno colpito il territorio italiano dopo il 1908 e fino al 2009, hanno interessato in prevalenza aree rurali, coinvolgendo le città più popolate solo marginalmente. Invece il sisma del 2009, in modo simile a quello che colpì Messina nel 1908, ha coinvolto un capoluogo di regione di media grandezza con un'estesa zona industriale e un importante centro storico. Le attività per sostenere la ricostruzione di una città di 70.000 abitanti come L'Aquila, sede di tutte le principali istituzioni regionali, sono ben diverse da quelle necessarie a garantire la ripresa di borghi di dimensioni minori comprendenti perlopiù edifici a destinazione

¹ Ricercatore CNR-ITC L'Aquila.

d'uso sostanzialmente residenziale. Da questo punto di vista il terremoto del 2012 che ha colpito un'area a cavallo tra l'Emilia-Romagna, il Veneto e la Lombardia, ha rappresentato nuovamente un *unicum* sul territorio nazionale, in quanto in quel caso, gli eventi sismici hanno interessato comuni non molto popolosi, ma comprendenti un territorio con una delle aree più industrializzate del paese.

Con la ricostruzione post sisma del 2009 sono state introdotte sostanziali novità inerenti le procedure fino ad allora adottate per la ricostruzione delle aree colpite da eventi sismici; alcune di queste hanno prodotto visibili effetti favorevoli, altre sono state meno incisive, talune non hanno sviluppato tutta la loro potenzialità a causa della cessazione della struttura commissariale. Verranno qui illustrate alcune delle innovazioni introdotte nel processo di ricostruzione degli edifici privati, cercando al contempo di fornire alcune considerazioni sulla loro efficacia.

Riparazione del danno e altri interventi

Nell'introduzione si è accennato al fatto che in Italia le attività di ricostruzione, in quanto finanziate prevalentemente dallo Stato, comprendono sempre, oltre la riparazione del danno, anche l'esecuzione di interventi di riduzione del rischio sismico. Questa impostazione ha origini molto lontane, infatti in molti comuni italiani sono ancora riconoscibili gli interventi eseguiti dal Genio Civile a seguito dei terremoti che hanno colpito l'Italia all'inizio del XX secolo. Una delle domande in cerca di risposta da molti anni è quella relativa al livello di sicurezza che è necessario garantire con gli interventi di riduzione della vulnerabilità dell'edificato, a maggior ragione quando tali interventi riguardano un edificio danneggiato dagli eventi sismici, ma forse non è questa la questione principale che merita una risposta.

Le norme inerenti la ricostruzione post sisma di volta in volta approvate hanno assegnato agli edifici poco danneggiati un contributo per la ricostruzione sufficiente alla riparazione del danno e all'esecuzione di limitati interventi di riduzione della vulnerabilità sismica, mentre agli edifici danneggiati in modo più grave in genere è stato riconosciuto un contributo maggiore, sufficiente a garantire anche l'esecuzione di interventi di miglioramento sismico, più invasivi.

Fino al 2009 l'appartenenza di un singolo fabbricato ad una delle fasce sopra citate, e la relativa quantificazione del contributo spettante, era definita a seguito delle risultanze di un rilievo eseguito in un secondo momento, generalmente a distanza di alcuni mesi, rispetto al rilievo dell'agibilità sismica, eseguito nell'immediatezza dell'evento. Il rilievo del danno e dell'agibilità sismica è stato introdotto gradualmente a partire dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso [Braga et al, 1982]; una indicazione inerente la condizione di agibilità sismica dell'edificio è stata inclusa per la prima volta nelle note della scheda di rilievo del danno utilizzata a seguito del terremoto del 1984 in Abruzzo. Dal 1997 le attività di rilievo sono effettuate con la scheda di rilievo dell'Agibilità e Danno nell'Emergenza Sismica o scheda Aedes. L'utilizzo di questa scheda è stato prescritto nei terremoti di L'Aquila e dell'Emilia-Romagna tramite Ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, mentre in seguito è stata adottata definitivamente quale strumento di rilievo post sisma con un DPCM, nel 2014. Questa scheda speditiva, compilabile in poco tempo, anche in condizioni disagiate, quali sono quelle relative ad una fase di emergenza post sisma, consente di raccogliere informazioni codificate sul livello di danneggiamento dell'edificio e sulle condizioni di agibilità dello stesso. In particolare il livello di agibilità è articolato su tre fasce: *agibile* (esito A) per gli edifici utilizzabili, senza interventi significativi, con un grado di sicurezza prossimo a quello che avevano prima dell'evento sismico; *agibile con provvedimenti* (esito B) o *parzialmente agibile* (esito C) per gli edifici lievemente danneggiati, che necessitano di interventi limitati o circoscritti per tornare agibili; *inagibile* (esito E) per gli edifici gravemente danneggiati, che generalmente necessitano di interventi più estesi ed importanti da attuarsi con tempistiche maggiori. Oltre queste tre fasce di agibilità ce ne sono altre due, adibite rispettivamente agli edifici da rivedere, definiti *temporaneamente inagibili* e a quelli *inagibili a causa di rischi esterni* all'edificio stesso.

Con la ricostruzione post sisma del 2009 è stata introdotta una importante novità, riproposta in parte anche nei terremoti successivi: al fine di accelerare i tempi della ricostruzione, si è scelto di non effettuare il secondo passaggio dedicato al rilievo del danno, ma di fare riferimento direttamente all'esito di agibilità indicato nella scheda Aedes. Ciò ha permesso di anticipare di mesi l'avvio della fase di ricostruzione, al prezzo di una "forzatura" metodologica: agibilità e grado di danneggiamento di un immobile non sono sinonimi, infatti nella scheda Aedes sono riportati esaminati in due sezioni ben distinte, anche se collegate: un edificio con un danno limitato, ad esempio, può ben essere classificato inagibile, con esito E, se la localizzazione del dissesto è comunque tale da pregiudicarne la sicurezza e la fruibilità nel suo insieme. Con il terremoto del 2016, che in parte ha colpito le stesse zone già danneggiate dal sisma del 2009, è stato registrato per di più un fenomeno singolare, esteso non solo agli edifici privati, ma anche ad alcune categorie di edifici pubblici come le scuole: i cittadini, già colpiti da un altro terremoto pochi anni prima, avendo compreso che le modalità di intervento sugli edifici sarebbero state legate all'esito di agibilità, alcune volte hanno esercitato pressioni sui rilevatori, anche con la nascita di specifici comitati², affinché fossero particolarmente severi nell'attribuzione del giudizio di agibilità. Questa situazione ha generato ulteriori pressioni sui tecnici incaricati dei rilievi, chiamati ad assolvere ad un compito già difficoltoso, soggetto a rischi notevoli e comportante forti responsabilità e probabilmente ha condizionato, almeno in parte, l'attività amministrativa successiva alla definizione degli esiti di agibilità, con particolare riferimento alle scuole. E' auspicabile quindi, da questo punto di vista, che il contributo per la ricostruzione in futuro si possa legare al danno, pure rilevato nella scheda Aedes, e non all'esito di agibilità; purtroppo però sulle modalità di classificazione del danno la comunità scientifica non ha assunto ancora un orientamento condiviso, essendo state proposte nel corso del tempo varie metodologie per la definizione di un indice di danno complessivo, tra cui [Sabetta *et al.*, 1998; Rota *et al.*, 2008, Dolce *et al.*, 2019], che conducono a valori anche significativamente diversi tra loro.

Contestualmente al riferimento diretto alla scheda Aedes, per la ricostruzione delle periferie colpite dal sisma del 2009, è stata introdotta una ulteriore novità nel processo di ricostruzione degli edifici privati, relativa all'analisi diretta e al finanziamento del progetto esecutivo d'intervento, senza fare riferimento ad alcun modello parametrico. Questa modalità di definizione del contributo era stabilita nelle OPCM 3779/2009 e l'OPCM 3790/2009 emanate a luglio 2009, contenenti la disciplina per la riparazione del danno e miglioramento sismico rispettivamente per gli edifici lievemente e gravemente danneggiati. Qualche mese dopo, a novembre 2009, è stata pubblicata l'OPCM 3820/2009, che disciplinava gli interventi sugli edifici in aggregato e dopo alcuni altri mesi, a chiudere il quadro, è stata pubblicata l'OPCM 3881/2009, che definiva i limiti di contributo erogabili per gli edifici gravemente danneggiati (quelli con esito E) e per gli edifici vincolati. Negli stessi mesi il quadro normativo è stato completato da alcuni decreti e circolari del Commissario Delegato per la Ricostruzione, il cui contenuto sarà meglio illustrato più avanti.

L'analisi diretta dei progetti d'intervento è stata attuata tramite convenzioni stipulate con i vari comuni del cratere, e in particolare con la città di L'Aquila, dalla cosiddetta "Filiere", costituita da Fintecna, che si occupava degli aspetti amministrativi delle pratiche di richiesta del contributo, da Reluis - Consorzio della Rete dei Laboratori Universitari di Ingegneria Sismica e Strutturale, che si occupava di analizzare gli aspetti strutturali, e da CINEAS - Consorzio Universitario per l'Ingegneria nelle Assicurazioni, che analizzava gli aspetti economici. La velocità nella pubblicazione delle Ordinanze sopra citate, avvenuta a pochissimi mesi dagli eventi sismici e la descritta modalità di analisi dei progetti, hanno consentito di trattare allo stesso modo sia gli edifici a destinazione abitativa, sia gli edifici produttivi, peraltro risultati generalmente poco danneggiati.

² Ad. Es. il Comitato "Scuole sicure", a L'Aquila

Edifici con danni lievi

Per gli edifici con danni lievi, nel comune di L'Aquila, l'attività istruttoria si è concentrata in pochi mesi: oltre la metà dei contributi è stata rilasciata tra i mesi di dicembre 2009 e febbraio 2010, con picchi di oltre 2.000 contributi al mese, per terminare quasi completamente a distanza di circa un anno [Dolce et al, 2015]. Nei restanti comuni del cratere il rilascio dei contributi per gli edifici lievemente danneggiati è avvenuto più lentamente, fino al mese agosto 2013. Per questi edifici, come accennato precedentemente, la normativa prevedeva sia dei fondi per la riparazione del danno che per la riduzione della vulnerabilità sismica, quest'ultima da attuare tramite i cosiddetti "interventi di rafforzamento locale", interventi considerati veloci e poco invasivi, tant'è vero che il 60% dei cantieri ha avuto una durata inferiore a 6 mesi e circa il 90% inferiore ad 1 anno [Mannella et al, 2020].

Edifici con danni gravi

Per la ricostruzione degli edifici con danni gravi ubicati nelle periferie è stata mantenuta la stessa impostazione di base adottata per la ricostruzione degli edifici con danni lievi. La complessità degli interventi da attuare e la scelta di garantire la disponibilità economica per realizzare anche interventi di miglioramento sismico volti a garantire un livello minimo di sicurezza sismica pari almeno al 60% di quello degli edifici nuovi, ha determinato però la necessità di creare un quadro normativo più articolato di quello adottato per la riparazione degli edifici con danni leggeri in quanto il danneggiamento più significativo e la necessità di raggiungere un predeterminato livello di sicurezza sismica possono comportare la necessità di realizzare interventi piuttosto invasivi, con conseguenze importanti anche sui restanti sistemi tecnologici dell'edificio e sulle finiture edili.

Da diversi anni la comunità scientifica dibatte sul valore dell'indice di sicurezza minimo da raggiungere nel caso si intervenga sugli edifici esistenti, a maggior ragione se danneggiati dagli eventi sismici. Alla base di questo dibattito c'è l'assunzione che nella ricostruzione post-sisma sia comunque necessario prevedere interventi di miglioramento sismico per gli edifici danneggiati; le implicazioni che comporta questa scelta sono state pienamente affrontate per la prima volta nella ricostruzione degli edifici privati danneggiati dal sisma del 2009.

La componente strutturale di un edificio non è la componente più costosa: in un edificio di nuova realizzazione il costo delle strutture si aggira intorno al 25% del totale. Un ulteriore 30% circa è ascrivibile agli impianti tecnologici, mentre la restante parte è riferibile alle lavorazioni inerenti all'efficientamento energetico e alle finiture edili. D'altra parte, dal comportamento della componente strutturale dipende la salvaguardia di tutti gli altri sistemi dell'edificio oltre, naturalmente della vita umana.

Nel corso della ricostruzione degli edifici con danni gravi delle periferie aquilane è stato affrontato per la prima volta il tema del finanziamento delle opere impiantistiche prevedendo espressamente che parte dei fondi a disposizione fosse destinato all'adeguamento alla normativa vigente. Tale decisione è stata presa in considerazione della necessità di intervenire sulle dotazioni impiantistiche dell'edificio conseguentemente agli interventi sugli elementi strutturali, in quanto spesso, per raggiungere le strutture, è necessario coinvolgere nelle lavorazioni anche la parte impiantistica. In particolare, se negli impianti elettrici e del gas sono presenti componenti obsolete o non certificate, queste non possono semplicemente essere riparate, ma devono essere sostituite integralmente. Questa situazione si verifica sempre nel caso di edifici realizzati almeno fino alla fine degli anni '80. Lo stesso problema, ma per motivi diversi, si pone quando nell'edificio sono presenti elementi contenenti amianto, che deve essere integralmente rimosso prima di poter procedere all'esecuzione di qualsiasi ulteriore lavorazione.

Nel caso della ricostruzione post-sisma di un edificio senza particolari elementi di pregio storico artistico, inoltre, l'incidenza del costo degli interventi strutturali può divenire molto elevato, fino ad arrivare al 50-60% del costo di costruzione di un edificio nuovo; inoltre è stato dimostrato più volte che l'indice di sicurezza di un edificio esistente non varia linearmente al variare del costo degli interventi di rafforzamento strutturale, ma tende ad un asintoto [Cifani et Al, 2007]. Ciò accade perché, tipicamente, gli edifici esistenti concepiti con riferimento a norme sismiche obsolete o in assenza di norme specifiche hanno carenze connaturate alle loro caratteristiche geometriche e/o nella concezione strutturale, non sempre sanabili con interventi a posteriori, per quanto questi possano essere invasivi o radicali.

Ciò può comportare che il costo complessivo dell'intervento di riparazione del danno, miglioramento sismico e adeguamento impiantisco possa essere maggiore del costo di realizzazione di un edificio nuovo; inoltre, anche la complessità e la durata delle lavorazioni può comportare tempi d'esecuzione notevoli.

È necessario infine segnalare che le attuali, come le precedenti Norme Tecniche per le Costruzioni, nel caso di interventi di miglioramento sismico su edifici esistenti, al contrario di quanto accade negli edifici di nuova realizzazione, non richiedono che siano verificate determinate condizioni inerenti la salvaguardia degli elementi non strutturali in caso di eventi sismici. Ciò comporta la possibilità che anche in edifici migliorati sismicamente, gli elementi non strutturali, quindi le tamponature, la parte impiantistica e le finiture edili, possano danneggiarsi molto più che negli edifici di nuova costruzione: si migliorano le prestazioni dell'edificio nei confronti della salvaguardia della vita umana, ma si hanno garanzie limitate sulla protezione dell'investimento sostenuto.

Per gestire le condizioni sopra descritte fu introdotto un limite al contributo concedibile, definito *limite di convenienza economica dell'intervento*.

Il limite di convenienza economica dell'intervento

Il concetto di limite di convenienza economica dell'intervento è stato introdotto per rendere più efficace l'attività di ricostruzione degli edifici delle periferie maggiormente danneggiati dal sisma.

Per i motivi illustrati al paragrafo precedente, con i soli interventi di miglioramento sismico si correva il rischio di investire una ingente quantità di fondi per intervenire su edifici con importanti carenze, non solo strutturali, ma anche riferibili agli impianti tecnologici, all'isolamento termico e acustico e alle barriere architettoniche. L'importo individuato come *limite di convenienza economica dell'intervento* è stato concretamente definito in maniera da essere riferito direttamente ai costi di costruzione attuali dell'edilizia locale. Questo derivava infatti direttamente dal costo di costruzione dell'edilizia agevolata in Abruzzo, quantificato in specifici provvedimenti regionali sulla base di parametri definiti a livello nazionale e dei costi effettivi di costruzione nell'ambito della regione. All'importo così ottenuto era sommato il costo per la demolizione dell'edificio esistente e lo smaltimento delle relative macerie. L'introduzione del limite di contributo così concepito fu molto importante ai fini della definizione delle modalità di ricostruzione, in quanto per la prima volta venne sancito il principio che potessero essere demoliti e ricostruiti non solo gli edifici gravemente danneggiati, come avveniva nelle precedenti ricostruzioni post-sisma, ma anche gli edifici che, a causa delle loro caratteristiche intrinseche, avevano un costo di riparazione e miglioramento sismico troppo alto rispetto agli edifici di nuova realizzazione. Con la ricostruzione post-sisma del 2009, in altre parole, si è passati da una quantificazione tipologica del danno ad una sua quantificazione economica.

Anche dal punto di vista prettamente architettonico, la sostituzione edilizia ha offerto l'occasione per rinnovare il panorama delle periferie. Il freno alla realizzazione di edifici con configurazioni plano-altimetriche e/o distributive sostanzialmente diverse da quelle precedenti in questo caso è

stato prettamente burocratico; norme urbanistiche più flessibili e meglio adatte allo scopo sarebbero state molto utili allo scopo.

La struttura commissariale individuò altresì delle forme per incoraggiare la strada della cosiddetta “sostituzione edilizia” anche nei casi in cui il limite di convenienza non veniva superato per i motivi precedentemente illustrati: un edificio nuovo non è solo adeguato sismicamente, ma è allineato alle vigenti norme di settore anche in tutti gli altri aspetti costruttivi, con evidente vantaggio sotto molti aspetti per il patrimonio abitativo del territorio in generale. Fu intrapresa quindi la strada di legare parte del contributo per il miglioramento sismico al raggiungimento di specifici requisiti inerenti le prestazioni impiantistiche, energetiche e di superamento delle barriere architettoniche. Va segnalato peraltro che la stratificazione delle norme avvenuta successivamente alla chiusura della struttura commissariale ha svincolato i costi per la ricostruzione dal costo di costruzione dell’edilizia agevolata, perdendo così la possibilità di adeguare automaticamente il finanziamento per la riparazione del danno alla variazione dei costi dell’edilizia sul territorio.

In seguito sia il tempo medio di analisi delle pratiche, sia la durata dei lavori, hanno registrato, comprensibilmente in relazione alla maggiore complessità dei casi da affrontare, aumenti significativi rispetto ai tempi della ricostruzione degli edifici lievemente danneggiati. In particolare la durata dei cantieri solo nel 70% dei casi è stata inferiore a 24 mesi, e nel 5% dei casi ha addirittura superato i 36 [Mannella et al, 2020]. A distanza di alcuni anni dal termine della fase di ricostruzione delle periferie (alla fine del 2016 circa il 90% della popolazione delle periferie era rientrato nelle proprie abitazioni) a L’Aquila si registrano differenze dell’ordine del 20-30% nel valore di compravendita tra gli immobili riparati e migliorati sismicamente ed energeticamente e quelli oggetto di sostituzione edilizia.

La conservazione dei centri storici e degli edifici con elementi di pregio storico- architettonico

La possibilità di ricorrere alla sostituzione edilizia, facendo riferimento alla convenienza economica dell’intervento non è applicabile indistintamente a tutte le categorie di edifici. Gli edifici soggetti a vincolo diretto o indiretto sicuramente non rientrano tra gli edifici che possono essere oggetto di demolizione e ricostruzione per motivi prettamente economici. Tali edifici non sono gli unici da preservare: anche a seguito di un terremoto particolarmente distruttivo quale quello che ha colpito l’Abruzzo nel 2009, l’identità dei centri storici è il maggior valore aggiunto dei territori colpiti dal sisma, come del resto per molti altri territori italiani. D’altra parte la qualità e i contenuti degli strumenti urbanistici vigenti alla data del sisma sono apparsi subito particolarmente insufficienti per gestire un evento così complesso quale la ricostruzione post sisma, quindi si è agito su due fronti complementari: i piani di ricostruzione e gli incrementi di contributo riconosciuti agli edifici soggetti a vincolo e agli edifici con particolari caratteristiche di pregio storico-architettonico. Quest’ultima categoria di edifici, introdotta con la ricostruzione del 2009, comprendeva gli immobili, non soggetti a vincoli specifici, che per caratteristiche costruttive, storiche e di contesto erano meritevoli di essere preservati e valorizzati. Pertanto, per la ricostruzione dei centri storici, furono tracciate due strade parallele: la prima comprendeva i piani di ricostruzione, necessari, sia per definire le aree dei centri abitati nelle quali era ritenuta opportuna una pianificazione di livello urbanistico, piuttosto che edilizio, sia per individuare gli edifici meritevoli di essere conservati e valorizzati; la seconda comprendeva gli incrementi al contributo necessari per permettere l’effettiva riparazione e valorizzazione degli edifici danneggiati individuati dai piani di ricostruzione. La chiusura della struttura commissariale è avvenuta quando solo pochi piani di ricostruzione erano stati approvati; la gran parte è stata approvata successivamente dall’Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere (USRC).

Le modifiche normative e il periodo di transizione dalla gestione operata dalla struttura commissariale alla gestione degli Uffici Speciali purtroppo hanno determinato un calo d’interesse nei confronti dei piani di ricostruzione, che hanno perso parte delle funzioni e dell’efficacia

inizialmente prevista. I vari comuni del cratere hanno seguito strade anche sostanzialmente diverse nell'attuazione dei piani stessi e nella conseguente pianificazione degli interventi; alcuni piani si sono dimostrati molto più efficaci di altri, sia come ausilio alla pianificazione degli interventi, sia dal punto di vista della qualità imposta all'esecuzione degli interventi stessi.

Contestualmente alla chiusura della struttura commissariale, venne modificato anche il meccanismo per il rilascio dei contributi; in luogo della Filiera e dell'analisi diretta dei progetti d'intervento venne adottato un modello parametrico, sulla falsariga di quelli adottati nelle ricostruzioni post sisma precedenti al 2009. Il modello parametrico di concessione del contributo presenta un vantaggio molto importante rispetto alla analisi diretta del progetto d'intervento: la flessibilità. I pochi dati sopra illustrati mostrano l'incremento sia dei tempi dell'attività istruttoria per il rilascio del contributo, sia della durata della fase di cantierizzazione, conseguente al passaggio dagli interventi relativi agli edifici lievemente danneggiati a quelli danneggiati gravemente. Gli edifici in aggregato, perlopiù ubicati nei centri storici, sono insiemi di edifici con vari livelli di danneggiamento, articolazioni spaziali anche molto complesse e modalità costruttive molto più complesse degli edifici delle periferie, tipicamente realizzati in epoche più recenti e meno soggetti a rimaneggiamenti nel corso del tempo. Queste condizioni comportano incrementi, anche notevoli, della complessità dei progetti d'intervento.

All'aumentare della complessità dell'edificato e delle lavorazioni da eseguire, non è infrequente che nel corso dei lavori si renda necessario apportare delle modifiche al progetto originario; nel caso degli edifici isolati e di costruzione relativamente recente tali modifiche, a meno di importanti carenze progettuali, generalmente sono di dettaglio. Ma nel caso degli edifici ubicati nei centri storici, rimaneggiati più volte nel corso del tempo e aggregati ad altri edifici a formare sistemi ancora più complessi, le modifiche possono diventare sostanziali e, nel caso in cui il contributo sia vincolato al progetto approvato, richiedere una o più revisioni dello stesso. Il problema principale delle modifiche da apportare al progetto approvato risiede nella validazione delle stesse e nella successiva autorizzazione all'esecuzione; è estremamente complicato definire quali modifiche possono essere effettuate senza arrestare o rallentare i lavori in modo significativo per chiedere una revisione del contributo; d'altra parte, fermi più o meno prolungati del cantiere non sono compatibili con la gestione delle imprese che si troverebbero rapidamente in condizioni di sofferenza.

Al contrario, nel caso del contributo concesso su base parametrica, eventuali modifiche al progetto, anche sostanziali ma fermo restando il rispetto di determinate condizioni prestazionali, non richiedono necessariamente una revisione del contributo stesso.

Se il modello parametrico comprende pochi parametri per la definizione del contributo si rischia di generare una distribuzione iniqua dei fondi. Mentre nel caso in cui il modello parametrico sia particolarmente raffinato e quindi consenta di distribuire i fondi con maggiore precisione, la sua gestione può diventare particolarmente complicata e farraginoso allungando a dismisura i tempi di rilascio del contributo. Si allungano anche i tempi richiesti per l'attività di progettazione in virtù del maggior numero di elaborati da produrre, non necessari all'esecuzione delle lavorazioni, ma solo alla corretta quantificazione dei parametri. In generale si può ritenere che molti dei parametri considerati, volti a descrivere le caratteristiche geometriche e di vulnerabilità dell'immobile, possano essere standardizzati ed utilizzati per qualunque ricostruzione post-sisma, anche se ciò fino ad ora non è mai avvenuto. Altri parametri, legati, come nel caso della ricostruzione abruzzese, alla conservazione e alla valorizzazione del costruito, sono invece più strettamente correlati alle tipologie costruttive di ogni specifico territorio; quindi, non sono direttamente standardizzabili; anche in questo caso però potrebbero essere adottati dei riferimenti comuni.

I tempi della ricostruzione e l'abbandono del territorio

Il tempo di avvio della macchina della ricostruzione, quello di rilascio del contributo e quello di esecuzione degli interventi, quindi, in sintesi, il tempo che impiega la popolazione a tornare nelle proprie abitazioni, è uno dei parametri che condiziona l'abbandono dei territori colpiti da eventi

sismici disastrosi, e dunque l'effettiva ripresa socioeconomica degli stessi. È pertanto uno dei fattori sui quali ci si dovrebbe concentrare maggiormente nella gestione di qualsiasi processo di ricostruzione, in quanto fortemente dipendente dal modello di ricostruzione adottato. Ognuno dei passaggi sopra illustrati: il ripristino delle attività produttive, la ricostruzione degli edifici lievemente danneggiati, quella degli edifici più danneggiati, la pianificazione e la ricostruzione dei centri storici e degli edifici soggetti a vincolo, è decisivo nel sancire il successo dell'attività di ricostruzione nel suo complesso.

La possibilità di attingere alle esperienze passate può far risparmiare mesi o anche anni al processo di ricostruzione. Andrebbe, inoltre, esplorata la possibilità di eseguire immediatamente, quando possibile, limitati interventi di riparazione del danno e di rafforzamento locale, in luogo dei costosi e lunghi interventi di miglioramento sismico, anche per gli edifici con esito di agibilità E. Superata la primissima fase della ricostruzione, quando nel centro storico di L'Aquila era ancora in corso la rimozione delle macerie degli edifici crollati, diverse attività commerciali hanno espresso la richiesta di poter riaprire in attesa degli interventi di ricostruzione definitiva. È stata messa a punto una modalità che permetteva il rilascio di quella che è stata definita un'*agibilità provvisoria*, ma i criteri richiesti a inquadrare gli interventi necessari nel percorso della ricostruzione, compreso un eventuale livello minimo di sicurezza da garantire, non sono mai stati definiti compiutamente.

L'altro obiettivo da perseguire nelle attività di ricostruzione post-sisma riguarda sicuramente la qualità del costruito, intesa non solo come qualità degli interventi strutturali, dalla quale naturalmente non si può prescindere, ma anche come qualità degli interventi di recupero e valorizzazione dell'esistente, non solo dal punto di vista edilizio, ma anche urbanistico e sociale. Un centro storico sostanzialmente abbandonato per molti anni dopo il verificarsi dell'evento sismico difficilmente tornerà a vivere se non potrà offrire risorse specifiche che lo contraddistinguono e che generano una peculiare attrattività, oltre che una qualità della vita migliore di quella di una qualsiasi periferia. Tutto ciò, nel caso dei piccoli comuni, comporta un rischio che potrebbe determinare o accentuare il loro spopolamento e dunque la vanificazione delle ingenti risorse dedicate del recupero post sisma.

Riferimenti bibliografici

Braga, F., Dolce, M., Liberatore, D. (1982), *Southern Italy November 23, 1980 Earthquake: A Statistical Study on Damaged Buildings and an Ensuing Review of the M.S.K.-76 Scale*. Presentato alla 7th European conference on earthquake engineering, Settembre 1982, Atene; pubblicazione CNR-PFG n.503, 1982, Roma, I.

Cifani, G., Corazza, L., Lemme, A., Mannella, A., Martinelli, A., Milano, L., Miozzi, C., Petracca, A. (2007), "Marche 1997: modello per la stima dei costi di ricostruzione post-sisma", *Anidis*, 2007.

Dolce, M., Manfredi, G. (2015), *Libro bianco sulla ricostruzione privata fuori dai centri storici nei comuni colpiti dal sisma dell'Abruzzo del 6 aprile 2009*. Doppiavoce Edizioni, Napoli, I.

Dolce, M., Speranza, E., Giordano, F., Borzi, B., Bocchi, F., Conte, C., Di Meo, A., Faravelli, M., Pascale, V. (2019), "Observed damage database of past Italian earthquakes: the Da.D.O. Webgis", *Bollettino di Geofisica Teorica e Applicata*, 60(2), 141-164, 2019.

Mannella, A., Fico, R., Duilio Provenzano, S.G., Di Ludovico, M., Prota, A. (2020), "L'Aquila 2009: il bilancio della ricostruzione a 10 anni dal sisma". *Recupero e Conservazione*, 158 Marzo Aprile 2020, pagg. 33-41 ISSN: 2283-7558.

Sabetta, F., Goretti, A., Lucantoni, A. (1998), *Empirical fragility curves from damage surveys and estimated strong ground motion*. 11th European Conference on earthquake Engineering, September 6-11, Paris, F.

Rota, M., Penna, A., and Strobbia, C.L. (2008), "Processing Italian damage data to derive typological fragility curves". *Soil Dynamics and Earthquake Engineering*, 28(10) 933-947.

Progettare contro l'abbandono: l'esperienza di Pianella nel contesto abruzzese

Claudio Varagnoli, Domenico Fineo, Benedetta D'Incecco, Raffaella DI Gregorio *

L'entroterra pescarese si presenta come un territorio con forti squilibri tra un'economia agricola in difficoltà, seppure non priva di punte di eccellenza, e l'attrattiva esercitata dal capoluogo, tanto da provocare il progressivo demansionamento di molti centri storici, sospesi tra periferia e marginalità. Il Comune di Pianella, con circa 8500 abitanti, ha un'economia abbastanza florida e, attraverso una serie di interventi mirati, cerca da anni di opporsi al tendenziale spopolamento del centro, dotato di una diffusa qualità architettonica, intervenendo con alcuni progetti a scala edilizia, orchestrati in una visione d'insieme volta al potenziamento delle risorse locali (fig. 1).

1_ L'attività del Comune di Pianella: il quadro normativo, le strategie e i progetti

Da anni ormai il quadro normativo in materia di recupero e rigenerazione dei centri storici sta proponendo agli attori principali delle trasformazioni territoriali una prospettiva di indagine e metodologica complessa, sia per la natura dei relativi quadri normativi vigenti nei vari comuni, sia per i mancati strumenti di attuazione di dettaglio, che nel passato erano spesso limitati alla sola individuazione delle zone omogenee A nei relativi Piani Regolatori Generali.

Peraltro, gli approcci dottrinali, perseguiti da architetti, urbanisti, giuristi e politici, sono basati su teorie legate alla totale cristallizzazione degli assetti esistenti, senza considerare le suggestioni creative che gli stessi tessuti storici possono offrire. È auspicabile, infatti, tendere verso linee innovative, sia sotto il profilo metodologico, sia costruttivo, che consentano di ricercare nuove forme espressive dell'architettura dei luoghi, nate dalla considerazione delle città storiche quale elemento di interazione tra le esigenze del territorio e gli assetti mutevoli della società.

Nell'esperienza pratica intrapresa negli ultimi anni a Pianella, l'approccio metodologico qualificante è stato basato sul coinvolgimento dell'attività del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Chieti-Pescara, che ha fornito all'ente locale il supporto scientifico-analitico e la conseguente valutazione del patrimonio architettonico. Ciò ha consentito l'apertura di un percorso di pianificazione, fatto di singoli interventi e di circoscritte riqualificazioni, abbinato a finanziamenti mirati che hanno consentito di recuperare brani del tessuto storico in forte degrado. L'esperienza tutt'ora in corso di sperimentazione a Pianella mostra come sia possibile gestire la radicale opposizione tra conservazione e innovazione nel concreto per affrontare le complesse patologie del centro storico. Le possibilità di rinascita di alcune porzioni urbane sono state quindi supportate da norme o istituti giuridici preesistenti o di recente introduzione, anche attingendo all'alveo concettuale della valorizzazione e della rigenerazione del patrimonio edilizio esistente e della messa in sicurezza sismica e idrogeologica.

Le ragioni di fondo che hanno alimentato l'attività di recupero e riqualificazione del tessuto storico hanno l'obiettivo di evitare che all'interno dell'abitato prevalga l'atmosfera rarefatta di silenzi irreali, che riconduca il contesto costruito a mera scenografia. Si è tentata invece l'introduzione di temi innovatori, capaci di funzionare da traino nella riqualificazione dell'abitato senza comprometterne i valori e le tracce caratterizzanti la comunità di riferimento. Per questo, sono stati tutelati i tratti essenziali del tessuto storico, privilegiando un approfondimento tematico rivolto alla conservazione degli elementi tipologici essenziali e caratterizzanti.

La scala di priorità imposta dalla situazione attuale richiede di tradurre i timori diffusi ormai da decenni sulla sorte dei centri storici nella verifica delle potenzialità e delle criticità degli strumenti giuridici attualmente disponibili, nel quadro, peraltro assai frammentario, degli interventi legislativi in materia e nella piena consapevolezza delle forti implicazioni pluridisciplinari.

Com'è noto, i centri storici entrano a pieno titolo nella pianificazione urbanistica generale come parti del territorio comunale aventi caratteri propri, oggetto di una ricognizione morfologica e tipologica condotta alla stregua di scienze diverse e tuttavia complementari (urbanistica, storia dell'arte, ingegneria, architettura, diritto, ecc.). L'individuazione dell'estensione e dei contenuti delle zone A deve rappresentare quindi una questione di discrezionalità tecnica, non di scelte meramente politico-amministrative, concorrendo il loro assetto - denso di elementi significativi ed identitari, ma nel contempo bisognoso di funzionalità e rivitalizzazione - a delineare la configurazione complessiva del territorio stesso. Se poi, l'attuazione delle previsioni dettate per le zone "A" non ha avuto il successo che avrebbe meritato, ciò sembra ascrivibile sia ai fallimenti dell'amministrazione e della politica, sia a ragioni strettamente tecnico-giuridiche.

La ragione di tali fallimenti va ricercata in un quadro complesso che eccede verosimilmente i confini di valutazioni esclusivamente procedurali. È nota la resistenza endemica e sperimentata delle Amministrazioni a farsi carico della pianificazione attuativa di iniziativa pubblica. Ed è del pari immediatamente percepibile l'oggettiva mancanza di convenienza economica di investitori privati in attività di mero "consolidamento" e "restauro" di strutture insediative esistenti, in un contesto generale di crescita esponenziale di attività edilizia, ad opera di un'imprenditoria dedicata allo sfruttamento intensivo del territorio attraverso nuove costruzioni fortemente verticalizzate.

Se da un canto, l'implicazione, a livello definitorio e contenutistico delle zone "A", di elementi architettonici, culturali e ambientali induceva talora a rilievi spesso pregiudiziali di passatismo ed inadeguatezza; dall'altro, l'inserimento di tali realtà nell'ambito di una pianificazione urbanistica estesa ad ogni aspetto di disciplina e di trasformazione del territorio causava spesso l'omissione di tale zona nei processi di pianificazione; oppure era motivo di poteri quasi demiurgici di progettisti e amministratori di piegare la disciplina dei centri storici, strumentalizzandola alla realizzazione del tutto differenti. Con l'effetto che le zone "A", malgrado tutto, furono inserite in tutti gli strumenti urbanistici di pianificazione generale del territorio ed il substrato stesso della disciplina del centro storico, con il carico di valori tangibili e immateriali, si trovò a fungere da argine rispetto ad incontrollabili processi di trasformazione.

Così, quando la logica valoriale dell'espansione degli aggregati urbani è stata integrata e corretta grazie alla formazione di un interesse pubblico diverso, la riqualificazione dell'esistente, definito non casualmente in termini di "patrimonio" edilizio nel suo significato economico e simbolico, la funzionalizzazione dei centri storici ha trovato negli strumenti giuridici apprestati per i nuovi e complementari obiettivi dell'urbanistica mezzi e tecniche certamente non specifici, ma indiscutibilmente efficaci.

È stata proprio la congerie della pianificazione di recupero – dapprima limitata agli aspetti edilizi ed urbanistici e successivamente estesa ai profili di riqualificazione e rivitalizzazione (piani integrati di intervento), sino a contemplare obiettivi complementari di natura ambientale e sociale nei piani attuativi cd. "complessi" – a consentire nei centri storici interventi non episodici e frazionati, idonei a dotarli delle indispensabili opere di urbanizzazione e di standard compatibili con lo stato dei luoghi, sia pure con le deroghe previste quasi sempre inevitabilmente per le zone "A". Tali interventi certamente non potevano superare le rigidità intrinseche alle regole della pianificazione speciale dei centri storici ed al principio conservativo che presiede alla stessa legislazione urbanistica in materia, ma hanno senza dubbio contribuito a restituire alla fruibilità anche collettiva beni altrimenti condannati al decadimento e all'abbandono.

I piani attuativi "complessi" fortemente problematici nel rapporto con la pianificazione generale del territorio, con il supporto di progettualità ed impegno anche finanziario da parte di privati e di fondi comunitari che li caratterizza, hanno svolto un ruolo centrale sul versante della riqualificazione ambientale e sociale dei centri storici; funzioni in certa misura suppletive rispetto alle latitanze di sistema del legislatore e delle Amministrazioni.

L'afferenza della protezione dei centri storici all'urbanistica ha dato spazio ad una legislazione regionale dedicata e ha comunque destinato risorse finalizzate al recupero di beni o alla realizzazione di opere. Si prefigurano così meccanismi incentivanti non sempre rivolti ad iniziative inerenti al complesso di beni considerati in modo unitario, che trovano da un lato il loro limite nel frazionamento dell'intervento, ma che hanno dall'altro scongiurato rischi di pregiudizi distruttivi ed irreparabili derivanti da situazioni di inerzia generalizzata.

Gli strumenti di disciplina urbanistica hanno costituito, dunque, l'unico baluardo, per quanto parziale, imperfetto e discutibile lo si voglia considerare, per impedire la disgregazione dei centri storici e per promuovere interventi volti al risanamento, in un non breve arco temporale di assenza di rimedi giuridici e di prospettive differenti. Per questa ragione appare opportuna una riforma normativa del quadro regionale in modo da consentire un'attività pianificatoria integrata dalla ricerca universitaria, che consenta attraverso strumenti urbanistici specifici di avviare il concreto recupero dei centri storici, superando la semplice definizione asettica di quadri normativi modellati su settori e parti del tessuto storico.

In quest'ottica, il Comune di Pianella ha mosso i primi reali passi rivolti ad un sistema coordinato di interventi mirati alla riqualificazione di edifici, piazze e monumenti della città, consentendo di fatto l'avvio di una rinascita del centro. Le analisi e gli studi propedeutici effettuati in coordinamento tra l'ente locale e l'università hanno individuato le patologie e le fragilità insite nel tessuto storico e hanno consentito di indirizzare anche la fase progettuale, delineando un approccio unitario. Attualmente sono in corso una serie di attività di restauro e recupero, grazie ad un'amministrazione comunale particolarmente attiva. Per il Teatro Comunale, cantiere di riqualificazione molto discusso, nonché oggetto di molti contenziosi e interventi, è stata predisposta una variante di completamento per due stralci funzionali. L'idea progettuale è partita dall'analisi delle criticità che i precedenti interventi hanno lasciato irrisolti, come il mancato collaudo della nuova copertura del teatro, che di fatto ha snaturato l'originaria forma geometrica dell'involucro e soprattutto la mancanza di una visione di insieme che in nessun precedente progetto era stata programmata. Il nuovo progetto consentirà il completamento funzionale e la restituzione alla collettività di uno spazio di aggregazione importantissimo. Attualmente la fonte finanziaria per il primo lotto è garantita da fondi regionali¹.

Nella chiesa di Sant'Antonio Abate, l'intervento di restauro conservativo in corso² è stato pensato per eliminare una serie di superfetazioni e disconnessioni strutturali che non consentivano il corretto utilizzo della sagrestia e di un annesso locale, sede di circoli ricreativi socio-culturali. Soprattutto, ci si è preoccupati di ripristinare le vecchie coperture e soprattutto di migliorare e restaurare la sagrestia, frazionata e scomposta in più vani. L'intervento riconnette le funzioni originarie e restituisce alla collettività un monumento in linea con i criteri di recupero del patrimonio storico. L'operazione centrale in questa strategia è forse il progetto per il restauro del palazzo De Caro e la riqualificazione dell'ex mercato coperto, due edifici di fondamentale importanza sociale che vede tre enti finanziatori³ coinvolti. L'intervento consentirà di restaurare un palazzo seicentesco, di cui si parlerà di seguito, restituendogli funzione istituzionale e culturale quale contenitore di iniziative finalizzate alla valorizzazione del tessuto sociale e dell'intera area Vestina, oltre a recuperare il vecchio mercato coperto restituendolo alla componente giovanile dei creando un nuovo centro attrattore e aggregatore sociale, destinato ad attività di svago e tempo libero necessarie a rivitalizzare la parte antica della città⁴. Ulteriore operazione

¹ Il primo lotto di € 450.000 è coperto del PAR FSC Abruzzo 2007/2013 linea di azione i 3.3.A AOP rafforzato "Beni Culturali" strumento attivo AF02. Il secondo lotto è di €. 1.000.000.

² III lotto funzionale, per un importo complessivo di €. 320.000, finanziato con il Master Plan Regione Abruzzo, Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 patto per il sud intervento PSRA63D.

³ Il finanziamento dell'intervento è garantito per €.1.176.000,00 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento delle Pari Opportunità, €. 235.3777,20 dalla Regione Abruzzo giusto provvedimento Del. G.R.A. n.56 del 03.02.2021 e €. 58.622,80 da parte del Comune di Pianella con fondi propri.

⁴ Attualmente lo stato di evoluzione dell'iter procedurale si trova all'acquisizione dei pareri endoprocedimentali del progetto definitivo ed esecutivo, utile alla successiva verifica e validazione per poi procedere in autunno alla gara di appalto per l'affidamento dei lavori.

all'interno del centro storico è la riqualificazione dell'ex Frantoio De Felici Curato, realizzata nella sua completezza, che ha consentito di recuperare una consistente lacuna derivante dalla demolizione di un palazzo padronale con annesso frantoio (fig. 2). Il vuoto è stato trasformato in una piazza e un orto urbano su due terrazzamenti, lasciando l'ingresso sottostante del frantoio ben visibile: un intervento che ha consentito contemporaneamente di restituire senso ad un esempio di patrimonio pre-industriale, ma anche di recuperare le vecchie mura urbane e realizzare un nuovo impianto che si inserisce nel centro storico grazie ad una interpretazione contemporanea della tipologia storica e alla cura dei dettagli costruttivi, secondo una linea di razionale ricerca di nuovi significati per l'architettura. Questo intervento è nato anche dalla possibilità offerta dalla L.R. n.40/2017 della Regione Abruzzo, rivolta al recupero dei seminterrati e quindi dei fabbricati esistenti, contenendo un ulteriore consumo di suolo: ciò ha permesso la creazione di un fondo regionale da destinare a interventi di urbanizzazione solo per i Comuni che avevano recepito la legge regionale, consentendone l'attuazione nei propri territori, come appunto il Comune di Pianella. Inoltre, anche grazie all'affidamento dell'opera ai tecnici interni all'Amministrazione, è stato possibile ridurre al minimo i costi, risolvendo un'annosa questione di degrado urbano⁵.

Altro intervento in corso di ultimazione è la messa in sicurezza di piazza Diaz e la riqualificazione delle mura medievali e di uno degli orti adiacenti (detto "del Marchese")⁶, che ha consentito di ripristinare le condizioni di sicurezza della piazza, danneggiata congiuntamente dal terremoto 2016 e dai fenomeni alluvionali del 2017: ciò ha reso possibile recuperare le sottostanti mura medievali e trasformare in parte gli "orti del Marchese" in uno spazio flessibile e inclusivo insieme ad un giardino pubblico che consentirà alla cittadinanza di vivere uno spazio sino ad oggi di proprietà privata, oltre alla riconquistata visibilità delle antiche mura medievali (fig. 3).

Questo intervento attinge a studi propedeutici intrapresi con l'università che hanno evidenziato la fragilità di tale spazio e la necessità di riqualificazione per poter dare nuova vita all'intero nucleo storico. Restano irrisolti e ad oggi alcuni importanti episodi architettonici: i ruderi della vecchia chiesa di San Salvatore e gli spazi annessi, interni alle mura, che costituiscono un vuoto urbano privo di identità funzionale, ma ricco di testimonianze storiche e patrimoniali; la chiesa del Carmine, poco fuori la porta di Santa Maria, danneggiata dal sisma del 2009 e poi da quelli del 2016/17 che necessita di intervento immediato, per il quale l'Amministrazione comunale ancora attende il finanziamento ministeriale. Una sfida rilevante che il Comune si propone di affrontare è la riqualificazione fuori le mura dell'ex Salumificio Di Leonardo, complesso degli anni Ottanta in avanzato stato di degrado, ma inserito in una cornice ambientale conclusa dal panorama del Gran Sasso, in relazione al quale è stato proposto un progetto condiviso tra Comune e Università, per il PNRR che ha visto l'ammissione alla prima fase della manifestazione di interesse. Ciò ha reso evidente che l'attività di collaborazione degli enti locali con le università può generare eventi di recupero ad una scala controllabile, non semplicemente derivati da astratti indirizzi pianificatori, ma generatori di concreti rimedi alle fragilità dei tessuti storici.

2_Caratteri fondamentali del tessuto urbano di Pianella

Uno studio condotto in collaborazione tra Dipartimento di Architettura Ud'A e Comune di Pianella, concluso nel 2019, si è concretato in un'analisi dello "stato dell'arte" di questo centro, al fine di individuare strategie e linee guida per creare una relazione tra la conservazione del patrimonio architettonico e le nuove esigenze sociali e produttive. Come iter progettuale si è partiti dallo studio degli strumenti vigenti che governano il territorio, per poi passare ad una fase di rilevamento e di analisi di tutti gli elementi che

⁵ Il Comune di Pianella nell'edizione del primo bando con questo progetto vince il primo premio e ottiene €. 100.000,00 per la realizzazione del medesimo, al quale sono stati aggiunti solo €.10.000,00 di fondi propri comunali, unitamente alla progettazione, direzione lavori e gestione dell'intervento nel suo complesso eseguita dai tecnici interni all'Ente.

⁶ intervento avente un importo complessivo di €. 649.543,00, interamente finanziato dal Ministero dell'Interno con D.M. del 23.02.2021.

compongono il centro storico e che costituiscono la sua identità, per poi individuare e classificare le criticità e le problematiche.

Il piano di recupero vigente⁷, approvato e adottato nel 1997, ha una conformazione accademica e offre una “fotografia” del centro storico a fine anni '90. L'obiettivo era quello di avviare un processo di “conservazione del centro storico”, ma allo stesso tempo quello di “individuare le connessioni tra le esigenze di conservazione del patrimonio storico e le necessarie condizioni socio-economiche, atte a garantire il programma di recupero”. Già nel 1997 venivano riportati tutti gli elementi ampiamente discussi nei dibattiti riguardanti la crisi dei centri storici e delle aree interne. Come evidenziato dal piano, a causa della mancanza di una normativa specifica e la disattenzione sugli oggetti sui quali realizzare un intervento, si sono diffusi due atteggiamenti: la perdita di funzionalità con il conseguente abbandono di alcune aree interne e l'espansione della città al di fuori delle mura, e il fenomeno di demolizione e ricostruzione con edifici aventi le caratteristiche dell'edilizia moderna, tipica degli anni '60-'70. Gli attori principali che possono determinare la vita/morte di un luogo sono i soggetti che ne fruiscono e operano in quel determinato centro. Per questo motivo, oltre alla conservazione del patrimonio storico, il piano suggerisce il bisogno di realizzare interventi di rivitalizzazione e integrazione del centro con le esigenze necessarie per garantire un “benessere equo sostenibile”. Inoltre, il piano insisteva sulla necessità di programmare interventi atti ad innescare e indirizzare le iniziative pubbliche e private, capaci di mettere in azione processualità operative necessarie per una inversione di tendenza dell'abbandono. Questo piano affronta a livello teorico le problematiche del centro storico, ma come per molti altri piani di recupero, non incoraggia interventi di conservazione e non semplifica le procedure burocratiche per avviare questi processi.

Per condurre uno studio molto accurato, si è partiti da una meticolosa indagine storiografica, al fine di apprendere come è nato e come si è sviluppato nel corso dei secoli l'abitato. Questo passaggio è fondamentale per comprendere l'identità del luogo studiato, individuando la valenza storica del patrimonio architettonico esistente. Solo dopo aver concluso questa fase, si è proceduto con una lunga e attenta fase di rilevamento. Si è deciso di analizzare il centro storico non solo studiando il patrimonio architettonico, ma soffermandosi anche sulla conformazione urbana, come lo studio della pavimentazione del sistema urbano, l'attacco a terra di tutti gli edifici all'interno delle mura (fig. 4), le coperture e il rilievo di otto fronti delle vie principali, dove sorgono gli edifici architettonici “più interessanti”.

Dopo questa fase di acquisizione delle informazioni, si è intrapreso il processo di analisi. Come primo step si è condotta una lettura dell'edilizia di base⁸, partendo dalla definizione dell'organismo urbano di tipo prefeudale⁹, originata esclusivamente per ragioni di difesa, a seguito delle invasioni barbariche che hanno interessato il territorio italiano nel X secolo. La città storica si presenta con uno schema a fuso, ha una forma simile a quella di una mandorla, ed è posta su di una collina a forma allungata. Questo schema era evidenziato in passato dalla presenza di mura difensive, che rappresentavano un segno forte nel territorio e che definivano il rapporto tra città e campagna. All'interno delle mura gli isolati si dispongono a pettine lungo i due percorsi matrice. Probabilmente l'evoluzione del tessuto edilizio si è sviluppato in quattro fasi principali (fig. 5) qui schematicamente riassunte: nella prima fase, dalle origini al XIII secolo, l'edilizia di base si disponeva lungo il percorso matrice, che attraversava longitudinalmente il territorio dentro le mura e che collegava la chiesa di San Leonardo ad est e la chiesa di San Salvatore ad ovest. Gli isolati probabilmente si disponevano ortogonalmente lungo questo percorso, con forme trapezoidali. Nella seconda fase (XIV-XVI secolo), il tessuto edilizio esistente subisce una forte crescita, formando percorsi d'impianto edilizio e percorsi di collegamento. Le unità abitative si espandono, attraverso la legge del raddoppio, andando ad occupare le aree di pertinenza e avvicinandosi sempre di più alle mura difensive. Proprio in questo periodo vengono costruite la chiesa di Sant'Antonio Abate, in prossimità della Porta Maggiore e la

⁷ Relazione del Piano di Recupero del centro storico. Dott. Arch. Marcello D'Anselmo, prot. 12279 del 09-10-1997.

⁸ Caniggia, G., Marsilio, G.L., (2008), *Lettura dell'edilizia di Base*, Saggi Marsilio, Firenze, I., pp. 279.

⁹ Piccinato, L. (1993), *Urbanistica Medievale*, 3° Edizioni Dedalo, Bari, I, pp.96.

chiesa di San Domenico con il relativo convento. Proprio quest'ultima ha comportato una frattura lungo il percorso matrice, che nella fase precedente era continuo e, adesso, viene interrotto in corrispondenza del centro del paese, proprio nel punto più alto, dove sorge la chiesa di San Domenico. Nella terza fase (XVII-XVIII secolo), si assiste o ad un forte incremento della popolazione che ha causato un forte accrescimento del tessuto edilizio. Infatti, molti dei precedenti percorsi di collegamento vengono occupati da una nuova edificazione, che raggiunge e ingloba le vecchie mura. Nascono nuovi rioni e vengono realizzati numerosi palazzi nobiliari, tramite la fusione dei precedenti moduli abitativi. Nell'ultima fase, che coincide con l'edilizia odierna, si nota come il tessuto edilizio ha invaso tutti gli spazi "liberi", compresi i percorsi di collegamento, comportando così la fusione di interi isolati. Grazie all'elaborazione di questa ipotesi è stato possibile individuare l'edilizia di intasamento e tutte quelle superfetazioni che hanno alterato, e in alcuni casi, compromesso l'aspetto del centro storico. Il fenomeno ha interessato maggiormente la zona a nord-est del centro storico, dove sono stati realizzati dei terrazzi sulle vecchie mura. È stato creato un altro accesso al centro storico, mediante la realizzazione di un "tunnel" che unisce il dislivello di quota tra fuori e dentro le mura. Altre superfetazioni sono state realizzate sulle abitazioni, mediante l'utilizzo di linguaggi architettonici ben diversi, che hanno alterato il valore storico, fino ad arrivare ad interventi di sostituzione, che hanno cancellato brani di tessuto storico in favore di edifici aventi il linguaggio moderno, tipico dell'edilizia italiana degli anni Sessanta-Settanta.

Dopo aver sviluppato questa ipotesi di evoluzione del tessuto edilizio, è stata condotta una individuazione e classificazione di tutte le tipologie edilizie presenti sul territorio, partendo dalla descrizione degli "edifici specialistici", ovvero tutti gli edifici posti puntualmente nel territorio che influenzano il tessuto urbano e che hanno una destinazione d'uso differente rispetto a quella abitativa. Si parla dell'edilizia fortificata, visibile solo in alcuni punti del centro storico, come la porta di accesso principale e due brani delle vecchie mura: quello posto nel versante nord, che ha subito il processo di inglobamento dagli edifici ed è visibile parzialmente e quello a est, ancora leggibile. Pianella non possiede edifici pensati e progettati esclusivamente per ospitare funzioni pubbliche specifiche, ma alcuni di questi hanno subito una trasformazione che gli ha resi dei veri e propri contenitori di funzioni pubbliche. Il palazzo Sabucchi, ad esempio, nel 1928 fu trasformato in un asilo, o la chiesa di San Leonardo ha subito numerose trasformazioni, tanto da diventare anche sede del cinema parrocchiale, e che, oggi, non è possibile leggere lo schema originario della fabbrica. L'esempio più significativo è sicuramente quello che è avvenuto al convento di San Domenico¹⁰, risalente al XVI secolo. L'edificio era composto da due ali, una perpendicolare alla chiesa di San Domenico e una addossata ad essa. Al suo interno vi erano una scuola e una mensa per i poveri. Nel 1816 il convento fu ceduto al Comune di Pianella e nei primi anni del 1900 fu realizzata una terza ala al chiostro, per ospitare una scuola, un carcere e un teatro. Nel 1934 fu realizzato il progetto di restauro dall'Arch. Aldo Boldoni, che ha ridisegnato la facciata esterna e ha trasformato alcuni ambienti interni. Dal 1966 questo edificio ospita la sede del Municipio.

All'interno del centro storico sono ancora ben visibili le chiese di San Domenico, chiusa al pubblico, la chiesa di Sant'Antonio Abate e i resti della chiesa longobarda di San Salvatore, demolita nel 2009. Fino al XVII secolo vi erano altre due chiese, che sono state trasformate e inglobate nel tessuto edilizio, tanto da scomparire completamente, come la già citata chiesa di San Leonardo e la chiesa di Santa Maria ad Nives (oggi diventata un'autorimessa). La tipologia delle chiese di ordine mendicante, come quella di San Domenico e quella di Sant'Antonio Abate, sono riconducibili allo schema edilizio detto "chiesa a fienile", con un organismo molto semplice che rispondeva alle esigenze della spiritualità mendicante, ovvero uno spazio spoglio e disadorno. Queste, quindi, si presentavano con una navata unica, prive di transetto, con coro voltato con volta a crociera, con terminazione absidale lineare e con copertura a capriate. Nel corso del Sei-Settecento queste due chiese vengono "riconfigurate" secondo il gusto barocco: lo spazio interno viene rimodernato mediante l'introduzione di un sistema voltato, vengono aggiunti altari e vani accessori, vengono

¹⁰ Tesi di Laurea: La chiesa e il convento di S. Domenico, dott. V. Pagnoni, Relatore C. Varagnoli, a.a. 2003-2004.

inseriti gli ordini architettonici e le decorazioni, causando così un ridisegno dell'immagine della fabbrica. Dopo questo primo studio sugli edifici specialistici, si è passato alla classificazione e all'individuazione dell'edilizia di base, ovvero la parte del costruito destinato alle residenze. Il modulo maggiormente diffuso è quello della casa a schiera, composto da una o più cellule. Questo modello ha subito diverse trasformazioni nel corso dei secoli che hanno generato delle varianti del tipo edilizio. La tipologia base era uno spazio monocellulare ad un piano fuori terra, con una sola apertura posta al centro. La fase evolutiva del tipo ha privilegiato il raddoppio della cellula verso l'interno, sino ad un massimo di tre moduli, andando ad esaurire lo spazio di pertinenza. Solo in un secondo momento si è passati all'ampliamento di tipo verticale, raggiungendo anche i tre livelli fuori terra. In alcuni casi si sono verificati anche dei processi di "rifusione", ovvero l'unione di due o più unità a schiera contigue. Questi edifici hanno l'aspetto di un palazzo, ma con dimensioni ridotte e con un apparato decorativo molto più semplice. Rispetto alle case a schiera, presentano elementi di maggior pregio, come una facciata articolata con marcapiani, le logge e stemmi familiari. Si sviluppano su tre piani: in molti casi al piano terra si trovano magazzini e botteghe, poste ai lati, mentre l'ingresso è posto sempre al centro; al primo piano ci sono le residenze, mentre al terzo possono esserci logge o terrazzi. In pianta non presentano l'androne e la corte. Come già accennato in precedenza, all'interno del tessuto edilizio sono stati realizzati degli interventi di sostituzione, che hanno cancellato brani del tessuto storico. Sono edifici in cemento armato costruiti nel secondo dopoguerra, per rispondere problema abitativo della società di massa. Questa tipologia è facilmente riconoscibile all'interno del centro storico, dato che il suo linguaggio, la scelta dei materiali è discostante dal "carattere" del centro: edifici alti dai tre ai sei piani, con grandi balconate che occupano tutta la facciata. Infine, si è analizzata la tipologia del "palazzo". Il centro storico di Pianella è ricco di esempi molto interessanti sotto il punto di vista architettonico. Un esempio è il palazzo detto "della Marchesa", originariamente proprietà della marchesa Margherita d'Austria, come riportato nel manoscritto di Sebastiano Marchesi¹¹, che nel 1593, a seguito della morte della Marchesa, pubblicò una descrizione riassuntiva dei possedimenti di Margherita d'Austria, tra cui vi è il "Summario e descrizione della terra di Pianella", che offre una dettagliata descrizione e rappresentazione del centro storico (fig. 6). Un altro esempio di palazzo molto interessante è il palazzo de Felici, che si affaccia sulla piazza principale del centro storico, Piazza Garibaldi. Questo palazzo è nato dalla fusione di diversi moduli abitativi di base, conferendogli una forma irregolare: due quadrilateri che si intersecano di cui uno è leggermente ruotato. All'interno sono presenti due corti e intorno ad esse si sviluppa la residenza.

A conclusione di queste analisi sulla tipologia edilizia che caratterizza il territorio, si rileva che una quantità consistente di questi elementi si trova in condizioni di obsolescenza, sia a causa delle difficoltà amministrative e sia per i costi da affrontare per avviare gli interventi necessari. Per tale motivo, molti dei servizi, che in passato erano accolti all'interno del centro storico, oggi si sono trasferiti nell'area pianeggiante posta fuori le mura. Proprio queste condizioni vincolanti hanno negato quegli interventi che avrebbero potuto rivitalizzare il centro, restituendogli il ruolo di centralità. Oltre a questi temi, il centro presenta altre problematiche, dovute anche alle caratteristiche orografiche del territorio. L'accessibilità all'interno delle mura, ad esempio, si presenta scarseggiante nel versante nord, a causa della presenza di edifici addossati alle vecchie mura e inadeguato nel versante sud a causa delle pendenze elevate, che non permettono la realizzazione di accessi inclusivi. Anche l'accessibilità carrabile all'interno presenta delle criticità: infatti è possibile entrare e fruire solamente di alcune zone, con la conseguente trasformazione degli "spazi di relazione" in "spazi di servizio", destinati alla sosta dei veicoli. Al fine di poter attivare un ritorno d'interesse nel centro, uno degli obiettivi proposti è quello di creare o ricreare le condizioni urbanistiche indispensabili. Le principali strategie d'intervento individuate, che possano contrastare le condizioni di insufficienza in cui il centro versa, sono la riqualificazione degli accessi, che si trovano in uno stato di faticenza; la realizzazione, ove possibile, di accessi inclusivi mediante l'utilizzo di montascale o altri sistemi di risalita, la restituzione agli abitanti degli spazi di

¹¹ Manoscritto di Sebastiano Marchesi, 1593 (Archivio di Stato di Napoli, Archivio Farnesiano, b.1206).

relazione, integrati con i vuoti urbani, che possano tornare ad essere luogo di relazione e di scambio; conciliazione patrimonio storico a nuovi usi compatibili.

3_Restauro e nuove funzioni a palazzo De Caro

Come si è detto, l'intervento caratterizzante la strategia di rinascita del centro storico ruota attorno al restauro di palazzo De Caro. L'edificio va inquadrato in relazione all'antico ingresso della città di Pianella, quale porta di S. Maria che viene in parte inglobata nella struttura del palazzo insieme ad una porzione delle antiche mura della città, utilizzate in parte per la costruzione del palazzo stesso (fig. 7).

Il palazzo è costituito da un piano seminterrato, oggi destinato ad esercizi commerciali che affacciano su viale Regina Margherita, un piano terra, dove sono presenti a sud-ovest locali commerciali ai quali si accede esternamente rispetto al palazzo stesso. L'ingresso è posto a sud, segnato da un portale seicentesco inquadrato da semicolonne, attraversato il quale si giunge in un androne d'ingresso e poi in una ristretta corte, dalla quale sarà possibile accedere nei diversi locali interni. Il prospetto su Piazza della Vittoria, sul quale si trova il portale, è caratterizzato dalla posizione decentrata di quest'ultimo rispetto alle aperture e successivamente vedremo la motivazione.

Al piano primo si può notare un'evidente suddivisione in due parti distinte: una prima a nord, rimasta per molti aspetti inalterata, ad esempio nella pavimentazione, ed una seconda a sud, completamente modificata strutturalmente per rispondere alle esigenze legate all'amministrazione comunale negli anni. Il secondo ed ultimo piano è stato anch'esso fortemente alterato nel tempo, ad eccezione della torre sul lato nord, la quale è caratterizzata da una recente copertura in legno, ma rimasta inalterata in altri aspetti, come appunto la pavimentazione o la struttura muraria. Il terzo ed ultimo prospetto del palazzo si affaccia su via Roma ed è possibile notare la forte presenza della chiesa di Sant'Antonio Abate che affianca il palazzo sul lato sud.

La copertura della struttura è stata recentemente ricostruita in cemento armato. Risulta evidente anche lo scheletro interno della copertura poiché il secondo piano non è dotato di un solaio che lo divide dallo spazio del tetto.

La corte interna, posta al piano terra, è caratterizzata da quattro prospetti, i quali sono costituiti dall'aggregato degli edifici circostanti ed hanno subito diverse trasformazioni. Il palazzo de Caro rappresenta una tipologia costruttiva fortemente presente nel centro storico della città di Pianella e quindi è l'insieme di questi palazzi che dona omogeneità al luogo. Attraverso lo studio delle sezioni è stato possibile notare i cambiamenti di quota interni e le diverse altezze presenti nel palazzo, sottolineando le differenze tra le aree che sono state acquistate dall'amministrazione comunale nei secoli passati e quindi trasformate per rispondere a determinate esigenze, ed altre aree rimaste di proprietà private e nella maggior parte degli aspetti autentiche.

In riferimento alla ricerca storica ed all'approfondimento degli eventi che hanno interessato il palazzo de Caro e ciò che lo circonda, è stata eseguita un'approfondita ricerca presso l'Archivio di Stato di Pescara, l'Archivio di Stato di Chieti, l'Archivio comunale di Pianella e l'Archivio di Stato di Teramo, giungendo quindi alla formulazione di ipotesi ricostruttive ed individuando diversi documenti inediti, come la rappresentazione del palazzo in un atto della seconda metà del Seicento o descrizioni nei documenti nei quali si parla della famiglia de Caro che lo abitava.

Nel manoscritto di Sebastiano Marchesi¹² è possibile trovare la rappresentazione di Pianella datata al 1593, dove notiamo la porta di S. Maria posta a nord, la chiesa di Sant'Antonio Abate presso il rione di Sant'Antonio ed il paese circondato da mura che è riportato nella prima ricostruzione storica della fine del Cinquecento, insieme alla porta di S. Maria con i locali a servizio della stessa e la torre

¹² Biblioteca Nazionale di Napoli, Manoscritto di Sebastiano Marchesi, foglio 39 v.

di avvistamento. Probabilmente, quindi, il palazzo andrà a formarsi a ridosso delle mura della città per quanto riguarda il prospetto sull'attuale Viale Regina Margherita.

I primi documenti dove troviamo descritta la famiglia de Caro e la casa lasciata in eredità dal capostipite Antonio de Caro alla figlia Francesca de Caro, risalgono ai primi anni del Seicento e riguardano atti del notaio Dario Canale¹³. Francesca de Caro poi andrà in moglie a Federico de Caro da Napoli, il quale ritroviamo nell'epigrafe sul portale seicentesco del palazzo. Un documento grafico¹⁴ in particolare ha posto le basi per questo approfondimento storico, ed è una rappresentazione del palazzo all'interno di una causa tra la famiglia de Caro e la famiglia Todesco. La rappresentazione del palazzo è datata 1666 ed è chiara la presenza degli attenimi sulla destra del palazzo ed il fatto che quest'ultimo si presentava più ampio sul lato destro, avendo quindi il portale posto centralmente rispetto alle aperture; inoltre era presente una chiesa al piano terra del palazzo, quale chiesa di S. Spirito (fig. 6).

Per quanto riguarda la ricostruzione storica del Settecento e dell'Ottocento (fig. 8) è possibile fare riferimento agli atti del notaio Luca de Deo, tra i quali il più significativo è quello datato al 18 agosto 1763¹⁵, nel quale il palazzo viene ceduto in parte, da D. Paolo Sansonio de Caro, all'Università di Pianella la quale al tempo rappresentava l'amministrazione comunale; questo spiega la diversità di trattamento tra la parte rimasta, fino a pochi anni fa, privata e quella acquisita dal Comune, nella quale verrà creato un passaggio, visibile esternamente, per collegare i locali al di sopra della porta di S. Maria con quelli appena acquisiti. Inoltre, verrà venduta anche la parte di palazzo occupata dalla chiesa di S. Spirito, la quale verrà successivamente trasformata.

Da un documento risalente ai primi anni dell'Ottocento¹⁶, è possibile notare come la porta di S. Maria rappresentasse l'ingresso principale alla città, preceduto da una lunga e dritta strada in salita e da diversi palazzi di importanti famiglie posti ai lati.

Un progetto del 1878¹⁷ ci mostra come il prospetto principale all'interno della corte fosse, in quel periodo, caratterizzato da ampie aperture ad arco le quali oggi sono state, per la maggior parte di esse, tamponate. Inoltre, nello stesso progetto è evidente la presenza di una copertura in legno e di solai costruiti con il sistema a cannuccia.

Rispetto al Novecento, fino ad arrivare ad oggi, la ricerca si è concentrata all'interno dell'Archivio comunale di Pianella¹⁸. I documenti ritrovati rappresentano progetti dei locali interni, relativamente alla parte acquisita dall'amministrazione comunale ed operazioni avvenute nella corte principale¹⁹²⁰ e la sostituzione della copertura avvenuta i primi anni del 2000.

Il prospetto su Piazza della Vittoria e quello su Via Roma si presentano caratterizzati da lacerti di intonaco sulla superficie della muratura esterna, mentre il prospetto su Viale Regina Margherita è stato maggiormente restaurato negli anni, anche se oggi riversa in gran parte in stato di abbandono. Su questo prospetto si può notare come il palazzo, insieme alla porta della città ed agli altri edifici adiacenti, vada a formare l'aggregato urbano.

Un elemento di particolare pregio è il portale seicentesco presente sul prospetto su Piazza della Vittoria sul quale sono presenti due paraste, sormontate da due volute, probabilmente poste in quel punto per far spazio all'epigrafe, sulla quale notiamo la datazione (1625) e la descrizione in cui si parla di Federico de Caro da Napoli, il quale era molto devoto alla famiglia ed al suo popolo. Al di sopra dell'epigrafe sono presenti architrave, fregio e cornice con un chiaro riferimento all'ordine dorico grazie alla presenza dei triglifi. Il portale è inoltre sormontato dallo stemma comunale, posto

¹³ Archivio di Stato di Pescara, Atti notarili, notaio Dario Canale, 1624.

¹⁴ Archivio di Stato di Chieti, Regia Udienza, b.18, f.523.

¹⁵ Archivio di Stato di Pescara, Atti notarili, notaio Luca De Deo, 18 agosto 1763.

¹⁶ Archivio di Stato di Teramo, Opere pubbliche, Intendenza Borbonica, Pianella, anni 1816-1834, 475/A.

¹⁷ Archivio comunale di Pianella, 1878.

¹⁸ Archivio comunale di Pianella, Progetto di sistemazione degli uffici comunali, piano primo e piano secondo, 1928.

¹⁹ Archivio comunale di Pianella, Progetto di restauro dei locali del Comune, 1955.

²⁰ Archivio comunale di Pianella, Realizzazione del Museo dell'olio nel Palazzo de Caro, 2002-2004.

in seguito all'acquisto avvenuto nel Settecento da parte del Comune ed in sostituzione dello stemma della famiglia de Caro.

Sul prospetto principale su Viale Regina Margherita, notiamo due tipologie di aperture, le quali differiscono per la presenza di mensole di diverse forme e modanature, caratterizzate da mostre in mattoni intonacate, le quali possono essere datate in un'epoca più tarda rispetto alle altre due tipologie, le quali si trovano sugli altri due prospetti del palazzo; in quest'ultimo caso le aperture hanno un balcone al piano nobile ed un architrave sormontata da un timpano. Inoltre, le mostre delle aperture si presentano in conci di pietra, mentre architrave e timpano sono costituiti da mattoni sagomati ed intonacati.

Rispetto ai sistemi costruttivi è stato possibile studiare le caratteristiche di una volta a schifo, in parte crollata, posta al piano nobile nel lato del palazzo rimasto fino a qualche anno fa di proprietà privata. Il crollo ha fatto sì che fosse possibile analizzare la sezione della volta ed i mattoni rinvenuti a terra, notando le diverse dimensioni degli stessi. Sull'intradosso di diverse volte di locali adiacenti e su quest'ultima descritta sono presenti dei dipinti, andati in gran parte perduti a causa del degrado in cui riversa la struttura.

In seguito alle analisi endoscopiche della muratura interna del palazzo, è stato possibile individuare i punti di maggior interesse, grazie alla collaborazione dell'Arch. Cristina Santacroce, andando poi ad analizzare i risultati del rilievo; al piano terra sono state individuate murature piene, in corrispondenza dell'androne d'ingresso, individuando epoche costruttive differenti sia rispetto al prospetto su Piazza della Vittoria e sia all'interno del palazzo, in particolare al primo piano, dove la muratura è costituita da mattoni e pietra ed internamente presenta un nucleo incoerente. Al primo ed al secondo piano sono presenti lesioni verticali in corrispondenza dell'aggancio tra i diversi vani, sottolineando il fatto che si siano andati ad addossare a quelli già presenti, in due distinti momenti storici.

Il progetto di restauro del palazzo de Caro mira a creare spazi dedicati alla collettività e ad attività della pubblica amministrazione, rispondendo alle esigenze di entrambi. Si prevede la creazione di spazi dedicati alle arti, quali musica, pittura e scultura e la realizzazione di un ecomuseo che abbia come scopo quello di tutelare e far approfondire alla collettività l'importanza della conoscenza della storia e delle risorse ambientali del territorio.

Nella struttura del palazzo sono presenti lesioni più o meno importanti e rispetto ai dati riportati dalle diverse misurazioni, è stato possibile ipotizzare dei cinatismi presenti nella struttura. Si prevede quindi un consolidamento delle volte con un sistema di rinforzo strutturale tramite l'inserimento nell'estradosso della volta di reti composte da fibre di vetro e resine termoindurenti, le quali vanno a connettersi alla volta tramite delle piastrine in acciaio.

Rispetto all'intonaco esterno si prevede una mappatura delle aree dove l'intonaco si è distaccato, seguita dal riempimento della cavità creata tra supporto ed intonaco, con iniezioni di malta di calce idraulica per ottenere la riadesione tra le due superfici; rispetto alle lesioni presenti, si ipotizza di applicare la tecnica dello scuci e cucì andando a ripristinare la continuità muraria.

Il progetto prevede quindi, al piano terra (fig. 9), in corrispondenza della corte d'ingresso, il posizionamento di un ascensore posto esternamente; ci sono poi tre ingressi: uno che porta a locali connessi tra loro e dedicati al ristoro; uno attraversato il quale ci si trova all'interno di uno spazio museale, quale rappresentanza delle tradizioni locali, come la produzione dell'olio d'oliva; il terzo è l'ingresso principale che porta ai piani superiori.

Al primo piano si accede in un locale con una loggia chiusa, e successivamente spazi destinati alla lettura, allo studio, al ristoro ed allo smart-working. Nella sala più ampia si prevede di attrezzare laboratori destinati allo studio arti, quali pittura e scultura, connesse anche all'utilizzo di software, mentre sul soffitto di questa ampia sala si prevede l'installazione di elementi fonoassorbenti, i quali nella forma richiamano il solaio in legno presente nei secoli passati; l'ala sud è dedicata a spazi attrezzati con esposizioni interattive che permettono al visitatore di connettersi con esse, mentre al di sopra di ognuna di queste tre sale si prevede l'inserimento di volte ricostruite in NervoMetal ancorate al soffitto, non andando quindi a connettersi direttamente con la muratura; viene previsto

uno spazio per l'esposizione del Polittico di Pianella, il quale attualmente è esposto al Museo nazionale d'Abruzzo all'Aquila. Al secondo piano troviamo un'ampia sala dove è prevista l'istallazione di una struttura in legno smontabile destinata a diversi utilizzi, quali concerti, riunioni a servizio dell'amministrazione comunale ed eventi pubblici; i locali a sud si prevede di destinarli a sale dedicate alla scuola di musica, considerando anche la forte tradizione musicale presente nella città di Pianella, caratterizzate da pannelli fonoassorbenti posti sul soffitto. Sarà possibile, inoltre, da questo piano accedere alla torre, quale spazio di piccole dimensioni da cui ammirare però un magnifico panorama.

In riferimento alla copertura, è prevista la sostituzione del tetto in cemento armato con un tetto a capriate in legno, connesso alla muratura attraverso un cordolo in muratura armata. Viene inoltre ipotizzata la sostituzione dei solai in cemento armato con solai con travi in legno lamellare. Le pareti esterne verranno rinforzate con un sistema di rinforzo strutturale; in particolar modo per quanto riguarda la parete della corte interna, poiché sarà collegata alla struttura in acciaio dell'ascensore e verranno inoltre ripristinate le aperture originarie presenti, andando ad eliminare le chiusure introdotte durante i secoli. L'ascensore si troverà posto dietro una parete per la quale sono state studiate diverse ipotesi: una parete con listelli metallici che vanno a ricreare il prospetto antico della corte traslato in avanti; una parete con elementi metallici legati alla struttura in acciaio dell'ascensore e di forme tali da far penetrare la luce all'interno della struttura; una parete composta da pannelli in alluminio serigrafato, a creare elementi che vogliono rappresentare la frammentarietà della corte, la quale è caratterizzata da diverse fasi costruttive che l'hanno modificata nel tempo. L'elemento dovrà comunque essere reversibile e riconoscibile (fig. 10).

Il progetto di restauro del palazzo de Caro si pone come recupero di una parte della città per la città, essendo uno degli elementi facente parte di un più ampio progetto, frutto dell'incontro tra le scelte del percorso progettuale intraprese dalla committenza, quale Comune di Pianella, e i progettisti incaricati; l'incontro di questi ultimi con il lavoro di tesi ha permesso di approfondire aspetti fondamentali della storia della città di Pianella e come il palazzo de Caro è diventato nei secoli il fulcro della vita dei cittadini, caratteristica che ci si propone di ripristinare, ma seguendo quelle che sono le odierne necessità della collettività e dell'amministrazione comunale.

Nota

* Nell'ambito di una totale condivisione di metodi e obiettivi, spetta a Claudio Varagnoli la cura generale del saggio; a Domenico Fineo, il paragrafo 1; a Benedetta D'Incecco il paragrafo 2; a Raffaella di Gregorio il paragrafo 3. Gli autori ringraziano il Sindaco di Pianella, dott. Sandro Marinelli, per aver facilitato in ogni modo le ricerche e per aver condiviso molti dei temi qui trattati.



Fig. 01. Veduta dall'alto del centro storico di Pianella,
(foto Studio C.A.Sa., 2022).

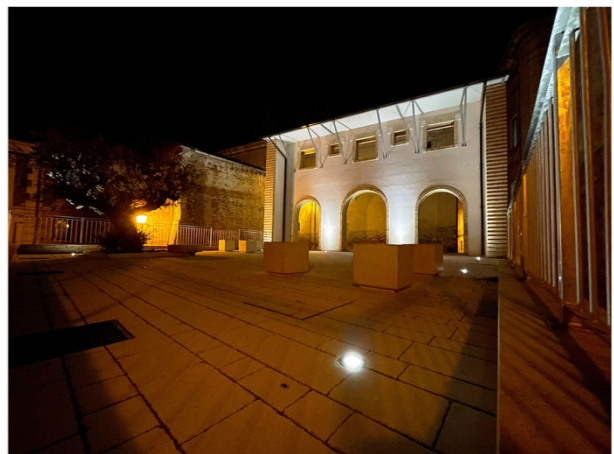


Fig. 02. Riqualificazione di un vuoto urbano: l'ex Frantoio de Felici Curato, prima e dopo l'intervento,
(foto Domenico Fineo).



Fig. 03. Trasformazione e messa in sicurezza di piazza Diaz, recupero delle mura medievali e degli "Orti del Marchese",
(foto di Domenico Fineo e Mirco Planamente).



Fig. 04. Planimetria dell'attacco a terra del centro storico di Pianella,
(elaborato di Benedetta D'Incecco).



Fig. 05. Ipotesi evolutiva del tessuto edilizio di Pianella, (elaborato di Benedetta D'Incecco)

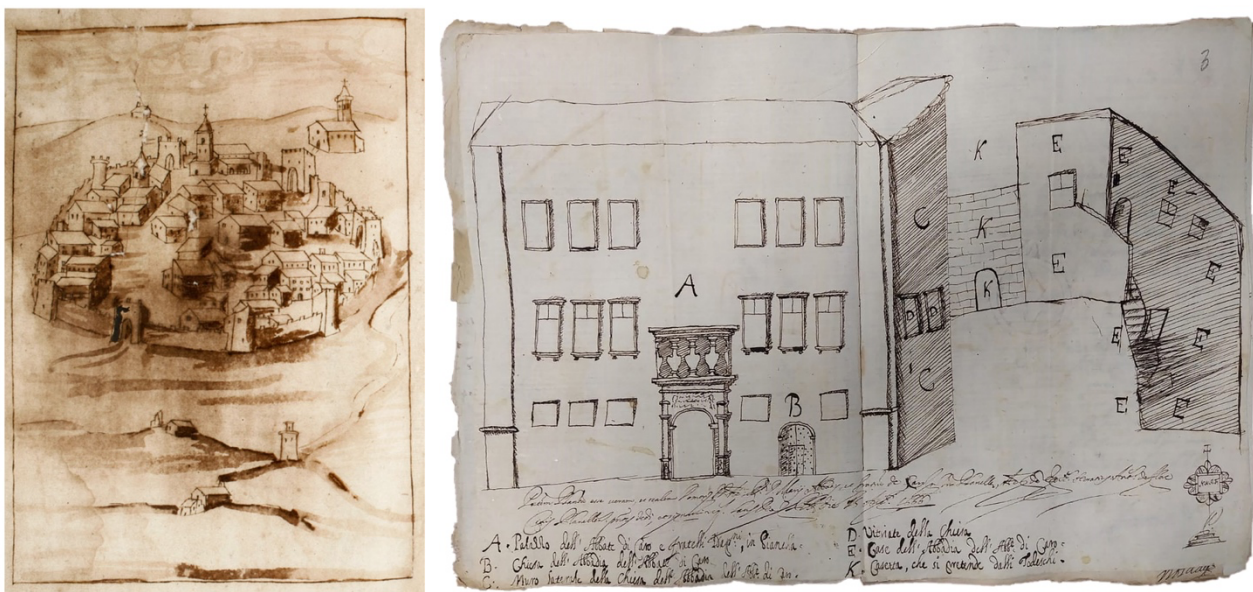


Fig. 06. Veduta dall'alto di Pianella nel Cinquecento (manoscritto di Sebastiano Marchesi) e documento storico di palazzo de Caro del 1666, (Archivio di Stato di Chieti, Regia Udienza, b.18, f.532).



Fig. 07. Rilievo laser scanner ed utilizzo del drone, (elaborato di Raffaella Di Gregorio e studio C.A.Sa.).

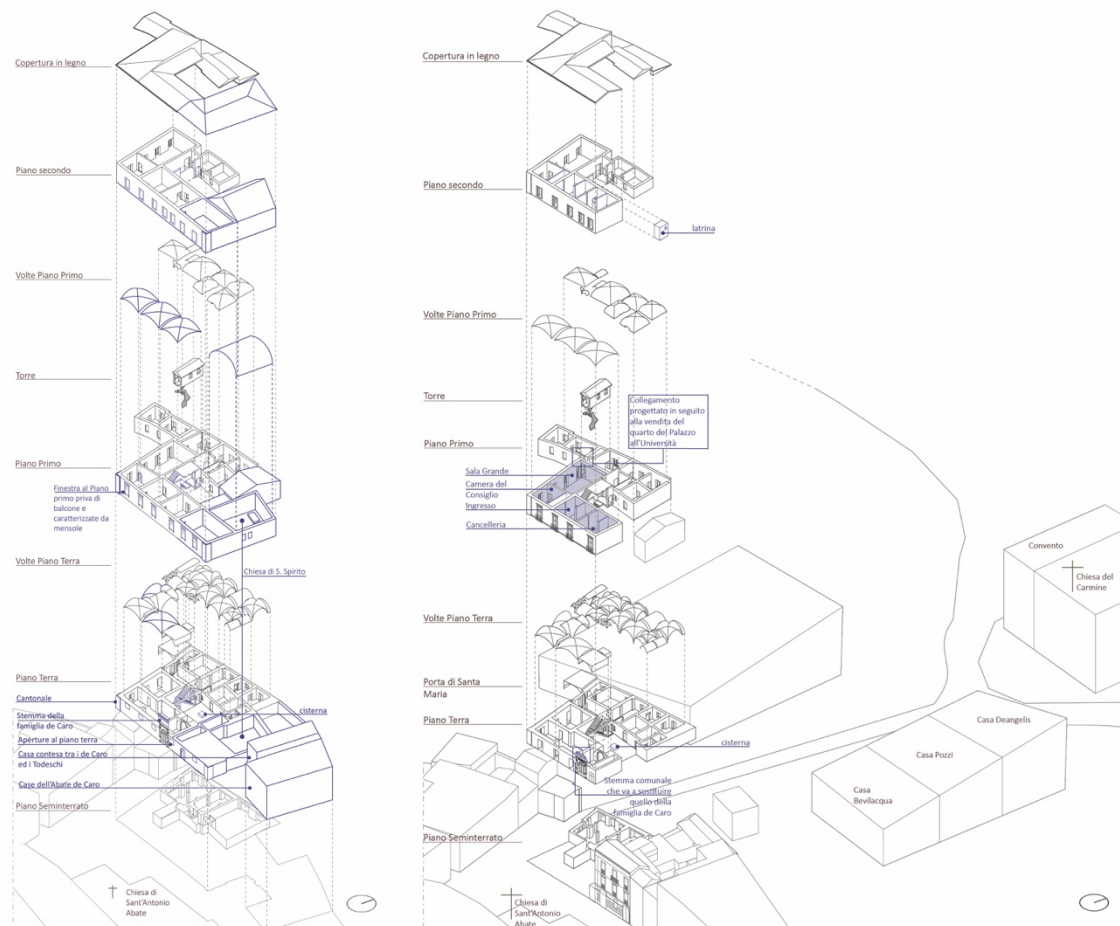


Fig. 08. Ipotesi ricostruzioni storiche di palazzo de Caro: Seicento e Settecento, (elaborato di Raffaella Di Gregorio).

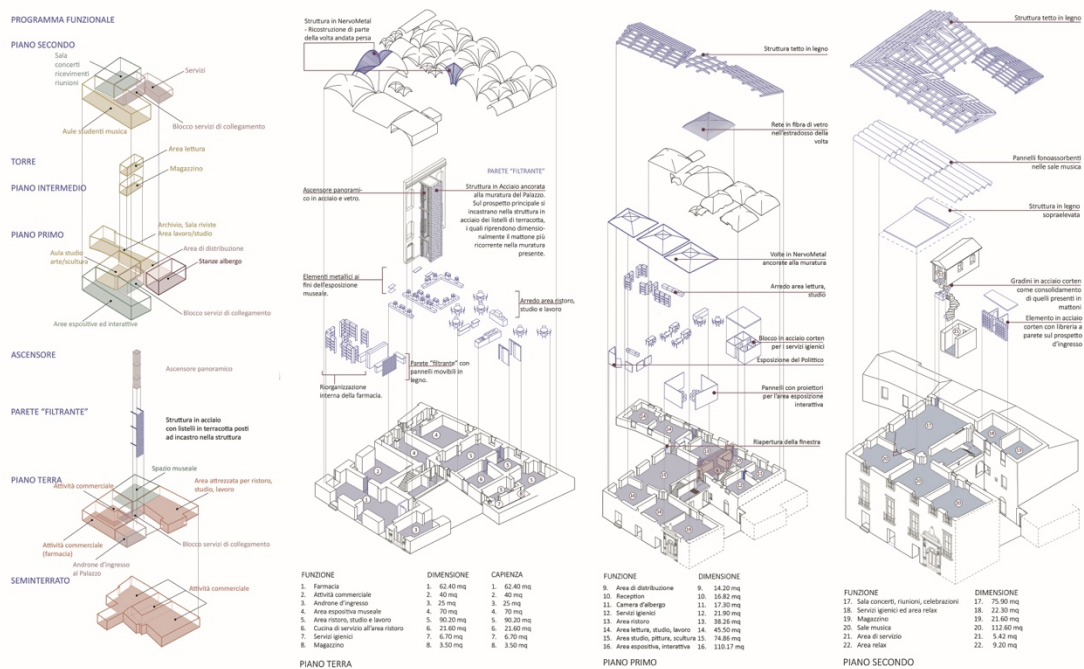


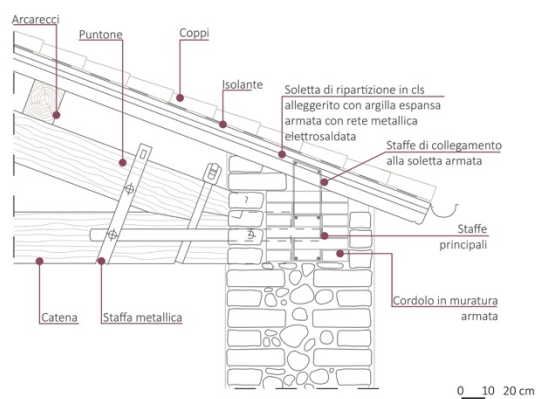
Fig. 09. Ipotesi progettuale di palazzo de Caro: programma funzionale ed esplosi assometrici di progetto, (elaborato di Raffaella Di Gregorio).

RENDER DI PROGETTO



DETTAGLIO TETTO IN LEGNO

La copertura attuale in cemento armato viene sostituita da un **tetto a capriate in legno**, poichè risulta una scelta vantaggiosa in termini di **compatibilità** con la struttura del Palazzo, **efficienza energetica** con notevoli proprietà termiche e capacità di apportare un buon **isolamento**.



DETTAGLIO SOLAIO IN LEGNO

SOSTITUZIONE SOLAIO

Il solaio in cemento armato tra il primo ed il secondo piano viene sostituito con un solaio in legno, utilizzando il legno lamellare.

Il principio costruttivo prevede l'unione di travi o tavole sovrapposte, ottenendo degli elementi strutturali composti.

La tecnologia del lamellare molto flessibile si andrà ad adattare alle geometrie del Palazzo ed inoltre offre importanti vantaggi dal punto di vista strutturale.

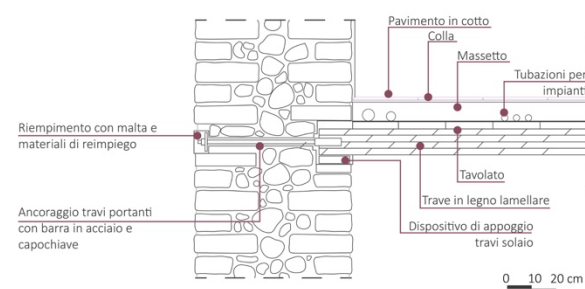


Fig. 10. Ipotesi progettuale di palazzo de Caro: dettagli di copertura e solaio; render di progetto, (elaborati di Raffaella Di Gregorio e studio C.A.Sa.).

Ricostruzioni urbane

Strategie dello sviluppo locale tra innovazioni e semplificazioni

Francesco Alberti¹

Parole chiave: Piani strategici, Piani di ricostruzione, Coesione sociale, Sviluppo locale, rigenerazione urbana

Keywords: Strategic Plans, Reconstruction Plans, Social Cohesion, Local Development, Urban Regeneration

Abstract:

Il processo di ricostruzione in atto sugli immobili pubblici e privati affronta il tema dell'identità e della rivitalizzazione dei territori colpiti: una fase complessa in cui oltre a ripristinare le condizioni di vita e di lavoro preesistenti, si pongono le basi per un rafforzamento del ruolo dei centri e per il futuro delle comunità insediate. La ricostruzione assume pertanto una valenza strategica, dovendo individuare le opportunità per la rigenerazione dei centri storici, per farli rivivere di una vita nuova, in parte diversa da prima. Non si tratta soltanto di promuovere il recupero edilizio e la ricostruzione della scena urbana: ai tradizionali strumenti del progetto edilizio e del restauro dei luoghi storici dobbiamo sommare la capacità di immaginare nuove linee di indirizzo per la ripartenza economica e sociale; dobbiamo promuovere azioni ed iniziative anche immateriali in grado di accompagnare la rinascita dei centri, la ripresa delle attività economiche, la riqualificazione delle funzioni urbane e degli spazi della socialità.

Processi strategici di ricostruzione

Negli anni recenti diverse linee di ricerca sul tema del rischio sismico, sviluppate nell'ambito delle diverse discipline o scaturite dal dibattito pubblico, hanno evidenziato la necessità di rafforzare il legame tra previsione e gestione dell'emergenza, scelte di ricostruzione, e azioni di prevenzione (Russo, Attademo 2020). In particolare, già dal sisma del 1997 in Umbria e Marche, ma con maggiore forza in occasione del terremoto dell'Abruzzo del 2009 e dell'Emilia-Romagna del 2012, la discussione sulle conseguenze del sisma e sulle azioni di ricostruzione, particolarmente critiche nel caso dell'Aquila, si è incentrato su due aspetti principali. Da un lato, il rapporto tra conoscenze specialistiche necessarie per la previsione e prevenzione; dall'altro, la relazione tra gestione dell'emergenza e possibilità di ripresa. Il terremoto de L'Aquila del 6 aprile 2009, oltre ai pesantissimi danneggiamenti al patrimonio abitativo e storico, ha messo in evidenza ancora una volta le conseguenze del sisma in termini di perdita di funzionalità di un intero sistema urbano; ha mostrato inoltre i limiti di scelte di ricostruzione indifferenti alle necessità di assicurare la ripresa delle funzioni e dei valori urbani, intesi nel loro complesso, fortemente messi in crisi dal sisma. Allo stesso modo gli eventi sismici in Emilia Romagna del maggio - giugno 2012, oltre a confermare la

¹ Università di Ferrara, Dipartimento di Architettura.

necessità di conoscenze più approfondite sulla pericolosità di base e sulle condizioni geologiche locali, hanno evidenziato la vulnerabilità del patrimonio culturale, del costruito storico e dei sistemi produttivi locali, il loro peso sulle criticità degli insediamenti - in fase di emergenza - e sulle possibilità di ripresa, rafforzando la consapevolezza della necessità di stabilire azioni di prevenzione adeguate. In tutti e due i casi, seppure con accenti diversi, il ruolo attribuito alla pianificazione urbanistica e territoriale è andato crescendo (Ave, 2020). Sia come processo al cui interno ricomporre conoscenze diverse da portare a sintesi, sia come ambito in cui definire scelte necessarie per accrescere la resistenza degli insediamenti urbani agli eventi sismici e per connettere azioni di prevenzione e politiche di sviluppo territoriale, evidenziando la necessità di ricorrere a piani strategici di sviluppo locale, oltre che ai piani urbanistici tradizionali.

Emilia 2012: innovazioni

L'impianto normativo che ha fatto seguito al processo di ricostruzione post sisma 2012 in Emilia Romagna ha inteso fin da subito promuovere il ripristino delle condizioni di "normalità" dei centri colpiti, non solo attraverso la riparazione dei fabbricati danneggiati e il miglioramento sismico ma anche con l'innalzamento della qualità urbana e con il rafforzamento dell'identità dei territori anche attraverso la qualificazione dello spazio pubblico. Nell'arco del 2013-2015 sono stati messi a punto alcuni strumenti specifici per raggiungere i risultati prefissati e per determinare un disegno complessivo delle trasformazioni. Il primo, il *Piano Organico* (ordinanza n. 33/2014), permette a scala comunale la ricomposizione in chiave strategica e di lungo periodo delle operazioni; il secondo, il *Programma Speciale d'area* (delibera di Giunta RER 1094/2014) promuove e coordina, attraverso la programmazione negoziata di cui alla L.R. n. 30/96, le risorse regionali disponibili su leggi di settore (LR. n. 19/98, LR. n. 16/02 e LR. n. 41/97) destinate all'attuazione dei piani organici comunali a scala di area vasta, valorizzando la cooperazione degli attori pubblici e privati e la gestione integrata delle azioni individuate (Calafati, 2015).

Il Piano organico è definito dall'art. 1 dell'ordinanza n.33/2014 come il "documento di carattere programmatico-operativo che, sulla base delle risorse effettivamente disponibili, delinea la strategia generale e definisce l'insieme sistematico delle attività, degli interventi, dei progetti e dei programmi compatibili e coerenti con le previsioni del piano della ricostruzione che il Comune. D'intesa anche con altri soggetti pubblici e privati, il Piano organico intende promuovere una ricostruzione di qualità, rivolta prioritariamente al centro storico, da integrare con iniziative ed interventi volti alla rigenerazione degli ambiti urbani e degli spazi pubblici e privati, alla rivitalizzazione delle funzioni economiche, sociali ed amministrative ed all'aumento dei residenti".

Il grado di complessità e le tematiche affrontate dai ventotto Piani organici – per i Comuni che avendo adottato il piano della ricostruzione, avrebbero potuto utilizzare lo strumento - risultano piuttosto eterogenei. Rispetto a quanto richiamato dal comma 4 dell'art. 1 dell'ord. 33, traspaiono significative differenze nell'articolazione dei progetti strategici delineati e nella definizione delle correlazioni tra trasformazioni pubblico/privato (Clementi, Di Venosa 2015).

Da una parte alcuni Piani organici indicano ambiti di azione anche molto complessi ed individuano una serie di interventi prioritari, lasciando più indeterminate le parti riferite alle proposte puntuali, alla definizione del cronoprogramma e degli strumenti finanziari necessari per il completamento della strategia complessiva; dall'altra parte, vi sono piani che descrivono, anche in maniera dettagliata, oggetti puntuali di intervento, specificando quelli che le amministrazioni intendono candidare al Programma Speciale d'area. Ma in genere si tralascia di individuare, se non sommariamente, la strategia complessiva che dovrebbe sorreggere l'impianto del Piano organico.

In generale, nei Piani organici sembra prevalere l'urgenza di ricostruire l'identità dei territori attraverso interventi generatori di nuovi valori e funzioni urbane, in grado di promuovere qualità e ruolo attrattivo per i singoli territori. Le trasformazioni previste tendono a ripartire dai centri capoluoghi per ripensare una nuova struttura urbana in grado di superare le maggiori criticità in particolare attraverso il miglioramento del sistema di accessibilità - dalla progettazione di spazi pubblici di relazione, alla nuova viabilità e alla mobilità "lenta" ciclo-pedonale - la qualificazione dei servizi, la predisposizione di nuovi spazi pubblici connessi al rifacimento dei sottoservizi e a servizi *smart*, e infine la riorganizzazione delle attività economiche.

Questa visione tendenzialmente strategica (Carta, 2019), partendo dai centri capoluoghi si apre anche ai territori limitrofi mettendo in relazione i centri urbani con le potenzialità del territorio comunale nel suo complesso, in riferimento al patrimonio storico ed ambientale, ma anche alla localizzazione strategica di alcuni comuni rispetto all'area cispadana.

Gli effetti prodotti dalla riparazione o ricostruzione degli edifici pubblici e dei beni culturali definiti nelle strategie generali dei Piani organici ed il loro valore strategico non sempre sono messi in relazione, almeno temporalmente, con le opere complessive di riqualificazione e rigenerazione degli spazi urbani descritte negli stessi piani, lasciando trapelare, a volte, una debolezza dei meccanismi sinergici e di complementarietà delle operazioni messe in campo e la inadeguatezza degli strumenti a disposizione delle amministrazioni (Clementi, 2016).

Il Programma Speciale d'area, invece, è individuato come uno strumento regionale in grado di orientare il processo di ricostruzione, secondo principi di coesione sociale e sostenibilità ambientale, partendo dall'assunto che tali obiettivi sono raggiungibili attraverso il coordinamento delle iniziative e l'integrazione fra gli enti locali. Questo strumento ha permesso di valorizzare, all'interno degli interventi proposti dai Piani Organici quelli che, per peculiarità economiche, sociali, culturali ed ambientali, potrebbero diventare più rilevanti a scala di area vasta.

Si è riconosciuto prioritariamente ai centri storici, luoghi per eccellenza di testimonianza della storia e della identità, il ruolo strategico nella ricostruzione. Coerentemente con tale premessa si è inteso favorire in particolare quelli maggiormente colpiti dagli effetti del sisma, ovvero i comuni nei quali sono state perimetrate le cosiddette "zone rosse".

In generale più sviluppati appaiono i coinvolgimenti di altri soggetti, pubblici e privati, nella realizzazione degli interventi individuati dal Piano. Nei Comuni di Carpi, Mirabello (Terre del Reno), Novi di Modena, Reggiolo e San Possidonio, tale coinvolgimento si è tradotto in importanti contributi finanziari da parte di soggetti privati alla realizzazione degli interventi quantificati nel Piano, valorizzando così "l'effetto moltiplicatore" nel processo di rigenerazione e rivitalizzazione dei centri urbani (Rer, 2015).

Gli obiettivi ambiziosi messi in gioco dalla ricostruzione, quali il ripensamento del senso di identità delle comunità colpite e il rafforzamento del senso di riappropriazione dei luoghi da parte dei cittadini, hanno richiesto processi di ascolto e di condivisione allargati a più soggetti. Per gestire la complessità e la delicatezza di questi temi, la metà dei Piani organici - otto dei quali nei comuni prioritari con zone rosse di Carpi, Concordia sul Secchia, Crevalcore, Finale Emilia, Novi di Modena, Reggiolo, San Felice sul Panaro, Sant'Agostino (Terre del Reno), San Possidonio, e tra gli altri, i comuni di Nonantola, Soliera e Vigarano Mainarda - si sono avvalsi fin da subito di "processi di partecipazione" (L.R. 15/2008) con il coinvolgimento delle diverse componenti sociali ed economiche delle comunità locali. Questi processi si sono rivelati determinanti non solo per dare seguito alle ricostruzioni post sisma, ma anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana "dal basso" utili a contrastare fenomeni in atto come la desertificazione commerciale e la perdita di coesione sociale degli interi territori.

PIANO DI RICOSTRUZIONE STRUTTURA URBANA MINIMA (SUM)

La SUM costituisce il sistema essenziale per la tenuta all'evento di emergenza (inondazione, sisma, frana) dell'organismo urbano, anche in seguito alla possibile concatenazione di eventi collaterali. Deve garantire:

1. Ordine pubblico
2. Sicurezza
3. Aggregazione sociale
4. Mantenimento dell'istruzione

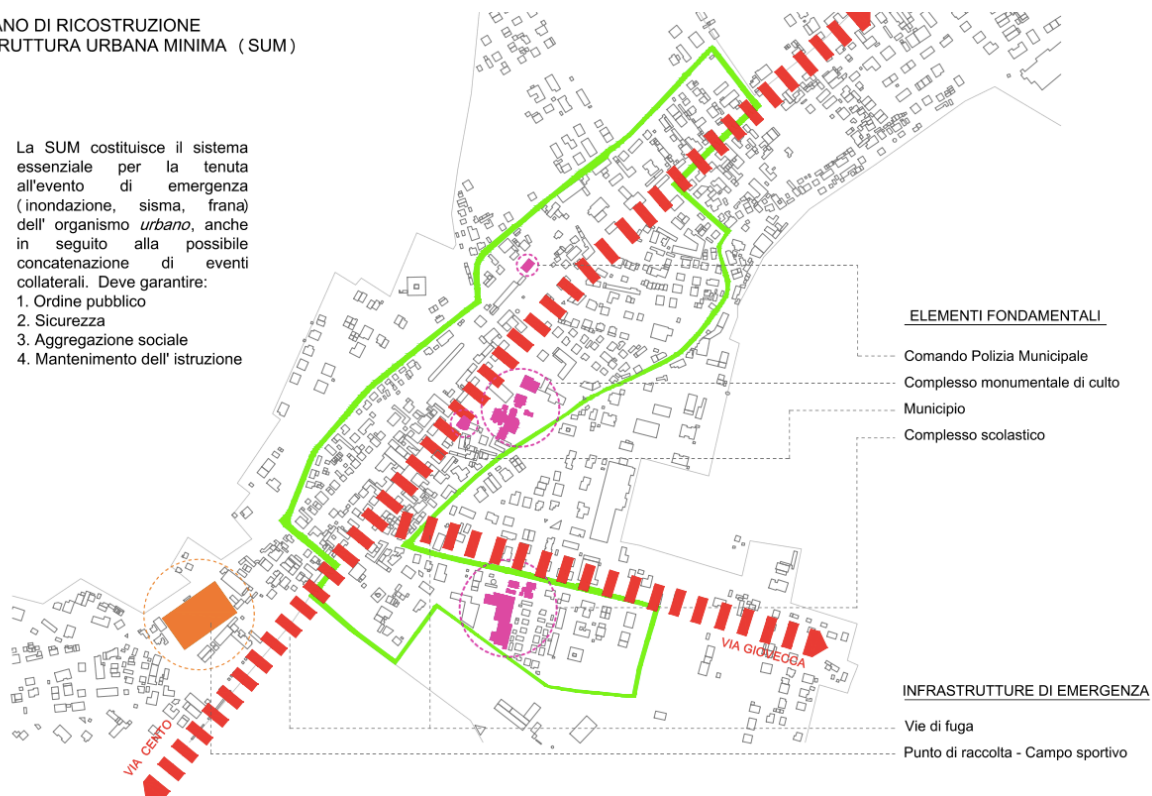


Fig. 1. Terre del Reno, Mirabello: una visione resiliente, l'individuazione della struttura urbana minima (sum) per la messa in sicurezza preventiva del centro abitato



Fig. 2 - Terre del Reno, Mirabello: poli strategici e clusters per lo sviluppo delle nuove centralità urbane

Centro Italia 2016: semplificazioni

La ricostruzione che segue un evento calamitoso, soprattutto come quello disastroso nel Centro Italia del 24 agosto 2016, può essere analizzata attraverso un insieme di chiavi di lettura, a volte anche dissonanti tra loro. In particolare, va tenuto presente che le modalità d'uso del territorio nel marchigiano hanno subito in epoca recente veloci e sostanziali modificazioni. Parallelamente a questi cambiamenti sono emerse nel panorama disciplinare nuove capacità di lettura dei fenomeni territoriali che, al di là degli effettivi impatti sul territorio, consentono di disporre di metodi e strumenti di intervento più attenti al contesto. Soprattutto nel caso dei centri abitati del territorio marchigiano l'analisi critica dei sistemi insediativi consente di individuare interventi di trasformazione sostenibile, come nel caso degli interventi che introducono sostanziali modifiche in parti degradate del tessuto urbano. In questo senso il tema della demolizione di parti scarsamente significative ed alterate, a seguito del sisma del 2016 e non solo, può diventare occasione per ricomporre una qualità insediativa di ambienti urbani spesso oggetto di profonde alterazioni morfologiche e funzionali. L'organizzazione dello spazio fisico come momento centrale del piano è uno dei temi che meglio caratterizza la ricerca e l'attività progettuale urbanistica richiesta.

All'attenzione verso la città principali si affianca l'interesse per le specificità dei centri storici minori. Dalla conoscenza dettagliata dei tessuti urbani di questi centri scaturiscono le indicazioni operative per l'intervento su un patrimonio edilizio di estrema fragilità, la cui natura rende spesso poco realistica la proposizione delle categorie di intervento del restauro consapevole o del ripristino tipologico. E' un interesse che si ricollega alle esperienze di ricerca recenti di pianificazione di centri storici post sisma - dai progetti urbani sostenibili per i comuni del cratere emiliano del sisma 2012 fino al Programma UE "Holistic Project - Seismic and Wildfire Risk" 2016 (Adriatic IPA - Cross Border Cooperation 2007-2013) per la città di Ferrara - che hanno proposto metodologie innovative flessibili e incrementalmente per affrontare il recupero dei tessuti storici più interessanti.

La crescita continua della dimensione del rischio nel nostro tempo induce una percezione sempre più diffusa d'insicurezza, che si riflette nelle vite di quanti abitano, usano e producono territorio. Peraltro, la nozione di rischio racchiude una molteplicità di valenze, che investono tra l'altro l'aleatorietà dei processi climatici, ambientali e sismici e dunque delle calamità naturali come terremoti, inondazioni, incendi e frane ma, anche degli inquinamenti e delle contaminazioni ambientali, e più in generale di una varietà di processi critici di mutamento territoriale indotti dalle dinamiche sociali, economiche e spaziali. Tutti questi processi mettono in dubbio l'affidabilità dei complessi sistemi tecnologici da cui dipende il funzionamento delle aree urbane e degli impianti produttivi.

La pianificazione territoriale e quella urbanistica sono da tempo sollecitate alla ricerca di nuovi paradigmi disciplinari e di inedite pratiche d'azione. I pianificatori, infatti, sono chiamati a cogliere la realtà al suo stato potenziale, per elaborare tempestivamente le strategie più appropriate rispetto agli obiettivi assunti per lo sviluppo; i quali come è noto sono diventati negli ultimi tempi - per le città italiane come per quelle europee - la sostenibilità ambientale, la coesione sociale, l'innovazione economica, culturale e tecnologica, e soprattutto la *messa in sicurezza* delle strutture esistenti, per ridurre significativamente gli effetti di possibili eventi traumatici originati da processi naturali o antropici. In questa prospettiva, la pianificazione del territorio e la progettazione urbanistica, per assorbire consapevolmente la dimensione intrinseca del rischio, dovrebbero tendere ad accentuare la loro flessibilità adattiva e configurarsi sempre più come insieme di pratiche relazionali, d'intermediazione tra molteplici processi aleatori di mutamento dello spazio. Dovrebbero in altri termini ispirarsi in misura crescente a principi di *flessibilità*, *processualità* e *strategicità*, piuttosto che all'affermazione di sistemi di regolazione sovraordinati e deterministici, irrigiditi per di più da strumentazioni di piano a elevata inerzia temporale, come continuano a essere i piani territoriali ai diversi livelli, regionali, di area vasta e comunali.

Al tempo stesso, fatti salvi i necessari principi di precauzione e di responsabilità, e imposti i relativi vincoli di tutela da esercitare tassativamente, l'urbanistica e la pianificazione del territorio

dovrebbero fungere da denominatore comune per la convergenza flessibile di una molteplicità di strategie di sviluppo territorializzate, espressione a loro volta di una governance multilivello che si adatta elasticamente e dinamicamente alla specificità dei contesti d'azione, riconoscendo in ogni caso nel territorio la chiave di volta dello sviluppo (Sargolini, Pierantoni, Polci, Stimilli, 2022). L'applicazione al cratere del sisma marchigiano ha rappresentato un interessante banco di prova per sperimentare le possibili innovazioni delle politiche urbane, con particolare riferimento al "ruolo strategico del nuovo PSR" come previsto dalle Linee Guida dell'Ordinanza n.107 del 22/9/2020 del Commissario Straordinario Ricostruzione per l'attuazione dei "Programmi Straordinari di Ricostruzione" (PSR) previsti dal D.Lgs. 123/2019 del 24/10/19 "Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici". Il "nuovo" PSR, come rivisto e innovato dall'ordinanza, avrà il compito di riassumere in un unico strumento ruoli e scopi degli strumenti precedenti, assumendo la fisionomia dello *strumento a valenza strategica* capace di garantire la visione d'insieme del processo di ricostruzione, e allo stesso tempo capace di rendere immediatamente eseguibili tutti quegli interventi che possono appoggiare la loro attuabilità su riferimenti normativi preesistenti e sovraordinati, rimandando a specifiche procedure tutte quelle altre azioni che necessitano di iter procedurali articolati e complessi. Questo significa che il rinnovato PSR potrà veicolare tutti quegli interventi che favoriscano la qualità architettonica degli interventi *conformi* agli edifici preesistenti; fornire indicazioni operative per gli interventi *difformi*, ovvero per la parte eccedente le variazioni ammesse dalle regole di definizione della conformità; indicare criteri generali per gli interventi di ridisegno urbano e di definizione della componente pubblica della ricostruzione; e infine individuare le linee strategiche di contesto per gli interventi di delocalizzazione, con indicazione delle procedure necessarie per attribuire validità urbanistica alle previsioni.

Gli strumenti di governo del territorio vigenti restituiscono in effetti un quadro completo sia dell'uso previsto dello spazio fisico, sia delle gerarchie di importanza dei suoi usi e infine della programmazione temporale di massima dell'attuazione dello strumento stesso. A partire da questo quadro è possibile allora individuare le funzioni e i luoghi che devono essere oggetto prioritario di azioni di tutela e difesa dall'evento sismico. Ciò soprattutto perché la prevenzione del rischio non può essere considerata una politica settoriale, ma deve pervadere l'intera struttura dello strumento di governo del territorio.



Fig. 3 - Petriolo: il progetto urbano a valenza strategica per nuove funzionalità territoriali

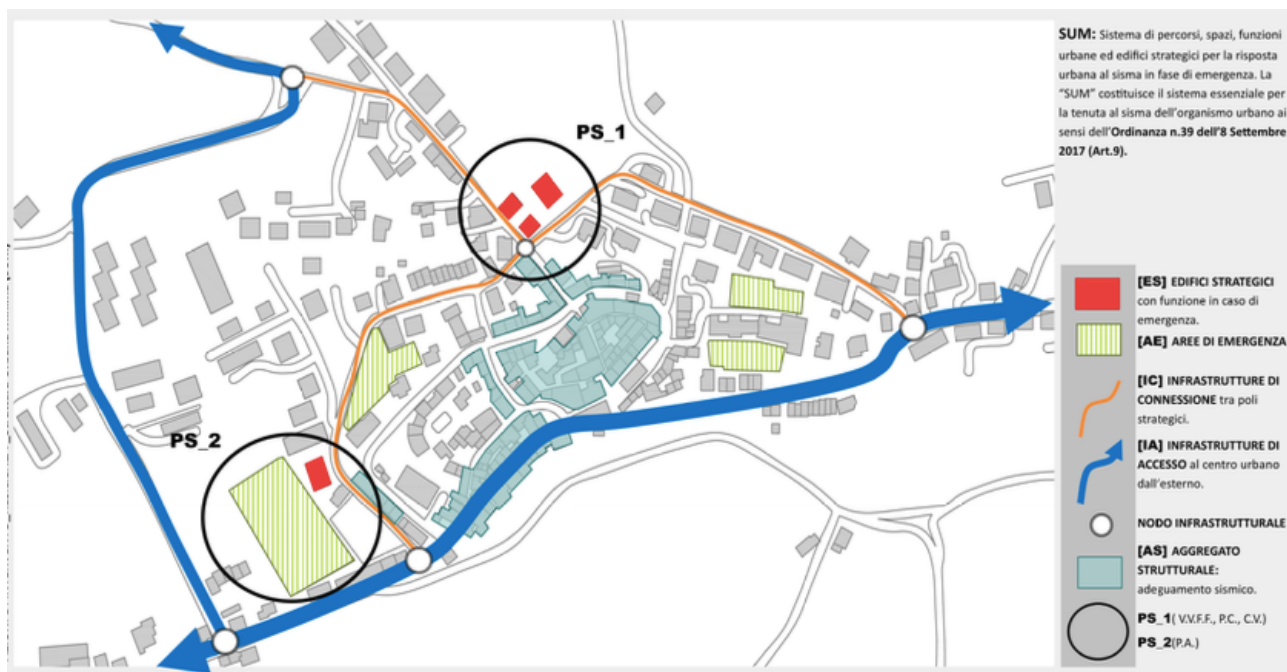


Fig. 4. Petriolo: strategie della resilienza per l'individuazione della struttura urbana minima (sum) a seguito dell'ordinanza n. 39/2017

Verso piani di ricostruzione di valenza strategica

A seguito degli eventi sismici, ciò che emerge con maggiore evidenza - superata la fase di ritorno alla normalità - è la necessità di posizionare il territorio del sisma nelle traiettorie di sviluppo compatibili con il passato, offrendo un ruolo trainante nell'economia regionale attraverso la messa a sistema degli interventi per la ricostruzione. Interventi che richiederanno nelle fasi successive un ulteriore approfondimento, per mettere maggiormente in luce gli aspetti e le tecnologie innovative da applicare, e per valorizzare quegli effetti sul sistema economico locale e sulla qualità della vita delle persone, che nel loro insieme definiscono il "ruolo strategico di un territorio", come cerniera, passaggio e connessione. Un simile ruolo potrà essere rafforzato da un sistema infrastrutturale fortemente interconnesso, al fine di riposizionarsi competitivamente in un sistema di relazioni più ampie di quelle a scala locale, grazie anche alla realizzazione di nuove reti infrastrutturali e agli investimenti sulle attività produttive dei distretti territoriali (Balducci, Chiffi, Curci 2020).

La ricostruzione può essere vista insomma come una opportunità di rigenerazione urbana, nel senso più completo e complessivo del termine. Si potrebbe affermare che le prospettive che la pianificazione affida alle pratiche di rigenerazione trovano nei territori colpiti dal sisma un ambito di intervento prioritario e un terreno di sperimentazione e innovazione.

In questi processi, il centro storico non è solamente un "ambito storico"; è al tempo stesso una parte di territorio da restituire ai processi produttivi e riproduttivi dei suoi abitanti. L'idea stessa della rigenerazione sottende la consapevolezza di dover innescare un processo di recupero intervenendo sulla base economica e sul sistema sociale locale (Marini, 2009). La risposta sociale, economica e culturale della città insieme alla qualità dello spazio urbano costituisce in effetti la cornice concettuale rispetto a cui inquadrare un percorso condiviso di ricostruzione. Le necessità della ricostruzione fisica si sovrappongono allora agli obiettivi della rigenerazione identitaria, per la quale gli strumenti tradizionali del progetto edilizio ed urbano dovranno essere affiancati da "azioni programmatiche di valenza strategica" pensate in una cornice unitaria e corroborate da un percorso di forte condivisione con le comunità insediate.

Il tema della rigenerazione riguarda l'intero scenario urbano, gli edifici privati, l'edilizia monumentale, gli spazi pubblici: è il terreno su cui si misura la possibilità di convogliare i diversi interventi verso obiettivi di miglioramento complessivo della qualità urbana e su cui sperimentare una corretta sinergia tra gli interventi privati con le opere pubbliche. In pratica si tratta di progetti urbani complessi, che garantiscono una migliore efficacia della trasformazione e producono nuovi assetti urbani integrati e dotati di spazi pubblici di qualità. In questi luoghi si realizza la coesione sociale e la sicurezza urbana grazie ad una coerente interazione tra le diverse componenti della città, dalla casa alla scuola, dal commercio alle attività sociali e culturali, dal verde alle infrastrutture della mobilità.

Il territorio post sisma va considerato in definitiva come un territorio in trasformazione, in cui al recupero dei luoghi identitari si affiancano esigenze di rilocalizzazione di funzioni, di nuove polarità urbane, di connessioni e spazi pubblici finalizzate alla rinascita dei centri urbani e rurali, per la piena ripresa delle attività produttive, commerciali e dei servizi.

È necessario allora utilizzare tutti gli strumenti disponibili per favorire l'iniziativa dei soggetti privati, cercando forme di *partnership* e incentivando la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente. La ricostruzione deve così diventare il prodotto di sforzi convergenti, all'interno di un quadro normativo uniforme, fondamentale per garantire certezza, stabilità e velocità alle procedure e alle attività di ricostruzione. Invece il quadro giuridico che attualmente le governa è ancora troppo disomogeneo e frammentato, ciascuna delle ricostruzioni attualmente in corso ha regole differenti, determinando diseconomie ed evidenti disparità di trattamento tra cittadini e territori colpiti da queste catastrofi. Con la introduzione di un adeguato "Codice della Ricostruzione" si potrà puntare alla creazione di un modello unico per le ricostruzioni, mettendo a frutto le migliori esperienze attuali e passate grazie anche al contributo della ricerca universitaria. Per la gestione dei processi si dovrà inoltre ricorrere a sistemi di *governance* multilivello, con il coinvolgimento del governo centrale, delle Regioni e degli Enti Locali, prevedendo in particolare un'apposita struttura presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, dotata di professionalità sperimentate sul campo, cui affidare il coordinamento e la gestione degli interventi insieme agli uffici regionali al fine di attuare gli interventi in modo consapevole e coerente.

Riferimenti bibliografici

Ave, G. (2020), *Città e interesse pubblico. Analisi e proposte per le città italiane 1989-2020*, Gangemi, Roma, I.

Balducci, A., Chiffi, D., Curci, F. (2020), *Risk and Resilience. Socio-Spatial and Environmental Challenges*, Springer Nature, SUI.

Calafati, A. (2015), *Città fra sviluppo e declino*, Donzelli, Roma, I.

Carta, M. (2019), *Futuro. Politiche per un diverso presente*, Rubbettino, Soveria Mannelli, I.

Clementi A., Di Venosa M. (2012), *Pianificare la ricostruzione. Sette esperienze dall'Abruzzo*, Marsilio, Venezia

Clementi, A. (2016), "Resilienza urbana e intervento sugli edifici strategici", in *Pianificazione Strategica, Vulnerabilità urbana e analisi sugli edifici strategici*, Maggioli, Rimini, I.

Marini, S. (2009), *Architettura parassita. Strategie di riciclaggio della città*, Quodlibet, Macerata, I.

Regione Emilia-Romagna (2015), "Il recupero dei centri storici colpiti dal sisma", in *InfoRum – Informazioni sulla riqualificazione urbana e territoriale*, n. 48, Maggioli, Rimini, I.

Russo, M., Attademo, A. (2020), "Il metabolismo del rischio", in Galderisi, A., Di Venosa, M., Fera, G., Menoni, S. (a cura di) *Geografie del rischio. Nuovi paradigmi per il governo del territorio*, Donzelli, Roma, I.

Sargolini, M., Pierantoni, I., Polci, V., Stimilli, F. (2022), (a cura di), *Progetto rinascita del Centro Italia. Nuovi sentieri di sviluppo dell'appennino centrale interessati dal Sisma del 2016*, Carsa Edizioni, Pescara, I.

Ricostruzione e rinascita post sisma 2016

Massimo Sargolini*, Ilenia Pierantoni**

La ricostruzione post sisma 2016 è la prima esperienza in Italia in cui si sviluppa, in modo organico e istituzionalmente riconosciuto, un coordinamento tra le azioni per la ricostruzione fisica e quelle per la rinascita socioeconomica dei luoghi interessati da un disastro naturale.

Si tratta di una scelta politica molto chiara del Governo italiano, che assume particolare rilevanza e innesca processi di pianificazione urbana e territoriale e programmazione socioeconomica complessi e allo stesso tempo irriducibili. Quindi, una scelta ineludibile per almeno due ragioni di fondo:

- i trend demografici e socioeconomici ancor prima del sisma non erano positivi. L'area oggetto di studio aveva, da qualche decennio, mostrato i segnali di un declino inarrestabile, con calo demografico, perdita di imprese e forze lavoro. Non ci si poteva accontentare dunque di "rimettere le lancette dell'orologio a prima del 24 agosto 2016", come tanti amministratori locali hanno più volte fatto presente. Era troppo alto il rischio di destinare fondi al recupero di borghi che avrebbero continuato a registrare una condizione di progressivo abbandono. Era necessario mettere in campo nuove ipotesi di sviluppo, avviare con coraggio le innovazioni essenziali per aumentare la sicurezza, la qualità della vita e le opportunità di lavoro e quindi rendere più attrattive le aree interne del Centro Italia. In tal senso, la Strategia Nazionale Aree Interne aveva compiuto i primi passi una decina di anni prima, ma l'evento sismico aveva spostato i centri di interesse strategico e aveva cambiato le gerarchie e l'ordine d'importanza delle azioni da mettere in atto;
- la seconda motivazione è strettamente legata alla prima, riguardando l'uso delle risorse necessarie per conseguire gli obiettivi auspicati. L'affiancamento della crisi sismica a quella provocata dalla pandemia, ancora in atto e i relativi fondi messi a disposizione dal Recovery Fund, agendo in coerenza con la Next Generation EU per la transizione verde e digitale, che andavano ad intersecare le attività per la ricostruzione, hanno reso ancor più urgente una visione unitaria per favorire un uso appropriato delle risorse, al fine di considerare la crisi come una "window of opportunity" (Kingdon, 1984; Grin, Rotmans, & Schot, 2010; Birkmann *et al.*, 2010), una leva per fare meglio e avviare, senza più esitare, la riorganizzazione delle articolazioni urbane e territoriali per favorire comportamenti dei cittadini innovativi e più sostenibili, ridefinendo così i metabolismi urbani. Il *design thinking* offre spunti straordinari in questa direzione e diventa imprescindibile nel ridisegno delle città (Van Assen *et al.*, 2017).

Le due argomentazioni giustificano un nuovo approccio, che può apparire pionieristico per il nostro Paese, ma è sempre più diffuso nell'orizzonte internazionale, dove strutture dell'accademia e più in generale della ricerca mettono a disposizione le conoscenze e gli strumenti perché si possano attuare. Basti pensare alle attività del *College of Emergency Preparedness, Homeland Security and Cybersecurity* dall'Università di New York at Albany, nello studio di nuove interazioni tra comunità locali e governance nella fase emergenziale e nella preparazione ad eventi futuri; oppure il *B. John Garrick Institute for the Risk Sciences* dell'Università di California, che agisce in supporto al governo nazionale, dove sono molte le interazioni tra le ipotesi della riorganizzazione fisica e quelle che interessano le condizioni di vita e di operosità delle comunità locali, con un intreccio di competenze che, affiancando il Governo, favorendo la formazione di un *decision support system*,

fornendo approfondimenti utili riguardo questioni che vanno dalla geologia all'architettura, dall'ingegneria all'antropologia, dall'economia alla sociologia e conseguenti interpretazioni progettuali.

Nel caso studio del Centro Italia, esaminando l'area del cratere del 2016 in relazione alle quattro regioni interessate (Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo), è stato messo in atto un approfondimento analitico ed interpretativo utile a sviluppare una visione generale che è poi divenuta ancoraggio di tante progettualità puntuali. La ricerca è stata svolta, in nove mesi, da un gruppo di 109 ricercatori provenienti da diverse università italiane e straniere, cogliendo anche i follow up di altre ricerche già archiviate sul tema o in corso di completamento¹.

In particolare, il lavoro prende le mosse da una precedente ricerca, promossa dal Consiglio Regionale delle Marche, "Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino marchigiano dopo il sisma del 2016", redatta nel 2018 dalle quattro università marchigiane: Università Politecnica delle Marche, Università di Macerata, Università di Urbino e Università di Camerino (coordinamento scientifico), con la consulenza esterna dell'Università di Modena Reggio Emilia (Sargolini et al, 2019).

In questo caso, invece, la ricerca si può considerare il prodotto di un protocollo d'intesa siglato tra REDI (REDucing risks of natural Disasters), Consorzio di ricerca costituito da: INGV, INFN, GSSI e UNICAM, e Dipartimento Casa Italia – Presidenza Consiglio dei Ministri, nato anche con l'obiettivo di "sviluppare studi e ricerche nel caso studio specifico del Centro Italia anche al fine di offrire consulenza e supporto ai decisori politici per una ricostruzione rapida e sostenibile dopo eventi calamitosi, le cui conseguenze negative sono state incrementate a seguito della pandemia da COVID 19"².

L'obiettivo del progetto, in linea con i principali contenuti del "European Climate Pact" (ECP), il "Paris Agreement on climate change", il "Green Deal", infine il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PRRN, è stato quello di individuare nuove ipotesi di sviluppo su cui costruire le condizioni essenziali affinché i territori del centro Italia tornassero ad essere attrattivi (Sargolini et al, 2022).

La ricerca è stata sviluppata in tre step consequenziali:

- 1 - descrizione dei caratteri strutturali e degli elementi identitari dei territori, individuando punti di forza e di debolezza, con particolare attenzione alle tendenze demografiche e socioeconomiche in atto;
- 2 - valutazione dei primi segnali di ripartenza che risultano, talvolta, già consolidati con atti di governo ai diversi livelli e, in altre situazioni, ancora incerti e fragili;
- 3 - identificazione di alcune prime linee strategiche per la rinascita dell'area del Centro Italia interessata dal sisma del 2016.

Sono stati dunque individuati 9 "sentieri di sviluppo" da cui prendere le mosse per il processo di rinascita socioeconomica ed a cui ancorare le progettualità diffuse che discendono sia dalle attività proprie della ricostruzione fisica dei luoghi interessati dal sisma 2016 che dalle misure del Piano Complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza:

¹ Re-Land, Great Relevance Project Italia USA, realizzata da un gruppo di lavoro internazionale e interdisciplinare e coordinata da Massimo Sargolini (UNICAM); Pre-plan, FAR, realizzata da un gruppo di lavoro nazionale interdisciplinare e coordinata da Massimo Sargolini (UNICAM).

² Oltre al primo nucleo di lavoro, costituito da Istituto Nazionale di Urbanistica e Università di Camerino, Università de L'Aquila, Università di Perugia e Università Roma3, hanno collaborato alla ricerca: Politecnico di Torino, Politecnico di Milano, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, Università di Macerata, Università di Urbino, Università di Chieti-Pescara, Università La Sapienza Roma, Università di Enna "Kore", Università del Molise, Università della Calabria, Università di Napoli Federico II, Università di Ferrara, oltre a: CNR, Geomare s.r.l., Centro ricerche ecologiche e naturalistiche, Fondazione "Symbola", ISTAO, Banca d'Italia, Istituto Centrale per il catalogo e la documentazione - Ministero della Cultura, Struttura Commissario Straordinario alla Ricostruzione - Presidenza Consiglio dei Ministri.

Linea strategica n. 1 – Città e borghi sicuri, inclusivi e sostenibili

L'obiettivo generale di questa prima linea strategica è di conservare/ripristinare, con un approccio orientato alla valorizzazione, la capacità dei “luoghi dell'abitare” dell'Appennino Centrale di attivare beni relazionali attraverso la qualità, l'accessibilità e la sostenibilità degli ambienti di vita. La finalità ultima è di creare le precondizioni per incrementare la performatività capacitante e i livelli di sicurezza, per migliorare sia la qualità della vita dei cittadini sia gli standard di accoglienza nei confronti dei visitatori (turisti), anche mediante interventi sull'organizzazione degli spazi urbani che favoriscano l'inclusività, con particolare attenzione alle esigenze delle categorie più fragili.

Per il raggiungimento di questo obiettivo le azioni riguardano prevalentemente l'organizzazione dell'armatura urbana dei luoghi dell'abitare. I centri urbani dell'area presa in considerazione, infatti, se da un lato presentano una ricchezza significativa in termini di beni storico-architettonici, dall'altro mostrano grandi difficoltà a ripensare e valorizzare il patrimonio edilizio e gli insediamenti. Il modo per agire concretamente in tale direzione, favorendo contemporaneamente una transizione digitale e verde, si esplica attraverso una serie di iniziative, tra cui: l'analisi preventiva delle prestazioni strutturali e sismiche degli edifici e delle infrastrutture; l'innalzamento dei livelli di sicurezza; la riduzione della domanda di energia; lo sviluppo di connessioni virtuali e fisiche; una migliore accessibilità e sostenibilità dei sistemi urbani, insediativi e di trasporto.

Linea strategica n. 2 – Nuovo sistema dei servizi tra prossimità e policentrismo

La seconda linea strategica è orientata a dare solidità e forza alle relazioni urbano-rurali e metro-montane, puntando su una rete di città appenniniche che dovrebbe coinvolgere, nel caso specifico, almeno i centri principali quali L'Aquila, Rieti, Norcia, Ascoli e Camerino, per poi estendersi verso la miriade di piccoli borghi presenti in Appennino. Al fine di raggiungere questo obiettivo, le azioni mirano a un raccordo con le Strategie di sviluppo locale SNAI, delineando una riorganizzazione dei servizi sociosanitari, formativi e di mobilità, e il superamento del *digital divide* quali precondizioni sostanziali a ogni ipotesi di rinascita socioeconomica. La linea strategica si attua attraverso iniziative specifiche finalizzate a riscoprire la forza del policentrismo quale essenza “urbana” di molti territori che la modernità ha marginalizzato, ripercorrendo quanto intuito pionieristicamente dal progetto pilota APE (Appennino Parco d'Europa), immaginando “l'Appennino quale laboratorio dove sperimentare innovative e peculiari politiche per lo sviluppo sostenibile e il riequilibrio territoriale”.

Linea strategica n. 3 – Territori in rete: connessioni digitali e mobilità

L'obiettivo generale di questa linea strategica è ridurre la condizione di isolamento e marginalità delle aree più interne dell'Appennino, incrementando i livelli di connettività digitale e accessibilità fisica, attraverso sistemi di mobilità e trasporto intelligenti, sostenibili e integrati, e favorendo quindi nuove connessioni digitali, e mobilità alternativa, sostenibile e integrata con servizi innovativi di trasporto multimodale per residenti e visitatori.

Il raggiungimento di tale obiettivo permetterebbe di contrastare il binomio “scarsa connettività digitale-scarsa accessibilità fisica”, che rappresenta uno dei maggiori limiti allo sviluppo e alla qualità della vita dei territori dell'Italia centrale e, conseguentemente, di contribuire a rispondere alla sfida della decarbonizzazione indicata dall'Unione Europea, con le strategie connesse allo *European Green Deal*, raggiungendo così gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. La mancanza strutturale di infrastrutture di rete e di adeguati livelli di accessibilità fisica e digitale, infatti, può limitare le possibilità di insediamento di nuove attività

imprenditoriali, il riutilizzo del patrimonio edilizio storico e diffuso per nuovi usi, lo sviluppo e l'innovazione dei servizi al cittadino.

Linea strategica n. 4 – Il valore della diversità: il patrimonio naturale, culturale e paesaggistico

I territori del Centro Italia colpiti dagli eventi sismici si caratterizzano per una grande varietà di contesti paesaggisticamente differenti, accomunati da un continuo alternarsi di insediamenti, infrastrutture, beni culturali sparsi, sullo sfondo di una matrice ambientale straordinariamente ricca di ecosistemi di valore. L'immagine paesaggistica del territorio rivela le complesse interazioni storiche, morfologiche e simboliche che legano storia e natura, e per il quale è necessario mettere in atto azioni volte alla 'conservazione attiva' del territorio, cercando di mantenere, rafforzare e valorizzare il presidio umano sul territorio, alla base delle trame paesistiche che osserviamo. Secondo questo principio, le azioni sono orientate a: i) valorizzare il sistema di beni naturali e culturali, strettamente rapportati al paesaggio nel quale si inseriscono, così da favorire il ripristino di un legame tra comunità e territori, in un momento di dispersione delle comunità locali, quale è quello attuale nell'area di riferimento; ii) quantificare e mettere a valore il flusso essenziale di servizi ecosistemici generati in quest'area, con particolare attenzione alle aree protette, che rappresentano il contributo concreto e misurabile che le aree più interne possono dare, anche in termini di *green economy*, alle aree più urbanizzate.

Linea strategica n. 5 – Filiere innovative in agricoltura, silvicoltura e zootecnia

In linea con il Piano d'azione europeo sull'economia circolare, questa linea strategica è orientata alla definizione di un nuovo e migliore equilibrio fra sistemi e filiere agro-alimentari, biodiversità e circolarità delle risorse. L'agroalimentare rappresenta uno dei settori chiave dell'economia di questi territori e si rende quindi necessario intervenire sul binomio paesaggio-cibo, anche in chiave di sostenibilità delle filiere e valorizzazione territoriale. Incidere sulle imprese del settore, avviando progetti-pilota che si iscrivano all'interno delle transizioni digitale e verde, può avere ricadute significative anche su altri settori complementari o, a vario modo, collegati a questo. Con queste finalità, le azioni previste sono finalizzate a valorizzare filiere agroalimentari sostenibili, che migliorino le prestazioni climatico-ambientali delle aziende senza penalizzarne la competitività, attraverso un rafforzamento delle infrastrutture logistiche del settore, la riduzione delle emissioni di gas serra, il sostegno all'agricoltura di precisione e all'ammodernamento dei macchinari, utilizzando al meglio le nuove tecnologie abilitanti e i processi di digitalizzazione.

Linea strategica n. 6 – Turismo e servizi verso un terziario evoluto

L'obiettivo di questa linea strategica è di sviluppare le potenzialità del settore terziario, attraverso una serie di interventi che riguardano l'ambito dei servizi, tra cui il turismo. L'importanza del terziario è accresciuta dal fatto che la trasformazione digitale delle attività economiche e sociali rende sempre meno significative le tradizionali delimitazioni settoriali: molti prodotti dell'industria manifatturiera hanno un crescente contenuto di servizi. Queste tendenze coinvolgono anche i territori dell'area colpita dagli eventi sismici del 2016-17, già caratterizzati da una forte specializzazione nei servizi turistici e, nel caso di alcuni sistemi urbani, nei servizi legati al comparto della conoscenza. Le azioni messe in campo per il raggiungimento di questo obiettivo, fondamentale per creare le condizioni per una nuova attrattività dei territori interni, riguarderanno principalmente il settore turistico, per il quale si prevedono processi di innovazione digitale e messa

in rete dei sistemi di promozione e fruizione del patrimonio naturale e culturale dell'area, ma anche il più ampio comparto dei servizi pubblici e privati alle imprese e alle persone, per il quale si prevede il sostegno ai processi di innovazione digitale, alle reti imprese-enti di ricerca e il potenziamento dei servizi alle famiglie, con particolare riferimento a quelli rivolti alle categorie più fragili.

Linea strategica n. 7 – Manifattura locale e creatività in un'economia green

La presente linea strategica ha l'obiettivo di promuovere una transizione del sistema economico locale, principalmente legato alla manifattura, verso un'economia green e circolare. Le azioni messe in campo per raggiungere questo obiettivo riguardano la formazione e la ricerca a sostegno delle imprese, favorendo l'avvicinamento dei giovani ai mestieri della tradizione, migliorando i percorsi di formazione e l'introduzione delle nuove tecnologie a sostegno dell'innovazione d'impresa e dell'artigianato digitale; la messa in campo di nuove strategie per la commercializzazione dei prodotti e la promozione integrata del territorio, rafforzando l'identità dei luoghi in rapporto alle produzioni locali e viceversa; il sostegno a tutte le forme di integrazione internazionale dei sistemi manifatturieri locali, generando condizioni favorevoli per attrarre risorse umane e investimenti; la co-creazione di percorsi di formazione a modelli di economia trasformativa.

Linea strategica n. 8 – Formazione, ricerca e migliore diffusione delle conoscenze

Per orientare in modo sostenibile il processo di ricostruzione, molteplici sono le opportunità da considerare anche in termini di prevenzione rispetto ai rischi di disastri futuri. Obiettivo generale di questa linea strategica è quindi favorire, all'interno del territorio colpito dal sisma, la progettazione e la realizzazione di infrastrutture e percorsi di ricerca e formazione per l'innovazione e lo sviluppo, con il duplice scopo di contribuire a rilanciare l'attrattività del territorio e di costruire competenze e professionalità legate alla gestione dei rischi e ai processi di ricostruzione, con riferimento all'ambito nazionale ed internazionale. Per raggiungere questo obiettivo, le azioni previste riguardano la formazione altamente specialistica e professionalizzante sui temi legati alle catastrofi naturali, come in particolare la gestione della ripresa post disastro, della fase di prevenzione e del miglioramento sismico diffuso del patrimonio edilizio pubblico e privato; la creazione o l'ammodernamento di poli museali orientati alla conoscenza e valorizzazione delle risorse dei territori, della sostenibilità e della prevenzione dei rischi di disastri naturali; la creazione di laboratori educativi e didattici rivolti ai bambini e ragazzi delle scuole primarie e secondarie; l'organizzazione di percorsi di formazione di tecnici di enti pubblici o privati; percorsi di formazione di operatori specializzati, imprenditori e artigiani operanti nel settore della manutenzione, restauro conservativo e strutturale dei borghi e dei manufatti di valore storico-architettonico, finalizzati a integrare le conoscenze più avanzate disponibili nei centri di ricerca operanti sul territorio con le *expertise* tradizionali.

Linea strategica n. 9 – Forum permanente con le comunità

Obiettivo di questa linea strategica è la costruzione della resistenza e resilienza territoriale attraverso una articolata e stringente connessione delle proposte di sviluppo fino a qui presentate, promuovendo la definizione di linee guida e raccomandazioni per la riduzione dei rischi di catastrofi come risultato di un processo di co-progettazione e co-creazione con le comunità, per una programmazione partecipata. La sfida è integrare, in una valorizzazione reciproca, saperi e pratiche della società insediata, approcci scientifici e conoscenze derivanti da diverse discipline, competenze amministrative e visione politica, in un orizzonte di confronto che connette attenzione

locale e dimensione globale. In questa sfida, lo sviluppo di nuove forme di comunicazione socialmente inclusiva per la connessione delle comunità appare un ineludibile ed efficace strumento di tutela e, al tempo stesso, di progettualità.

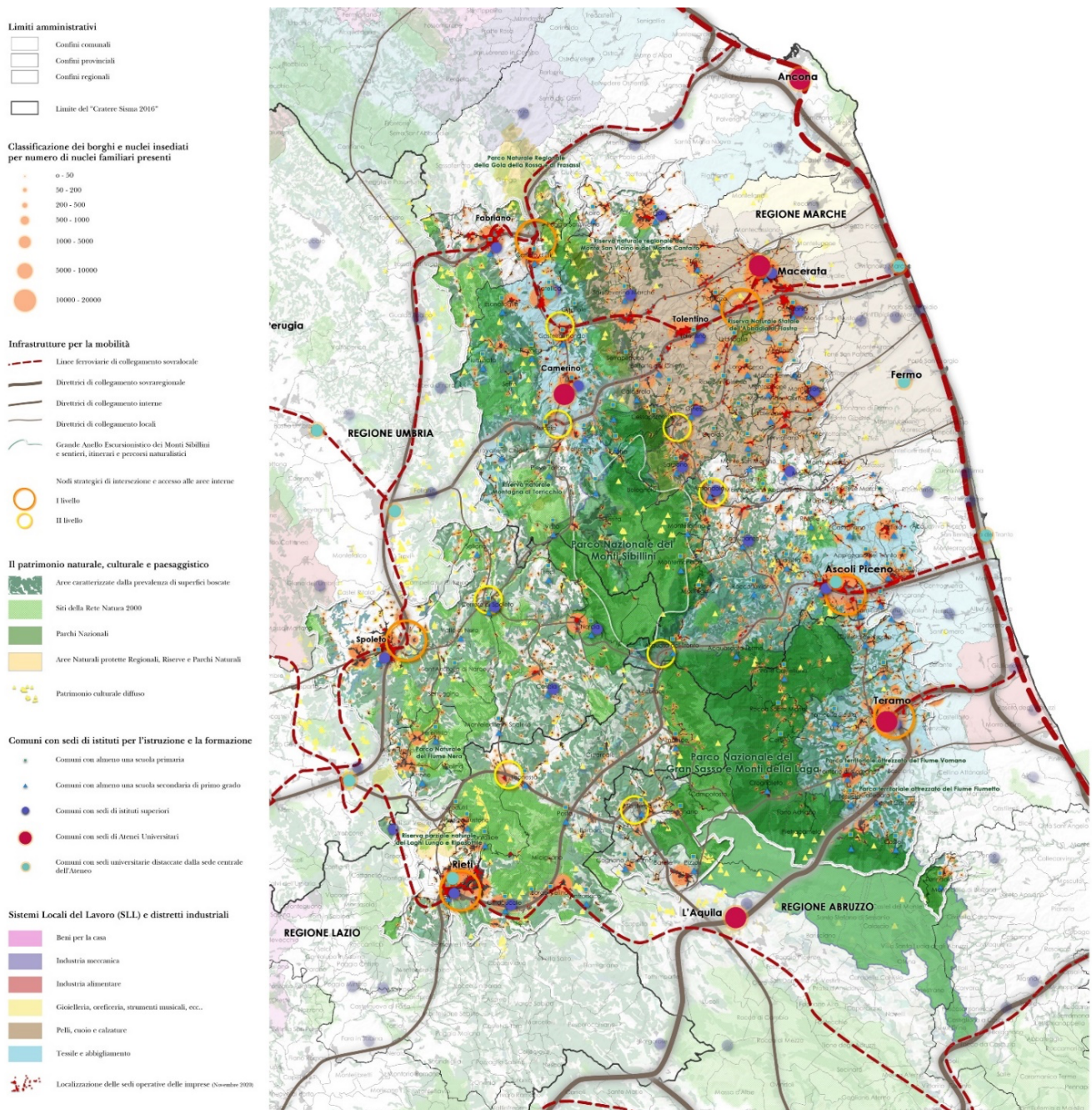


Fig. 1. Masterplan territoriale riassuntivo delle 9 linee strategiche [Sargolini, M., Pierantoni, I., Polci, V., Stimilli, F. (a cura di) (2022), *Progetto Centro Italia. Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino Centrale interessato dal sisma del 2016*. Pescara: Carsa Edizioni.

Note

* Massimo Sargolini, Professore ordinario UNICAM, esperto Struttura Commissariale Ricostruzione Sisma 2016.

** Ilenia Pierantoni, ricercatrice UNICAM, Gruppo Operativo di Lavoro Struttura Commissariale Ricostruzione Sisma 2016.

Riferimenti bibliografici

Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger, J., Pelling, M., Setiadi, N., & Garschagen, M. (2010), Extreme events and disasters: A window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses. *Natural Hazards*, 55(3), 637-655.

Grin, J., Rotmans, J., & Schot, J. (2010), *Transitions to sustainable development: new directions in the study of long term transformative change*. Routledge, London, UK.

Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown, Boston, MA.

Pierantoni, I., Sargolini, M. (2020), *Protected areas and local communities. A challenge for inland development*. LISt Lab, Trento, I.

Rizzo, A., Cappellano, F., Pierantoni, I., Sargolini, M. (2022), Do natural disasters accelerate sustainability transitions? Insights from the Central Italy earthquake. *European Planning Studies*, January 2022. DOI: 10.1080/09654313.2021.2022104.

Sargolini, M., Pierantoni, I., Polci, V., Stimilli, F. (a cura di) (2022), *Progetto Centro Italia. Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino Centrale interessato dal sisma del 2016*. Carsa Edizioni, Pescara, I.

Sargolini, M., Pierantoni, I., Salvi, D. (a cura di) (2019), *Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino Marchigiano dopo il sisma del 2016*. Ancona: Consiglio Regionale delle Marche.

van Assen, S., van den Boomen, T., Broekman, M., van Eyck, G., Frijters, E., Kums, M., Lofvers, W., Naafs, S., van Spaandonk, T., Steketee, A., Ziegler, F. (2017). *Urban Challenges Resilient Solutions. Design Thinking for the Future of Urban Regions*. Trancity*Valiz, Amsterdam, NL.

L'università di Ferrara per la ricostruzione post-sismica

Alessandro Ippoliti

In occasione dei terremoti, e più in generale nel caso di danni improvvisi al patrimonio architettonico del nostro paese, il dibattito scientifico sulla ricostruzione si incentra spesso sul concetto di 'emergenza', affrontando soprattutto le questioni urgenti dell'atto ricostruttivo. La prevalenza di queste tematiche, benché fondamentali per la programmazione di azioni efficaci, pone sistematicamente in secondo piano i momenti di riflessione metodologica e teoretica finalizzati a sviluppare un'adeguata sensibilità tecnica e operativa nei confronti dell'architettura da ricostruire. Al contrario, in una circostanza così straordinaria come la ricostruzione post-sismica, al fine di scongiurare un'operatività affrettata e soluzioni inadeguate, è più che mai necessario instaurare un rapporto proficuo tra le istituzioni che offra la possibilità di tradurre conoscenza e ricerca in concrete esperienze applicate al cantiere di restauro, innescando una rete di relazioni attiva e partecipativa fondata su una circolarità virtuosa, fondamentale presupposto per la messa a punto di azioni di tutela efficaci.

In questa prospettiva, l'Università assume un ruolo importante da più punti di vista. Per quanto riguarda la formazione, ha il dovere etico di formare giovani con spiccate capacità analitiche e valutative fondate su solide conoscenze e su un concetto di cultura intesa come cura del sapere stesso e non solo come semplice disponibilità di informazioni, con la precisa finalità di generare coscienza critica e progresso. Qualità che nel mondo del lavoro si traducono nella capacità di mettere a punto strategie operative alimentate dalla compartecipazione e dalla responsabilità condivisa, di individuare percorsi e obiettivi che tutti sentano il diritto, ma anche il dovere, di raggiungere insieme, di rendersi disponibili a discutere e a mettere in gioco le proprie certezze a favore di nuove aperture dialettiche e nuovi programmi di lavoro.

Per quanto riguarda Ferrara, il ruolo del Dipartimento di Architettura nelle attività di didattica, di ricerca e di terza missione incentrate sui temi della prevenzione, della gestione e della ricostruzione a seguito del terremoto emiliano del 2012 è stato subito importante e ancora oggi è centrale.

In merito all'offerta didattica il Corso di Studi in Architettura ha fin da subito incentrato l'attività integrata di studio e ricerca dei Laboratori di Sintesi Finale sui temi della ricostruzione post-sismica, affiancando un'offerta post-laurea, con l'attivazione del Master di II livello in Miglioramento sismico, Restauro e Consolidamento del costruito storico e monumentale e della Scuola di Specializzazione in Beni Architettonici e del Paesaggio, dedicata alla formazione di specialisti di elevata qualificazione professionale e finalizzata ad una progettazione consapevole nel campo della tutela, del restauro e della ricostruzione dei contesti storici.

Tale impostazione riflette un'impostazione metodologica e caratterizzante della scuola ferrarese: l'offerta formativa dei Corsi di Studio si caratterizza da sempre per la centralità del progetto – inteso come processo ideativo di sintesi di una duplice azione, conoscitiva e trasformativa, che giunge a ipotesi esecutive – in tutte le sue declinazioni, dalla scala urbana alla scala architettonica, sia per quanto riguarda il nuovo che l'intervento sulle preesistenze, fino alla dimensione del prodotto industriale. Un percorso didattico volto alla formazione di futuri professionisti di alto profilo culturale e tecnico, attori consapevoli e attivi nella società. I laboratori di progettazione, luogo di scambio problematizzante attento alle trasformazioni dello spazio fisico e della vita sociale e, quindi, dell'architettura, vero punto di forza dei corsi di studio, hanno consentito alla nostra scuola

di distinguersi nel panorama nazionale e internazionale e di affermarsi con credibilità grazie a collaborazioni consolidate con Atenei europei ed extra-europei.

Per ciò che riguarda le attività di ricerca e l'applicazione dei risultati nel contesto della Terza Missione, il Dipartimento di Architettura di Ferrara si basa su un sistema articolato di centri e laboratori di ricerca configurati secondo una strategia di sviluppo comune incentrata sulla multidisciplinarietà, fattore determinante per il progressivo allargamento del numero di convenzioni e di progetti nei quali docenti e ricercatori collaborano con altre istituzioni straniere. Nello specifico, il Dipartimento, oltre a vivere direttamente parte del processo di ricostruzione in virtù dei propri cantieri di riparazione del patrimonio culturale, svolge anche un ruolo di consulenza istituzionale per contribuire al risultato comune per le proprie competenze. Tale attività si svolge nell'ambito di rapporti formalizzati con le realtà istituzionali, culturali e imprenditoriali del territorio; un dato estremamente importante, non soltanto per le risorse che genera, ma soprattutto per la valorizzazione del ruolo di servizio che l'Università deve saper svolgere nei confronti della comunità. L'insieme delle attività di ricerca sui temi di progetto legati alla ricostruzione post-sismica è infatti particolarmente orientato al trasferimento tecnologico e al supporto scientifico a enti e istituzioni esterne al mondo universitario, con la finalità di stimolare il dialogo con la società e accrescere l'impatto culturale nello sviluppo sociale ed economico della comunità. In questa attività di Terza Missione, particolare importanza riveste l'attività scientifica dei centri di ricerca dipartimentali in sinergia con gli enti e le istituzioni locali e ministeriali attraverso la formalizzazione di protocolli di intesa e convenzioni di ricerca e nella realizzazione di interventi di restauro sul patrimonio storico e monumentale della città condotti in questi dieci anni. Si tratta di azioni che costituiscono occasioni concrete, costruite su posizioni e idee condivise, per realizzare una collaborazione istituzionale fra Università e Amministrazione Comunale, istituzioni che condividono, seppur con ruoli diversi, la finalità di tutelare e valorizzare la città.

È a tali presupposti metodologici che fa riferimento tutta l'attività del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Ferrara sui temi del "dopo terremoto", con l'unico obiettivo di ricomporre l'identità culturale, civile e sociale del patrimonio costruito danneggiato.

Verso nuovi rapporti tra ricostruzione e sviluppo economico

Gianluca Loffredo¹

Parole chiave: Codice della ricostruzione, Pianificazione strategica, Progetto urbano, Coesione territoriale, Processi innovativi.

Keywords: Code of Reconstruction, Strategic Planning, Urban Design, Territorial Cohesion, Innovative Processes.

Abstract:

Si vuole evidenziare la forte portata innovatrice e la potenziale replicabilità delle attività in corso tese alla definizione del “Codice della Ricostruzione”, ovvero di un insieme di principi effettivi e ordinatori generati da e per le aree colpite da eventi calamitosi. Troppo spesso, infatti, gli interventi di ricostruzione post sisma predisposti a seguito di eventi calamitosi, si sono “sovrapposti” al territorio secondo logiche di estraneità, se non addirittura di conflittualità, rispetto agli interventi ordinari. Nelle Regioni Marche, Abruzzo, Lazio e Umbria - profondamente segnate da una lunga storia di terremoti i cui effetti sono stati amplificati da difficili condizioni di coesione territoriale - negli ultimi due anni si sono avviate politiche innovative condivise per il superamento di tali criticità.

Strategie della ricostruzione

All'indomani del tragico evento dell'agosto 2016, si è aperto un ampio confronto sui caratteri e gli obiettivi che avrebbe dovuto avere il processo di ricostruzione. Sin dall'inizio tutti i soggetti coinvolti si sono posti in un'ottica di collaborazione sinergica per le singolari peculiarità ambientali, architettoniche e socioeconomiche di quei territori: centri urbani di notevole valore storico-artistico, contesti naturalistici straordinari, condizioni socioeconomiche precarie già prima del sisma, alto numero di famiglie rimaste da un giorno all'altro prive di casa perché distrutta o dichiarata inagibile. Ciò che ha caratterizzato l'azione politica post-terremoto è stata la scelta di strumenti normativi, dalle leggi alle ordinanze speciali, che non si limitassero alla sola riparazione del danno del singolo edificio, ma che prevedessero un complesso di interventi coordinati sull'edilizia privata, sull'edilizia pubblica, sulle reti di urbanizzazione, sugli spazi pubblici. È in questa ottica che con il DL 189/2016 “Interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dal sisma 2016” sono state introdotte misure per la ricostruzione post sisma e per il rilancio del settore produttivo, al fine di coordinare i diversi interventi sul territorio, tenendo insieme vari aspetti, finanziari, urbanistici ed edilizi. All'interno di una pianificazione degli interventi su scala urbanistica, si inseriscono gli interventi sui singoli edifici, per i quali è stata seguita la prescrizione del loro “adeguamento preventivo”, miglioramento per renderli più sicuri in caso di futuri eventi sismici, senza però stravolgere le caratteristiche originarie degli insediamenti. Ciò ha imposto una sperimentazione che combinasse l'uso di nuovi materiali con la riscoperta di materiali tradizionali, e l'applicazione di tecnologie innovative per la ricostruzione con la tutela dell'esistente (Sargolini, Pierantoni, Polci, Stimilli, 2022).

¹ Sub Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016 - Regione Marche - Presidenza del Consiglio dei ministri.

Questo disastro naturale, paradossalmente, è stato accolto come occasione di rinascita di città che prima del terremoto presentavano condizioni di decadimento sociale ed economico, ricorrendo a interventi infrastrutturali e di trasformazione urbana. In questa logica, il grande sforzo collettivo della ricostruzione non è finalizzato al semplice ripristino delle preesistenze ma è diventata occasione per un miglioramento preventivo degli edifici al fine di ridurre la vulnerabilità al rischio sismico e occasione per produrre nuove e migliori condizioni insediative, configurandosi così come un'occasione di sviluppo. In questo processo il paesaggio marchigiano si trova ad assumere una nuova identità che peraltro porta con sé in modo evidente i dati conservativi del proprio passato, registrati nelle pietre, nei muri, nelle costruzioni, destinati alla riedificazione secondo la formula del "ripristinare ciò che c'era com'era", poiché diventati archivio fondamentale della cultura geografica della regione in cui ogni tessera dell'edificio richiama la storia della popolazione stanziata.

Infatti, l'etimologia della parola chiave "ricostruzione" rinvia ad edifici rasi al suolo da ri-edificare. Il termine deriva infatti dal latino *reconstruere*, composto da *re*, di nuovo, e *costruere*, costruire, a sua volta composto da *con*, insieme, e *struere*, ammassare. Quindi l'insieme degli ammassi di edifici che non ci sono più devono, o dovrebbero, essere ricostruiti.

In verità questo termine è analogicamente non corretto, o meglio ha valenza solo per limitate aree geografiche colpite da un sisma; sismi di magnitudo, nella scala Richter, superiore al sesto grado producono danni seri ed estesi e che hanno elevate probabilità di verificarsi nell'arco di un ventennio nelle zone d'Italia a più elevata pericolosità sismica. In funzione della distanza epicentrale i danni si riducono drasticamente e generalmente solo l'area inclusa pressappoco in un cerchio di 20/25 km intorno all'epicentro induce un livello di distruzione tale da evocare paesi, frazioni o città rasi al suolo. Ragion per cui i decreti attuativi che discendono dal codice della ricostruzione dovranno contemplare una modulazione delle tipologie di interventi e di approccio alle deroghe rispetto alla pianificazione territoriale ante-sisma. Nelle zone interne al cerchio occorre adottare un approccio pubblico anche con ricostruzione privata espandendo significativamente la possibilità di ricorrere, tramite appalti unitari, alla ricostruzione pubblica dei nuclei urbani e dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti, secondo quanto previsto dall'articolo 11, comma 2, decreto-legge 20 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

Il pubblico, e non il privato, deve sancire l'ammontare del contributo in modo che il costo convenzionale, come definito nel decreto-legge n. 189 del 2016, venga attribuito dalle pubbliche amministrazioni, senza lasciare adito a scelte del privato sugli obiettivi di prestazione energetica, sismica, digitale o funzionale. La ricostruzione, sempre improntata ai principi dell'ottimizzazione delle risorse pubbliche, dovrà contemplare l'indennizzo monetario, commisurato ad una quota percentuale del valore dell'immobile ante sisma, per i proprietari non residenti e non attivamente interessati alla ricostruzione, giovandosi altresì della possibilità di liberare suolo edificato e restituirlo ad altre funzioni di uso pubblico, a diverso titolo funzionali al benessere dell'ambiente e dell'uomo.

In particolare, la ricostruzione dovrà concentrare tutti gli sforzi sulle prime case e le attività produttive lasciando alle "seconde case" un'alternativa, ovvero un indennizzo come quota percentuale del valore dell'immobile secondo dati ufficiali ISTAT alla data dell'evento sismico che ha innescato l'inagibilità. Si tratta di un processo estremamente virtuoso perché innesca una serie di conseguenze sostenibili a vario livello: sotto il profilo economico, perché la ricostruzione è molto più onerosa dell'indennizzo di una quota parte del valore delle unità immobiliari ante sisma; inoltre consente di accorpare, laddove non ci siano vincoli diretti del Codice dei Beni Culturali, unità immobiliari in edifici per conseguire una composizione morfologica in linea con il tessuto storico esistente e con l'ambiente circostante, liberando suolo prezioso ai fini della rinaturalizzazione o conversione ai fini dell'interesse pubblico (Carbonara, 2018).

Per le seconde case all'interno di edifici vincolati dovrebbero comunque essere previsto un indennizzo sulla quota parte delle finiture interne e gli impianti, sempre nell'ottica di ottimizzare la spesa pubblica ed evitare di realizzare "bellissimi appartamenti vuoti". Sono personalmente molto

scettico sulle forme di uso “airbnb” tante volte decantate come l'uso migliore da parte dei privati: attività turistico-commerciali di questo tipo sono infatti poco diffuse nelle aree del Centro Italia.

La ricomposizione fondiaria e la riconfigurazione plani-volumetrica dei piani straordinari di ricostruzione (PSR) dovranno essere improntate non alla realizzazione delle stesse superfici e volumetrie ante sisma ma a concetti “*performance based*”, in cui il ciclo di vita e la “*carbon footprint*” costituiscono il volano della ricostruzione. Questa per la parte immateriale sarà tesa agli obiettivi di rilancio socioeconomico, ad esempio favorendo il più possibile il cambio di destinazione d'uso, e di rilancio ambientale. I protocolli energetico-ambientali diventeranno i “*drivers*” delle future ricostruzioni, sulla falsariga delle relazioni europee sulla tassonomia della sostenibilità e della lotta ai cambiamenti climatici (Russo, Formato, 2020).

Facendo riferimento alle attività in corso da parte della struttura del Commissario Straordinario per la ricostruzione post-sisma 2016, va sottolineata la forte portata innovatrice e la potenziale replicabilità del “Codice della Ricostruzione”, ovvero di un insieme di principi di intervento effettivi e ordinatori, generati da e per le aree colpite da eventi calamitosi. Il governo centrale sarà assegnato al Dipartimento nazionale delle Ricostruzioni, con un Decreto che articola i provvedimenti attuativi del “Codice della Ricostruzione”, declinandosi attraverso ordinanze con disposizioni specifiche e di dettaglio.

Sulla base del lavoro svolto dalla squadra di esperti, di concerto con organismi di ricerca e Università che lavorano su questi temi, si provvede alla definizione di una geografia della ricostruzione, dove il territorio colpito dall'evento calamitoso viene articolato secondo tre categorie: una “rossa”, una “gialla” e una “verde”, corrispondenti a livelli decrescenti di entità del danno e di intensità dello scuotimento sismico, ricavato dalle misure dalla rete sismica nazionale dell'INGV. La convoluzione di danno e misura dell'intensità sismica fornisce, tramite l'adozione di una ordinanza, le tre gradazioni anche in relazione all'entità dell'azione sismica prevista dalle Norme Tecniche delle Costruzioni (NTC).

Nelle zone “gialle e verdi” sopra citate piuttosto che di ricostruzione bisognerebbe parlare di riparazione dei danni e di contestuale miglioramento sismico, energetico, impiantistico ed architettonico degli edifici. Ovviamente la demolizione e la ricostruzione (DR) di edifici in ottica di rigenerazione urbana andrebbe agevolata nei casi in cui il piano di ricostruzione mettesse in luce particolari situazioni di degrado che implicano la riedificazione, superando ancora una volta il concetto di contributo connesso al livello operativo.

La ricostruzione degli edifici pubblici dovrebbe essere gestita con i poteri speciali conferiti al commissario straordinario sulla falsariga dell'art.11 della Legge 120/2020. Conseguentemente, i poteri acceleratori dovrebbero riverberarsi sulla governance multilivello e sull'efficienza di un sistema puntuale di deroghe.

Infine, relativamente alla ricostruzione privata, dovrebbe essere introdotta la possibilità per i beneficiari di anticipare tutte le spese documentabili finalizzate al ripristino delle agibilità. In tal senso, mettendo in campo un meccanismo di rimborso e compensazione, si permetterebbe di superare la stasi della prassi amministrativa, registrata in alcuni momenti nel caso del sisma 2016, e permettere a quanti ne hanno le possibilità di organizzarsi e procedere autonomamente, pur nel rispetto delle norme, della sicurezza e della sostenibilità.

L'applicazione di tali norme va nella direzione dell'incremento della protezione sismica del patrimonio edilizio, nuovo e antico, nelle zone a più elevata sismicità dove vive buona parte della popolazione del paese. In linea con il sistema di norme già definito in sede europea, l'ordinanza rappresenta il superamento dell'impostazione prescrittiva e la transizione verso criteri di natura prestazionale: un rilevante progresso, dunque, ai fini della costruzione di una nuova cultura della prevenzione. Tuttavia, ciò non basta. Oltre alla messa in sicurezza dei manufatti è necessario promuovere una più efficace integrazione degli obiettivi di mitigazione del rischio sismico nei processi di governo delle città e del territorio.

La prevenzione e la mitigazione dei rischi, come tutte le questioni di carattere ambientale, richiedono approcci e soluzioni non settoriali che chiamano in campo competenze e ambiti

disciplinari eterogenei. Va considerato, infatti, che i rischi naturali e tecnologici difficilmente si verificano in maniera separata sul territorio e che i livelli di rischio si sono progressivamente accresciuti a causa di una sostanziale disattenzione a queste tematiche da parte della pianificazione a scala urbana e territoriale, che ha contribuito in misura rilevante ad accrescere la quantità di aree potenzialmente esposte a pericoli naturali o tecnologici e i loro livelli di vulnerabilità.

Solo di recente la disciplina urbanistica ha intrapreso un percorso volto a delineare i necessari strumenti metodologici e operativi per un governo delle città e del territorio mirato alla mitigazione dei molti rischi cui le collettività umane risultano esposte.

Territori competitivi

Come sappiamo, la storia del nostro paese è profondamente segnata da eventi naturali che spesso si sono tramutati in catastrofi, con costi altissimi in termini di perdite non solo di vite umane ma anche di parti significative di quel patrimonio di risorse storiche, architettoniche, ambientali di inestimabile valore che caratterizza il territorio italiano.

I costi delle catastrofi naturali possono essere in larga misura ridotti, se non del tutto evitati, lavorando quotidianamente alla costruzione di una cultura della prevenzione e della protezione civile sul territorio: è questo uno degli obiettivi prioritari dell'azione della struttura commissariale.

In particolare, la sicurezza degli insediamenti rispetto al rischio sismico costituisce un ambito di grande attenzione: non solo per garantire crescente efficacia alla gestione dell'emergenza post-evento, ma soprattutto per promuovere azioni di prevenzione e mitigazione dei possibili impatti di un evento sismico. L'impegno della struttura commissariale nella prospettiva di un'accurata ed estesa opera di prevenzione è testimoniato in maniera efficace dall'Ordinanza n. 31/2021 che, introduce una radicale innovazione delle regole e degli strumenti per accrescere la sicurezza e il recupero delle strutture scolastiche in caso di evento sismico.

La struttura commissariale ha già promosso e sostenuto nel corso di questi anni numerose iniziative di studio, sperimentazione e confronto volte a delineare metodologie di approccio urbanistico al tema della mitigazione del rischio sismico (Clementi, Di Venosa 2012). Si è così evidenziato il rilevante contributo che la disciplina urbanistica può offrire sia ad una più efficace valutazione del rischio sismico che tenga conto dei molteplici danni di natura fisica, funzionale, sociale ed economica, di breve, medio e lungo periodo che il sisma può indurre, sia alla messa in campo di opportune strategie di mitigazione.

Ed è nel solco di tali iniziative che vanno inquadrati gli studi in corso di elaborazione che ruotano intorno al problema della messa a punto di metodologie urbanistiche per la conoscenza delle dotazioni necessarie a fronteggiare l'emergenza sismica e a quello dell'identificazione di priorità di intervento in contesti urbani di rilevanti dimensioni. Il motivo conduttore è di offrire elementi di valutazione utili ai fini di una azione di messa in sicurezza dei manufatti edilizi più mirata, con il vantaggio di una più efficace risposta del sistema urbano all'evento sismico. I metodi e le tecniche di indagine proposte costituiscono, con specifico riferimento a contesti urbani diffusi, un ulteriore tassello del percorso intrapreso dalla struttura commissariale nella direzione di una più omogenea cultura della prevenzione sul territorio nazionale e del perseguimento di una più elevata sicurezza degli insediamenti urbani a fronte dei molti rischi di matrice naturale e antropica che interessano il nostro territorio.

È in tale contesto che si inquadrano le attività promosse dalla Struttura Commissariale per l'approfondimento di metodi e tecniche per la mitigazione del rischio sismico. Si tratta di un problema centrale per l'Italia Centrale: a fronte dell'elevato livello di pericolosità per il territorio, più volte investito nel corso della sua storia da devastanti eventi sismici, il Governo nazionale ha intrapreso l'aggiornamento e la revisione del quadro normativo in materia di rischio sismico. Tuttavia, ancora difficile appare il percorso verso una più stretta integrazione fra Enti e strumenti

cui sono demandate le attività di previsione, prevenzione e gestione del rischio sismico e gli strumenti di governo del territorio. Inoltre, appare complicato il trasferimento rapido ed efficace degli avanzamenti della ricerca scientifica nelle pratiche di pianificazione e gestione del territorio. I metodi e le tecniche che si stanno delineando nel biennio di attività in corso - sviluppati con il contributo del centro di ricerca REDI al quale hanno aderito le Università di Camerino, Ferrara, NGV, INFN, GSSI - per la conoscenza delle caratteristiche di esposizione e vulnerabilità al rischio sismico delle città e delle modalità di organizzazione delle attrezzature atte a fronteggiare l'emergenza post sisma costituiscono un efficace contributo per orientare e supportare l'azione degli Enti Locali, agevolando la traduzione in chiave operativa delle innovazioni e degli avanzamenti della pianificazione territoriale in materia di prevenzione e mitigazione del rischio sismico.

Questo numero della rivista EWT può fornire un utile supporto tecnico-scientifico per introdurre criteri di mitigazione del rischio sismico nei processi ordinari di governo delle trasformazioni urbane e territoriali; per ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili, garantendo efficacia all'azione preventiva; per massimizzare l'efficacia delle azioni volte a gestire l'emergenza post sisma. Troppo spesso gli interventi di protezione civile predisposti a seguito di eventi calamitosi, si sono "sovrapposti" al territorio secondo logiche di estraneità, se non addirittura di conflittualità, rispetto agli interventi ordinari. Le Regioni Marche, Abruzzo, Lazio e Umbria, indicate come territori italiani a più alto rischio sismico, profondamente segnati da una lunga storia di terremoti i cui effetti sono stati amplificati da difficili condizioni di coesione territoriale, di cui solo negli ultimi anni si è avviato il superamento. Questo territorio dell'Italia Centrale per la sua rilevanza funzionale ed economica nel contesto nazionale, per il suo patrimonio straordinario di risorse identitarie di rilevanza internazionale, per la compresenza di numerosi ed eterogenei fattori di pericolosità, si configura indubbiamente come ambito prioritario di attenzione, soprattutto, in relazione al ruolo cruciale che il territorio deve giocare per un'efficace risposta all'evento sismico nell'intero panorama nazionale.

Riferimenti bibliografici

Carbonara, G. (2018), "Il terremoto in Centro Italia: ricostruzione e identità dei luoghi", in *Recupero e Conservazione*, n. 148, pp. 18-23.

Clementi, A., Di Venosa, M. (2012), *Pianificare la ricostruzione. Sette esperienze dall'Abruzzo*, Marsilio, Venezia, I.

Russo, M., Formato, E. (2020), "Rischi ambientali e territori resilienti: il caso della ricostruzione di Ischia", in Galderisi, A., Di Venosa, M., Fera, G., Menoni, S. (a cura di) *Geografie del rischio. Nuovi paradigmi per il governo del territorio*, Donzelli, Roma, I.

Sargolini, M., Pierantoni, I., Polci, V., Stimilli, F. (2022), (a cura di), *Progetto rinascita del Centro Italia. Nuovi sentieri di sviluppo dell'appennino centrale interessati dal Sisma del 2016*, Carsa Edizioni, Pescara, I.

Apprendere dall'Abruzzo

Piero Properzi

Premessa

L'articolo analizza, in riferimento al sisma dell'Aquila (2009) ed a quello del Centro Italia (2016-2017), il rapporto che si determina tra gli *interventi pubblici straordinari* ed i *processi ordinari di governo (del territorio e della città)*. Si tratta di un importante campo di riflessione disciplinare sia per le scienze della terra, e tra queste l'urbanistica, sia più in generale per le stesse modalità di governo della ricostruzione in un reciproco processo di falsificazione dei paradigmi di riferimento (razionalità onnicomprensive ed omologate a modelli tradizionali vs razionalità specialistiche e innovative) in una fase di accelerata *mutazione della sfera pubblica* e di sperimentazione di prassi innovative derivate dalla emergenza e dalla ricostruzione a seguito di eventi sismici.

Nel post-sisma, i decisori hanno consapevolezza della necessità di razionalizzare il processo di ricostruzione e fanno coincidere detto processo con la ricerca di una visione condivisa che nessuno però è in grado di fornire come esito di tecniche disciplinari, ma che può essere costruita solo dalla nuova società locale post-sisma in un faticoso processo dialettico con i saperi esperti e con gli stessi decisori.

L'urbanistica e l'economia urbana tendono, in condizioni di stabilità della sfera pubblica, a fornire assetti e modelli di sviluppo in riferimento sia ai propri statuti disciplinari che ai processi insediativi ed economici noti. Nei due eventi esaminati, la sfera pubblica si trovava in fase di accelerata mutazione.

La ricostruzione post-sisma ha trovato quindi le discipline impreparate ad affrontare nel contempo una mutazione della sfera pubblica, in fase di accentuata accelerazione tra il 2008 e il 2018, e gli effetti del sisma.

Il terremoto dell'Aquila, in particolare, ha posto alle discipline che si occupano della città e del territorio, in termini diretti e non eludibili, alcune questioni che in questi anni, di declino del ciclo edilizio e con esso del volano della rendita fondiaria, erano state in parte rimosse o accantonate.

Come ricostruire la città e, ancora prima, quale idea di città assumere a base del processo di ricostruzione, quale futuro immaginare per essa, quale nuovo ruolo economico farle giocare, hanno rappresentato nodi centrali intorno ai quali sono state poste, sino ad oggi, alcune questioni, per la verità con scarse risposte disciplinari:

- la questione del *rapporto tra politiche pubbliche generali e pianificazione*, nel venir meno del modello sociale di sviluppo crescente e progressivo che sosteneva un welfare sovradimensionato;
- la questione del *recupero e più recentemente della rigenerazione urbana*, e con essa quella della *densità e del consumo di suolo*, in rapporto alla perdita di senso del modello urbano-centrico espansivo;
- la questione della *utilità del piano*, al di là della sua dimensione e della sua "forma" istituzionale, nel mutare della natura e dei contenuti delle politiche pubbliche oscillanti tra neocontrattualismo e neoutilitarismo.

Una sostanziale inadeguatezza disciplinare

Il complesso dei documenti esaminati delinea una sostanziale convergenza su alcuni temi e sulle modalità di governo della ricostruzione. In genere, si tratta della adesione più o meno convinta ad *un approccio disciplinare integrato e ad una lettura sistemica* anche se, nella loro generalità, i documenti (leggi-ordinanze -piani e programmi) si sono rivelati privi della capacità di costruire scenari e al contempo di definire moduli operativi coerenti con gli scenari. In realtà, sembra che operino in una dimensione di sostanziale astrattezza oscillante tra omologazione e tassonomia.

Se infatti, da un lato, è presente in tutti i documenti un esplicito riferimento alle opportunità che la dimensione economica della ricostruzione può significare per un'inversione del modello tendenziale (precedente al sisma) - così come viene spesso sottolineato anche il ruolo dell'innovazione in questo percorso - non si è riusciti, dall'altro, a definire una strategia con la quale i processi ordinari della ricostruzione (essenzialmente quella degli edifici) si possano collegare con un programma condiviso di scelte strategiche per lo sviluppo.

Si ha la sensazione che si sia proceduto ad una rassegna di concetti guida che appartengono alla cultura più aggiornata (smart city — green economy, etc.), li si sia collocati nello scenario più ampio del modello sociale europeo senza tentare però una interpretazione dello specifico contestuale e temporale nel quale collocarli.

Non si è, inoltre, affrontato il problema, verificando alternative metodologiche, peraltro autorevolmente proposte, né approfondendo con i tradizionali stakeholder la fattibilità di alcuni progetti.

I motivi di questo stallo non possono ovviamente essere messi a carico delle sole componenti disciplinari, per quanto come si è già detto le stesse non siano riuscite né a definire un metodo né prassi operative da proporre alle istituzioni. Sono piuttosto queste ultime che hanno manifestato e continuano a manifestare la propria incapacità di governare l'emergenza e la ricostruzione; incapacità che si concretizza in uno strisciante disinteresse per un approccio concreto al tema del governo della complessità e soprattutto a quello dello sviluppo a seguito del processo ricostruttivo.

La governance *tentativa*

I sistemi più recenti di governance messi in atto nelle fasi di emergenza post-sisma (L'Aquila-Emilia-Centro Italia) sono basati su una figura commissariale (espressa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri), di volta in volta incardinata in quella del presidente della regione prevalentemente interessata (G. Chiodi – V. Errani) o in un politico di consolidata esperienza istituzionale (G. Legnini).

Ai commissari, sono stati a volte affiancati sub commissari con compiti specialistici o di gestione amministrativa delegata per competenza, mentre per gli aspetti operativi, dagli stessi commissari sono stati nominati i responsabili delle strutture tecniche - STM (struttura tecnica di missione)/ USR (ufficio speciale ricostruzione) -.

Queste due funzioni (commissari e responsabili tecnici) hanno governato sia le fasi emergenziali (anche di concerto con la Protezione Civile) che quelle della ricostruzione.

La interlocuzione necessaria e comunque opportuna con gli enti locali ha caratterizzato con modalità diverse, spesso conflittuali, raramente convergenti, sia le fasi dell'emergenza che quelle della ricostruzione, con un maggior livello di tensione a L'Aquila e, nella prima fase dell'intervento, nel Centro Italia, con minori conflittualità in Emilia-Romagna.

Nel caso dell'Aquila, l'assenza di una capacità politica di mediazione ha trasferito paradossalmente sulle strutture tecniche, e di conseguenza sugli strumenti e sulle procedure proposte, gran parte delle tensioni.

Possiamo comunque individuare alcuni elementi critici relativi alla governance:

- sovrapposizione negli strumenti dei contenuti strategici e previsivi a quelli regolativi della ricostruzione;
- conferimento di un valore esclusivamente “programmatico” e non prescrittivo ai piani di ricostruzione;
- prolungamento/ interruzione della fase dell'emergenza;
- incapacità di gestire la ricostruzione “pubblica” da parte degli enti locali.

Alla prima fase dell'emergenza, caratterizzata, come del resto era prevedibile, da un modello di intervento decisionista e fortemente orientato al risultato, incentrato nella figura del sottosegretario commissario è subentrata una fase di confusa e incerta poliarchia nella quale, sotto la guida di una governance non ben definita, si sono aperti conflitti interistituzionali così forti da bloccare ogni attività.

La chiusura di questa seconda fase ha coinciso con la delega del governo al ministro Barca ed alla conseguente costruzione di un nuovo modello di governo, tendente all'ordinarietà e al contempo a costruire le basi di un progetto di sviluppo.

Il carattere più significativo è che questo ritorno all'ordinarietà sia avvenuto in una logica di “arretramento”, interpretando l'ordinarietà nella sua dimensione di *non eccezionale* e non in quella di un necessario generalizzato alto livello di qualità.

Il tema si pone con forza ancora oggi, in relazione a come le istituzioni siano capaci di declinare i principi di adeguatezza/sussidiarietà, partecipazione/responsabilità nelle fasi della ricostruzione e di come, proprio in attuazione di quegli stessi principi, sapranno dotarsi di strutture e strumenti tecnici per una governance operante, capace di aprirsi ai temi dello sviluppo e delle strategie ad esso relative.

Questo tema in particolare ha in parte trovato soluzione nel sisma del Centro Italia, dove la proposta di un collegamento al PNRR, finanziato per 1,8M€, ha consentito di elaborare uno scenario di sviluppo con specifiche misure in grado di integrare l'azione di pianificazione spaziale ed urbanistica affidata ai programmi straordinari (una evoluzione dei piani di ricostruzione), resi facoltativi per i Comuni, in relazione al danno subito e, se del caso, elaborare in relazione ad un eventuale interesse sovra comunale.

La variabilità della governance ad Aquila, nelle due fasi, ha “destrutturato” l'intero percorso, facendo venir meno, in particolare, i collegamenti tra le sfere disciplinari (soprattutto delle discipline economiche e di quelle della pianificazione) che avevano iniziato a definire nei territori di margine gli elementi snodo che avrebbero potuto configurare una ricostruzione virtuosa (efficace-innovativa).

La questione urbanistica si è fossilizzata intorno ad una mancata definizione dei contenuti dei piani di ricostruzione, ridotti spesso a insignificanti documenti programmatori, ed all'assenza di una strategia spaziale estesa all'intera area (vedi PdR dell'Aquila).

La riflessione degli economisti si è esaurita in una diversificazione degli approcci, che non ha prodotto la definizione di un modello socioeconomico di riferimento, né di strumenti redistributivi delle plusvalenze della economia della ricostruzione (circa 20 MDE).

Le altre discipline afferenti il governo del processo di ricostruzione, come la sociologia e il diritto, meno impegnate in una “ridefinizione” dei propri statuti, hanno viceversa, approfondito alcuni temi specifici, sperimentando dal vivo questioni di volta in volta emergenti, non riuscendo di contro a intervenire sul processo.

Una prima valutazione di sintesi

Si può d'altro canto trarre dalle esperienze sul campo, piuttosto che dalle, peraltro poche, produzioni teoriche, una prima riflessione su cosa abbia funzionato in tutto o in parte e cosa viceversa abbia fallito.

1. C'è stata una *overdose "regolativa"* in assenza (o in supplenza) di una legge quadro nazionale (dovuta alla tendenza a prolungare le condizioni di eccezionalità dell'emergenza) e della latitanza legislativa regionale per quel che riguarda strumenti e procedure, dovuta alla preferenza del governatore ad utilizzare il ruolo di commissario, per l'esercizio di una maggiore autonomia.
2. *La indeterminatezza concettuale*, ma anche dei contenuti operativi *del PdR* che ha prodotto uno strumento poco efficace nella regolazione, e spesso anche insufficiente nel ruolo previsivo e strategico. Sarebbe stato forse opportuno ricorrere a due diversi strumenti (un piano strutturale non prescrittivo e diversi piani attuativi relativi alle aree più complesse) con elementi di reciproca integrazione, soprattutto in relazione ai diversi obiettivi e ai diversi tempi che caratterizzano la ricostruzione
3. *La debolezza dei processi endogeni autogeneratori di sviluppo e di governo*, pur proposti da qualche ricercatore, che in relazione alla necessità di procedere ad una ricostruzione rapida, ma priva di quadri conoscitivi aggiornati, si sono conclusi spesso con *la riproduzione di modelli di pianificazione a-contestuali e auto referenziali*.
4. *La prevalenza delle strutture proprietarie e di quelle professionali* che sono divenute i veri attori dei processi di ricostruzione, ma solo sul piano dei vantaggi economici e della maggiore rapidità della ricostruzione. In questo campo si sarebbero dovuto precisare le modalità per la loro interazione con le istituzioni, perimetrando con maggiore precisione soprattutto i ruoli e le funzioni tecniche, che per loro natura tendono invece ad egemonizzare e tipicizzare le parti fluide e creative del processo stesso.
5. *L'economia* della ricostruzione (più di 20 MDE), pur nella sua notevolissima dimensione, amplificata anche dalla lunga crisi, avrebbe dovuto comportare *una rivisitazione del modello di sviluppo* che, in assenza di analisi, di concertazione istituzionale e di coesione sociale non poteva essere costruito né derivato da quello europeo, e che avrebbe richiesto anche *"una nuova urbanistica"* di contenuto spaziale e progettuale, non derivabile dalle esperienze del *moderno*, né dalla regolazione dell'uso dei suoli. Il terremoto non è stata una grande occasione, ma una severa prova per le discipline di governo del territorio
6. Il nodo centrale del *dibattito sulla forma della città* e sugli effetti del sisma sulla sua evoluzione, per quanto riguarda L'Aquila, non è stato viceversa esplicitamente affrontato (eccetto dal Libro bianco – INU), e resta un campo di necessaria riflessione sui nuovi rapporti tra città e campagna e sui nuovi usi urbani. La compresenza di un centro storico di notevolissima qualità ed estensione, di numerosi centri storici minori, di una decentralizzazione post-sisma di quasi tutte le funzioni urbane, lungo un asse est-ovest di 15 km, che ha prodotto uno sprawl molto diffuso su aree agricole pregiate, hanno infatti determinato la destrutturazione e il ribaltamento del modello urbano pre-sisma. I nuovi progetti di vita degli abitanti tendono ad essere impostati su un sistema insediativo multipolare sostenuto da nuove relazioni tra gli spazi naturali che costituiscono la pregevole corona dell'intera conca agricola, e gli spazi agricoli centrali, ancora molto consistenti lungo le aste fluviali. Purtroppo, non è stato elaborato nessun piano consapevole di questa ricca complessità.

Nuove forme urbane, tra morfologie ricompositive e innovative

La sistematizzazione metodologica dell'esperienza di pianificazione dell'Aera omogenea n.5 *Pianificare la Ricostruzione, sette esperienze dell'Abruzzo*, (Clementi, Di Venosa a cura di, 2013), rappresenta compiutamente il tentativo di coniugare una dimensione "strategica" di area vasta con il problema della ricostruzione fisica degli edifici in contesti nei quali, la diffusa presenza di seconde case (inizialmente non oggetto di contributo statale) e la "diversità" del danno, rendono problematica le scelte di una specifica tipologia di strumento. Ne deriva una scelta di campo in linea con le più recenti esperienze dei programmi URBAN e dei Programmi Complessi della

DICOTER, cui non è estranea la contiguità culturale degli estensori con G. Fontana, coordinatore della STM.

In termini operativi, i PdR si configurano come contenitori di una pluralità di strumenti legati da una vision strategica spesso molto debole, sia per l'assenza di un quadro regionale che per l'assenza di una massa critica dell'area omogenea.

Questa assenza viene bilanciata con una tendenza alla "innovazione" degli obiettivi generali derivati dalle tassonomie europee e dalle conseguenti debolezze dei meccanismi attuativi (in genere declaratori e intenzionali).

La prevedibile scarsa incidenza ed effettualità della ricostruzione privata sugli impianti insediativi viene bilanciata dalla previsione di un progetto pilota sull'edilizia pubblica finanziato con un milione di euro in ogni comune.

È interessante nella introduzione la definizione che del metodo fornisce A. Clementi in opposizione dichiarata ai tradizionalisti tra cui L. Benevolo.

Il PdR ha in definitiva la natura di uno speciale Piano Integrato Multilivello, che funge al tempo stesso da quadro di assetto morfologico e funzionale e da programma attuativo.

Il Piano in particolare viene inteso come convergenza sul territorio tra una molteplicità di strategie alle diverse scale, pubbliche e private, mirate agli obiettivi di ripristino urgente del patrimonio insediativo danneggiato dal sisma, di messa in sicurezza della struttura insediativa, di ripresa tempestiva dello sviluppo economico e sociale del Sistema Territoriale Locale nel segno della sostenibilità.

Tale Piano strategico integrato ha valenza di Piano urbanistico, e in quanto tale configura adeguamento automatico degli strumenti vigenti.

BOX 3

Il PdR del Comune dell'Aquila "redatto in casa" in dichiarata opposizione alla STM, denota una dubbia natura strategica nella rivisitazione di un Piano Strategico pre-sisma completamente scollegato dalla dimensione della Ricostruzione della quale si definiscono criteri generali di intervento (bozza di normativa) ma che essenzialmente deve avvenire in conformità al PRG del 1975, soprattutto nel centro storico, rinviando una reale valutazione sul "come e cosa ricostruire ad altri eventuali futuri strumenti".

Questa indecisione ed un successivo irrealistico cronoprogramma stanno producendo notevoli difficoltà che il Comune ha inteso superare con una improbabile deliberazione che attribuisce potere di potenziale Deroga (?) in termini estensivi a tutti gli edifici privati del centro storico in quanto finanziati con fondi pubblici (sic).

La costruzione della *forma urbana*, che è il fattore enzimatico nei processi di ricostruzione, è stata viceversa poco o nulla considerata nelle esperienze esaminate e in particolare ad Aquila.

Il mercato immobiliare, che in genere viene radicalmente sconvolto dall'evento, può essere considerato un indicatore sensibile di questo processo in cui sono in gioco le rendite più o meno significative ai fini della caratterizzazione dell'economia del contesto. Ad Aquila, lo sono sempre state ed hanno avuto un ruolo centrale nell'intero ciclo dell'economia urbana. Il mercato pre-sisma si basava, infatti, prevalentemente sul centro storico sottoutilizzato da una residenza proprietaria (circa 7.500 residenti — 2.700 nuclei familiari - rispetto ai 20.000 residenti del 1971) e, per la parte residua, utilizzato dagli allora 8.000 studenti e da circa 1.000 studi professionali e da negozi. Oggi, il mercato immobiliare registra prezzi di vendita e canoni d'affitto degli immobili recuperati (circa il 70%) inferiori a 1/3 di quelli pre-sisma.

Le ampie periferie consolidate (periferia nord) o in formazione avanzata (Pettino e zone a sud-est) ospitavano circa 30.000 abitanti, il resto della popolazione abitava nelle molte frazioni ed in particolare nella frazione di Paganica (10.000 ab).

Le periferie, tornate in gran parte ad una condizione pre-sisma pur permanendo uno stato di deficit nei servizi, paradossalmente non soffrono più di una dipendenza dal centro storico, dove si registra una carenza di negozi e di uffici, che si stanno spostando verso nuove centralità ad est ed a ovest del nucleo storico.

Gli insediamenti frazionali, dove la ricostruzione registra un pesante ritardo, hanno aumentato la loro marginalità e sempre di più gravitano intorno alle nuove centralità, che si sono costituite intorno agli agglomerati industriali.

Si è molto amplificato il fenomeno della dispersione insediativa, accresciutasi con le liberalizzazioni autorizzate nella fase dell'emergenza, in particolare la realizzazione di alloggi provvisori mono-familiari localizzati in aree fragili, se non addirittura vincolate (vincoli geomorfologici e paesaggistici) e comunque non edificabili.

L'armatura urbana di questo sistema insediativo era in parte incompleta (soprattutto per la viabilità di attraversamento e di penetrazione) e per molti servizi inadeguata anche in relazione alla notevolissima estensione del territorio comunale.

La riallocazione della popolazione nel post-sisma è quindi stata condizionata da alcuni fattori dovuti essenzialmente all'assenza di programmazione e pianificazione dei processi di ricostruzione, sia nella fase di emergenza (Protezione Civile) che in quella ordinaria (Comune – STM - Regione):

- la individuazione da parte del comune dei siti per gli alloggi provvisori permanenti (Progetto CASE, 5.000 alloggi - 19.000 ab.) prevalentemente su aree contermini agli insediamenti frazionali ma non coerenti con la loro dimensione demografica, cui si sono aggiunti i MAP (per circa altri 15.000 abitanti) e le scuole;
- lo spostamento spontaneo di una significativa parte della popolazione (circa 3.000 ab.) nei comuni di corona, alla ricerca di soluzioni abitative mono familiari come modello alternativo all'alloggio in condominio e la realizzazione di circa 3.000 alloggi in deroga a vincoli urbanistici e morfologico-ambientali realizzati grazie ad una delibera comunale, approvati come provvisori ma oggi difficilmente rimovibili;
- l'assenza di strategie e di indirizzi (pur formulati dalla STM, ma disattesi e addirittura contrastati dal Comune) sulle priorità della ricostruzione, che si è così svolta senza alcuna guida pubblica ma prevalentemente in relazione alla iniziativa privata;
- la marginalizzazione dei centri frazionali minori (ritardi ricostruzione, abbandono);
- l'inaccettabile ritardo nella ricostruzione dell'Armatura urbana.

È stata quest'ultima inerzia a conferire al processo di ricostruzione i caratteri tipici dei processi "spontanei", come del resto era prevedibile, anche a fronte della scarsa incidenza delle riflessioni disciplinari messe in atto.

La città che rinascerà è già oggi percepibile nella sua dimensione "espansa", meno nella sua "forma" urbana. Sarà una città molto diversa da quella pre-sisma.

A distanza di 10 anni dal sisma, non si sono ancora concretizzati in atti amministrativi i tentativi di dare una interpretazione urbanistica di una visione del futuro della città espressa dal suo "nuovo" corpo sociale.

I piani di ricostruzione (incerti tra essere strumenti di indirizzo urbanistico - non conformativi - e al contempo di programmazione territoriale) si sono rivelati del tutto inadeguati sia nella parte urbanistica che in quella di programmazione, spesso disinvoltamente disattesa (cronoprogramma dei piani di ricostruzione).

In questo quadro, sembra allora necessaria una più avanzata riflessione sul *rapporto tra forma urbana e idea della città* e se esso sia derivabile da un processo razionale e se sia possibile governarlo.

La forma urbana si riassume, in genere, nel progetto dell'armatura urbana (ricomprensiva delle reti verdi) e nella conformazione dei nuovi spazi pubblici come esito della mediazione spaziale di diritti patrimoniali. Sono due aspetti di un unico problema.

Non si può, infatti, pensare ad un improbabile, anche se da qualcuno proposto, ridisegno della piazza "maggior", quella che chiamiamo bonariamente "del Duomo", centro simbolico della convivenza delle tre

anime della città sin dalla sua fondazione, senza affrontare il tema dei suoi caratteri permanenti e del suo senso in una prospettiva più ampia, che comporta la definizione di una idea di quale città sarà L'Aquila domani, tanto da legittimare un ridisegno della piazza che non può essere affidata alla eccentricità effimera di qualche archistar.

Entrano allora in gioco questioni che affrontano la ridistribuzione dei valori immobiliari dopo il sisma, le nuove economie, la concretizzazione o il trasferimento di nuovi valori simbolici, il rapporto conflittuale tra centro urbano e frazioni (delle quali gli Statuti stabilivano l'uso degli spazi del mercato).

Si devono allora valutare altri fattori: la decadenza di un modello prevalentemente urbano-centrico, una nuova valenza degli insediamenti che costituiscono la città post-sisma inserita nei Telai territoriali dell'Italia Mediana, la necessaria costruzione di un sistema di alleanze nel corpo sociale e nel territorio e con gli altri insediamenti regionali.

In questo complesso interagire di identità, di temi simbolici, di interessi dei nuovi attori sociali, che proprio dall'uso dello spazio intendono trovare una propria legittimazione, il piano trova una propria nuova ragione d'essere e quindi la ridefinizione della propria forma (normo-tecnica) e delle sue modalità di elaborazione.

Un processo circolare in cui il piano si rinnova in relazione alle accelerazioni che il contesto post-terremoto produce nella *mutazione della Sfera Pubblica* (modello di sviluppo - diritti - Istituzioni), mentre, al contempo, contribuisce ad orientare questa stessa mutazione.

Si attiva quello che viene definito un processo di *Sperimentalismo democratico* nel quale l'interazione con i fruitori (domanda) nella definizione degli spazi (offerta) avviene all'interno di un perimetro di regole "democratiche". Nel nostro contesto, il perimetro è necessariamente derivato da una dimensione propria delle politiche *neocontrattuali*, caratterizzata dalla condivisione di regole preesistenti alle prassi.

Urbanistica e nuovo capitale sociale

Ogni volta che avviene la distruzione di una città si pongono in movimento, in una reciproca contaminazione, tre potenti fattori reattivi

- la coesione della società locale comunque dispersa e/o pesantemente ridotta dall'evento;
- il recupero della passata forma urbana come garanzia di continuità;
- l'innovazione come speranza di un miglioramento delle precedenti condizioni.

L'equilibrio di questi fattori incerto e di difficile governo determina il successo dell'azione pubblica nella ricostruzione.

Se si assume il punto di vista *urbanistico*, che ovviamente non esclude anzi è fortemente interagente con quello sociale e con quello economico, si deve tener conto, da un lato, della "incertezza" che è connessa alla *natura previsiva* del Piano, enfatizzata dalla frammentazione del corpo sociale, dall'altro, della "debolezza" della sua tradizionale *natura regolativa*; fattori che ne caratterizzano le due anime, costantemente in incerto equilibrio, e ancor più in un contesto di ricostruzione post-sisma. L'anima *progettuale culturalista*, nella accezione che di questo termine dà F. Choay, e quella *normativo-regolativa*, di cui si sono impossessati gli amministratori e i Tar enfatizzandone la deriva giuridico-legislativa.

L'accelerazione che gli eventi determinano nei processi di ricostruzione mette in tensione entrambe queste anime e spesso prevale la ragione dell'efficacia-efficienza affidata alle norme, ma non sempre con risultati coerenti ai fini, in quanto la dispersione del capitale sociale agisce in negativo, enfatizzando la dimensione regolativa astratta a scapito di quella progettuale, che dal capitale sociale trae la propria capacità proiettiva.

L'urbanistica e le altre discipline interessate al processo di ricostruzione generalmente non sono pronte a dare risposte alle componenti dell'accelerazione con essa interagenti, anche per una tendenziale ricerca di stabilità dei propri statuti disciplinari.

L'evento distruttivo viene d'altra parte interpretato dal corpo sociale che ne viene investito, come una occasione per rimettere in gioco potenzialità non espresse o comunque minoritarie nella società pre-evento ma emergenti, in quanto antagoniste rispetto ad essa e più legittimate, più facilmente ricomponibili e aggregabili.

In questo senso, hanno anche un ruolo trainante ed enzimatico rispetto al resto del corpo sociale, soprattutto nella prima fase emergenziale. In particolare, la ricostruzione del capitale sociale appare la questione più complessa in relazione sia alla tendenza alla trasformazione indotta dalla innovazione, intesa come potenzialità di sviluppo, sia di contro al mantenimento degli assetti spaziali e con essi dei meccanismi di rendita comunque attivi e permanenti nel corpo sociale. Innovazione tecnologica, democrazia dei nuovi soggetti sociali, redistribuzione delle rendite saranno allora gli elementi che condizioneranno la nuova forma urbana. *Dov'era, come era* non è pertanto uno slogan identitario ed una finalità dei restauratori, ma una precisa scelta di campo politica, cui si riferiscono per motivi diversi sia i conservatori che le minoranze emergenti.

Urbanistica ed innovazione

L'innovazione viene interpretata prevalentemente in una logica di riconfigurazione degli assetti sociali e l'acquisizione della conoscenza ad essa connessa diviene il secondo terreno di confronto: conoscenza dei dati, conoscenza delle tecniche, conoscenza delle procedure, ma anche il rapporto tra poteri di controllo e nuova tecnologia.

Alla "appropriazione" della conoscenza, più o meno legittima da parte dei soggetti pubblici, corrisponde in genere *contro-condotte* che riconfermano e indeboliscono i legami sociali (anche i nuovi), riconfigurando il corpo sociale in relazione alla conoscenza dell'innovazione, in un incerto rapporto con la cancellazione della memoria e con essa delle stratificazioni storiche e delle relative conoscenze.

La tecnologia, potenzialmente carica di positività - si pensi ad una trasformazione dei dati raccolti in un archivio storico operativo (*realtà aumentata*) e alla possibilità di simulazione dei nuovi spazi (*realtà virtuale*) – non è stata utilizzata in termini diffusi e ordinari, nonostante le notevoli risorse economiche disponibili (USRA, Progetto *Terra* - GSSI - Università).

In parallelo, la tecnologia ITC sta innovando una rete 5G che trasformerà l'armatura urbana con effetti diretti sulla mobilità, sui servizi, sul lavoro, e rimette in gioco la concezione stessa di città, di insediamento, di centralità.

Rispetto a questo sono stati avviati i primi studi interdisciplinari proprio relativamente ad Aquila ed al suo territorio.

La dimensione della conoscenza e la sua terzietà rispetto agli attori del processo è una condizione essenziale che si concretizza nella "adozione" di *Un Quadro conoscitivo, certo e al contempo perfettibile* da porre a base delle scelte.

Questo sistema di conoscenze, che una volta condiviso contribuisce alla definizione della stessa idea di città, diviene il riferimento per valutare tutte le scelte localizzative. È oggi disponibile in riferimento sia al lavoro svolto (ma perfettibile) per la elaborazione del nuovo PRG sia in riferimento all'intero S.I.T. costruito dalla regione per la formulazione del nuovo PRP.

Tutte le *verifiche di compatibilità* (sostenibilità) delle *sperimentazioni* possono essere fatte in relazione a questi sistemi delle conoscenze.

L'altra razionalità che presiede alla sperimentazione è quella delle verifiche di coerenza, una coerenza interna alle proposte (spesso tra loro concorrenti) e rispetto al nuovo assetto della *armatura urbana e territoriale*.

Anche in questo caso, esistono studi e ricerche che consentono alle Amministrazioni di costruire uno *Schema di assetto generale*: lo studio MIT - regione Abruzzo sul Territorio Snodo 2 e il quadro conoscitivo per il PUMS del comune dell'Aquila.

Le proposte progettuali, che i diversi soggetti che compongono un corpo sociale propongono nella ricerca di una nuova stabile dimensione, si confrontano, nella dimensione tipica delle politiche neo-utilitariste, in condizioni di concorrenza perfetta (bandi pubblici), attraverso una valutazione di evidenza pubblica (verifica di *compatibilità* rispetto a quadri conoscitivi condivisi e di *coerenza* rispetto ad uno schema di assetto dell'armatura urbana e territoriale).

Nel tentativo di superare i limiti propri del modello urbano-centrico che lo stesso terremoto ha messo in crisi, e che sono parte essenziale delle recenti politiche di contenuto territoriale (SNAI) di ispirazione europea, si è sperimentata la realizzazione nei territori dell'abbandono, che investono gran parte dei territori del sisma dell'Aquila e dell'Italia centrale, di un progetto denominato "Contratto di rete - Peltuinum" che, con approccio diverso rispetto a quelli della SNAI, ad esso si integra.

La sperimentazione, da sempre insita nel fare piani, comporta una continua "falsificazione" del modello prevalente ma anche una "forzatura" del blocco giuridico basato sulla "forma" del piano. Questa attività di sperimentazione ha caratterizzato in particolare gli ultimi decenni in forme *tentative* che hanno interessato prevalentemente tre dimensioni: quella legislativa, quella del progetto (urbanistico e territoriale) e quella degli interventi straordinari a seguito di emergenze

D'altro verso, la tendenza ad individuare ed a estrarre modelli concettuali replicabili (la costruzione *tentativa* di uno statuto) non giova ad una sedimentazione delle diverse prassi di sperimentazione e tende viceversa a riportare ad una formula unitaria ed ad una razionalità prevalente processi, il cui significato e valore sono fortemente legati alla specificità locale e temporale e da questa specificità traggono valore e senso

Il terremoto dell'Aquila (2009), quello del centro Italia (2016-17), il ponte Morandi (2018), i programmi complessi ed i patti territoriali (1995-2000), le numerose leggi di "semplificazione" sono tutti eventi che hanno inciso significativamente sulla evoluzione delle prassi di governo del territorio, ma altresì sono caratterizzati da specificità del tutto prevalenti nella loro definizione, che ne rendono significativi gli esiti.

Non è pertanto dalla loro sommatoria ma solo da una loro analisi critica (cosa ha funzionato, cosa no) che può derivare una soluzione deduttiva – sia essa tecnocratica centralistica o localistica – dell'impianto di governo del territorio

D'altro canto, in molte delle sperimentazioni citate, alcune delle quali ancora in corso, proprio la natura unitaria e prioritaria della razionalità urbanistica e pianificatoria è stata messa in discussione sia in termini di prevalenza che in termini di utilità

Le prassi di sperimentazione, che spesso si sono messe in atto proprio in una logica di superamento della "forma piano" bloccata nella sua definizione giuridica complessa e gerarchica, hanno del resto operato in una logica destrutturante e comunque indifferente alla costruzione di un modello alternativo, ma simmetrico a quello esistente nella sua onnicomprensività.

Questo in apparenza ha prodotto la crisi della pianificazione o perlomeno di quella di tradizione, e ha nel contempo posto le condizioni per sperimentare nuove prassi. In esse, alcuni temi hanno assunto nuova importanza, proponendo un canovaccio di riferimento per nuove forme di pianificazione molto diversificate, non riconducibili ai modelli e tanto meno ai protocolli giuridici che avevano finito per assorbire nella loro processualità tutto il senso del piano.

Il paesaggio e l'ambiente hanno posto, al di là della ambigua *querelle* sulla dimensione amministrativa ottimale, il tema della congruità degli elementi correlati alle scelte del piano.

La "forza del contesto", per parafrasare A. Carandini, è uno degli elementi essenziali per costruire progetti di sviluppo coerenti e compatibili.

Contesti, e soprattutto forme di conoscenza dei contesti declinate in termini di condivisione, di interoperabilità, di terzietà rispetto ai decisori, hanno assunto un rilievo per tutte le prassi di sperimentazione.

Tutte le forme di valutazione normate in riferimento alle direttive europee presuppongono inoltre l'esistenza di quadri conoscitivi (Report) come forme giustificative delle scelte.

L'abbandono di una urbanistica di contenuto essenzialmente regolativo, e in tal senso dirigistica, ha d'altro canto riaperto l'attenzione per le componenti progettuali e previsive, la cui "legittimazione" è

necessariamente connessa al loro rapporto con la conoscenza. Un ritorno ad una urbanistica cognitivo-progettuale, nella tradizione “quaroniana” del progetto e al contempo “astenghiana” della conoscenza, enfatizzata dalla potenzialità enorme del controllo – gestione degli open-data territoriali consentita oggi dalle Piattaforme digitali.

	ECONOMIA	ELEMENTI di DIRITTO GOVERNANCE	URBANISTICA PIANIFICAZIONE TERR.	SOCIOLOGIA	
2009	POR 2007/13 PS AQ 12.XI.09 WORKSHOP on Re-lauding the Economy of L'Aquila Region after the Earthquarter 3 luglio		PS AQ 2009 Questioni di Governo del territorio nell'emergenza P. Properzi in Economia e società in Abruzzo / Rapporto 2008/ CRESA luglio 2009		DL n° 39 28.04 Ln° 77 12.07 Commissario Delegato 01.02
2010	Progetto di Territorio Abruzzo /Relazione Finale SERCAM gennaio Prime Considerazioni sugli scenari di sviluppo e le strategie di intervento da mettere in campo per il territorio dell'Aquila CLES/ P.Leon STM	IL DIRITTO PUBBLICO dell'emergenza e della Ricostruzione in Abruzzo P. Mantini (a cura di)	IPOTESI DI AGENDA a breve a termine STM 05.08 Una Ricostruzione difficile Libro Bianco P. Properzi (coordinatore) INU dic. 2010 La questione Urbanistica –P.Properzi	WORKSHOP e FORUM INU-Abruzzo giugno-luglio Audizioni Consorzio DASTER P. BONOMI /STM 24 NOV.	
2011			PROGETTARE DOPO IL TERREMOTO Esperienze per l'Abruzzo Un dispositivo per L'Azione Ricostruzione e Strumenti di governo del territorio P. Properzi In: Economia e società in Abruzzo Rapporto 2010/CRESA luglio	LINEE di INDIRIZZO Strategico per la Ripianificazione del Territorio IL TERREMOTO DELL'AQUILA ANALISI E RIFLESSIONI SULL'EMERGENZA AAVV IL GRAN TREMORE Rappresentazioni letterarie dei terremoti R. Morabito IL TERREMOTO dell'AQUILA Analisi e riflessioni sull'emergenza	
2012	FORUM OCSE Documento Verso il 2030, l'Abruzzo sulle ali dell'Aquila OCSE Università Kroningen 17/03 FORUM Reti e Competenze delle Imprese OCSE 5/03	La Ricostruzione dei comuni del Cratere Aquilano MTC/ F. Barca 16.03 INDAGINE sulla governance OCSE febbraio	Otto punti per ripartire LAURCA INU-ANCSA 15-02 PS AQ RELAZIONE PDR AQ 2012 Rapporto Comm. studio MCT Valutazione delle criticità e delle prospettive per la ricostruzione e lo sviluppo della città dell'Aquila F. Oliva e altri /MCT 11.06 Ricostruzione e sviluppo, una occasione mancata P. Properzi In Economia e società Rapporto 2011/Cresa luglio 2012 PIANIFICARE LA RICOSTRUZIONE, sette esperienze dell'Abruzzo A. Clemente, M. Venosa (a cura di)	TERRITORIO E DEMOCRAZIA L. Calandra (a cura di) INDAGINE alla Comunità dell'Aquila Informazione e partecipazione post terremoto OCSE giugno-luglio WORLD CAFÉ OCSE 06/07	Ln. 134 07.08 Intesa 09.08 USRAQ 12.10
2013	Rapporto Comm. Studio MCT L'Aquila 2030 una strategia di sviluppo economico 27.09 L'Aquila 2030 Una strategia di sviluppo Economico MCT /A. Calafati e altri marzo Una Agenda per L'Aquila in: L'Azione delle Politiche a seguito di disastri naturali Aiutare le Regioni a sviluppare Resilienza OCSE 1.03	Rapporto Comm. Studio MCT Studio e approfondimento delle questioni afferenti la Ricostruzione S.Cacace e altri /MCT 14.06 IL TERREMOTO TRA DIRITTO E STORIA F. Marinelli L'UNA /2013	DOCUMENTO METODOLOGICO PTCP/AQ gennaio 2013	BILANCIO PARTECIPATIVO Comune Aq marzo Campione 148 + 196	Ministro Delegato Triglia 27.03
2014	L'economia Abruzzese nella crisi globale M. Mulino (a cura di) M. Mori pag. 145 e seg. Redevelopment after the Abruzzo Event M. Mori in Menagement pag. 14-24	Linee Strategiche 2014-2020 a cura della Rettrice UNIVAQ		PROGETTO VELA La salute sociale della Comunità Aquilana FLSPPA Univ. Padova Campione 1.600	
Testi Commentati Piani Documenti /Paper / Eventi Libri – Pubblicazioni a Stampa					

Problemi di organizzazione

Raffaello Fico*

A distanza di oltre 13 anni dal sisma che ha colpito L'Aquila ed il suo territorio, nei 56 Comuni minori del Cratere è in pieno corso la ricostruzione dei centri storici, dove gli interventi sull'edilizia privata sono andati a regime sin dal 2014 con l'introduzione del modello parametrico. Dopo il ripristino delle sedi delle principali funzioni pubbliche, è attualmente in corso la programmazione degli interventi di rigenerazione urbana rivolti alle reti dei servizi ed agli spazi pubblici, la cui attivazione decreterà l'ingresso nella fase conclusiva della ricostruzione.

Per ciò che attiene allo sviluppo socioeconomico del territorio, dal 2012 e, in maniera più sistematica, dal 2016, a valere su una quota del 4% degli stanziamenti per la ricostruzione destinata allo sviluppo, sono stati avviati i primi interventi per il rilancio dell'economia territoriale nell'ambito di un unitario Programma di sviluppo del Cratere 2009¹. A fine 2021, si è aggiunto il *Programma di Interventi per le aree del terremoto 2009 e 2016* a valere sul PNC - Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (DL 59/2021 e DL 77/2021) che, in maniera organica e sistematica, investe con una strategia unitaria l'intero territorio dei due crateri dei sismi del 2009 e del 2016, con l'obiettivo di affrontare e superare, grazie ad interventi aggiuntivi e complementari a quelli della ricostruzione, quelle criticità che storicamente hanno interessato le aree interne già da prima degli eventi calamitosi, così da determinare le condizioni infrastrutturali e di sistema necessarie ad aumentare la resilienza territoriale.

La maturità raggiunta oggi dal processo di ricostruzione consente di aprire una riflessione sul percorso complessivo avviato con la gestione commissariale nel corso dello stato di emergenza, e proseguito poi in ordinario con gli Uffici Speciali. Si può così tracciare il filo conduttore delle politiche pubbliche che hanno dato forma al *modello Abruzzo 2009*, le cui buone pratiche possono convergere nel modello nazionale oggetto del Codice della ricostruzione introdotto dal disegno di legge delega² approvato dal Consiglio dei ministri lo scorso 21 gennaio 2022, contribuendo con un ruolo di primo piano alla messa a sistema delle esperienze sviluppate sino ad oggi in Italia.

La prima fase della ricostruzione – quella corrispondente alla gestione del Commissario Delegato per la Ricostruzione - Presidente della Regione Abruzzo attraverso la Struttura Tecnica di Missione dal 1 febbraio 2010 al 31 agosto 2012 – è stata decisiva nell'impostazione dell'intero percorso proseguito poi in ordinario, sotto il duplice profilo della governance e della strategia territoriale, da un lato, e della regolamentazione giuridica e degli strumenti tecnici, dall'altro.

La governance di questa fase, definita con l'OPCM 3833/2009, ha incentrato l'organizzazione dei ruoli e delle responsabilità pubbliche sulla figura politica del Commissario Delegato per la Ricostruzione coadiuvata dalla Struttura Tecnica di Missione con funzioni di supporto tecnico ed operativo, di definizione delle strategie di ricostruzione e rilancio dell'area colpita dal sisma, di sintesi e di coordinamento, di garanzia della trasparenza e della conformità alla normativa vigente

Si ringrazia per la preziosa collaborazione l'ing. Claudia Genitti funzionaria del MIMS. Dopo aver operato dal 2011 presso la STM del Commissario Delegato per la Ricostruzione, dal 2013 lavora presso l'USRC, dove coordina il gruppo di lavoro che si occupa dell'istruttoria dei Piani di Ricostruzione.

¹ Programma di sviluppo "RESTART", DL 78/2015, art.11, co.12, e Del. CIPE n.49/2016.

² Disegno di legge recante "Delega al Governo per l'adozione del Codice della ricostruzione", approvato nel Consiglio dei ministri del 21 gennaio 2022.

delle attività e dei processi di ricostruzione, nonché di supporto tecnico-amministrativo ai soggetti istituzionali coinvolti.

Per ovviare alla frammentarietà legata alla conformazione geo-politica del Cratere sismico ed orientare le strategie in maniera omogenea e coordinata all'intera città-territorio, bilanciando il peso della città capoluogo di L'Aquila – principale polo attrattore – con quello degli altri 56 Comuni minori del Cratere, il modello di governance è stato improntato al coinvolgimento paritetico nelle decisioni di tutti i rappresentanti istituzionali del territorio. In quest'ottica sono state individuate³, quali forme associative degli Enti locali, nove Aree omogenee, una delle quali coincidente con il Comune dell'Aquila, mentre le restanti otto sono ottenute dall'aggregazione di area vasta di Comuni del Cratere tra loro limitrofi con caratteristiche e vocazioni affini. Il coordinamento e l'inclusione nel processo decisionale delle diverse Aree Omogenee è stato affidato alla Rappresentanza dei Piccoli Comuni, composta da un Sindaco delegato per ogni area omogenea, con compiti di verifica, coordinamento e promozione degli interventi strutturali ricadenti nell'Area Omogenea, per una migliore definizione delle scelte pianificatorie della ricostruzione nei Comuni interessati.

Questa impostazione ha assicurato sin dall'inizio comunanza di visione e di obiettivi tra tutte le istituzioni coinvolte nell'area geografica del Cratere. In occasione della riorganizzazione volta allo snellimento e razionalizzazione dei processi di ricostruzione, intervenuta nel 2012 nella fase di transizione dallo stato di emergenza alla gestione ordinaria, all'articolazione in aree omogenee si è fatto corrispondere anche il modello organizzativo e gestionale dei procedimenti tecnico-amministrativi della ricostruzione, con la costituzione, da parte dei Comuni, di un Ufficio territoriale per la ricostruzione, unico per ciascuna Area omogenea, preposto all'istruttoria tecnica delle richieste di contributo per la ricostruzione privata nei centri storici⁴.

La ricostruzione ha così rappresentato, per i Comuni minori del Cratere 2009, la prima occasione per sperimentare politiche e strategie di area vasta integrate e di gestione associata di servizi. Un'opportunità per superare la frammentazione amministrativa anche dopo la ricostruzione e ripensare l'ordinario con una governance territoriale multilivello volta allo sviluppo dei sistemi territoriali locali e pronta a rispondere in caso di calamità naturali. Sono state altresì poste le basi dell'impianto organizzativo delle strutture competenti alla gestione ordinaria della ricostruzione.

Alla prova dei fatti, la "domanda di ricostruzione" si è rivelata non omogenea tra i diversi territori del cratere, inficiando l'efficienza del servizio che gli 8 Uffici territoriali avrebbero dovuto offrire complessivamente. In particolare, la diversa velocità tra le 8 Aree omogenee nella presentazione dei progetti di ricostruzione privata, producendo una tangibile disomogeneità nei carichi di lavoro pro-capite ed una distribuzione non proporzionale delle domande di contributo in giacenza tra gli 8 Uffici territoriali, ne ha determinato nel 2017 la soppressione, con l'accentramento delle funzioni e della gestione del personale presso l'Ufficio Speciale competente. In questo senso, la multiscalarità del modello organizzativo non è, di per sé, garanzia di efficienza della macchina pubblica, ma deve essere supportata da un sistema di regolamentazione dei processi di ricostruzione che ne garantisca la continuità e la massima produttività. Ad esempio, non si può escludere che un contingentamento degli incarichi ai progettisti proporzionato alle effettive capacità delle strutture professionali avrebbe potuto dare maggiore continuità al flusso di presentazione delle istanze di contributo e maggiore efficienza agli Uffici territoriali, assicurando altresì maggiore qualità dei progetti, celerità di risposta e possibilità di seguire gli interventi nei tempi e nei modi richiesti.

Per ciò che attiene alla regolamentazione giuridica e agli strumenti tecnici, nel corso della gestione commissariale è stato prodotto un corpo normativo vasto - ma non per questo dispersivo - pertinente ed adeguato alle specifiche esigenze tecniche ed amministrative, composto di atti di diversa natura giuridica (OPCM, decreti commissariali, circolari ed indirizzi), che ha messo a disposizione del territorio

³ Cfr. decreto del Commissario delegato per la Ricostruzione – Presidente della Regione Abruzzo n.3 del 9 marzo 2010.

⁴Cfr. OPCM 4013/2012, art.3; decreto del Commissario delegato per la Ricostruzione – Presidente della Regione Abruzzo n.131 del 29 giugno 2012.

tutto – istituzioni e cittadinanza – regole e strumenti per l’attuazione degli interventi pubblici e privati, fondato su principi di qualità e contenimento della spesa, con uno stringente controllo pubblico.

Per la ricostruzione degli edifici privati è stato attivato un percorso di controllo attraverso la cosiddetta “Filiera”, composta da tre distinti soggetti, Fintecna, Reluis e Cineas, a supporto dei Comuni, con responsabilità rispettivamente sull’ammissibilità delle domande di contributo ai sensi della normativa speciale per la ricostruzione, sulla correttezza tecnica in applicazione delle vigenti Norme Tecniche per le Costruzioni e degli indirizzi applicativi delle OPCM 3779 e 3790 e sulla congruità economica dei contributi rilasciati. Un modello che ha assicurato terzietà ed indipendenza nel controllo, imparzialità e competenza nelle valutazioni, a garanzia dell’economicità della spesa e della pertinenza delle soluzioni progettuali rispetto agli obiettivi ed ai vincoli di legge. La standardizzazione dei processi di controllo ed il confronto continuo tra gli esperti della filiera ed i progettisti ha altresì favorito lo sviluppo di competenze e l’acquisizione del *know-how* da parte dei professionisti impegnati sul campo, gettando le basi per la ricostruzione dell’Abruzzo 2009 della seconda fase, quella in regime non più emergenziale, nei centri storici. Un modello molto diverso da quello introdotto nel 2020 nella ricostruzione del Centro Italia, piuttosto basato su autocertificazioni e sulla massima responsabilizzazione del professionista, con possibilità di confronto e contraddittorio non sistematiche con gli Enti, il cui controllo, in luogo della classica istruttoria tecnico-amministrativa, è ridotto a verifiche preventive di completezza e regolarità della domanda di contributo – che è certificata dal professionista abilitato in ogni elemento – ed a verifiche successive affidate ad una procedura semplificata con metodo a campione.

Nella fase commissariale della ricostruzione post sisma 2009, è stato dato forte impulso alla programmazione degli interventi di ricostruzione pubblica, attraverso il finanziamento di edifici ed infrastrutture ritenuti prioritari per la riattivazione dei centri abitati a L’Aquila e nei Comuni minori del cratere. Sono state realizzate le condizioni affinché il disposto della L.77/2009 sulla pianificazione dei centri storici⁵ non venisse risolto come mero adempimento o ascritto a motivo di aggravamento procedurale, ma si traducesse in una concreta azione di recupero architettonico del centro storico come insieme, volto a programmare e coordinare l’attuazione degli interventi pubblici e privati su edifici e spazi urbani.

In apertura della seconda fase della ricostruzione – la gestione ordinaria, in capo a due Uffici Speciali, competenti rispettivamente per la ricostruzione del Comune dell’Aquila (USRA) e dei restanti 56 Comuni del Cratere sismico (USRC), sotto l’impulso ed il coordinamento della Presidenza del Consiglio, avviata formalmente nel settembre 2012 ma, operativamente, nell’aprile 2013 – i Piani di Ricostruzione dei Comuni del Cratere risultavano adottati nella quasi totalità (ma approvati soltanto in 11 rispetto a 55 Comuni), gli interventi di ricostruzione privata fuori dai centri storici erano stati pressoché completati ed era stata impostata, con le OPCM ed i decreti commissariali, la normativa di riferimento per la ricostruzione “pesante” relativa agli interventi unitari su aggregati strutturali.

L’avvio della ricostruzione dei centri storici si è potuto concretamente realizzare solo nella gestione ordinaria, in ragione dell’approvazione dei Piani di Ricostruzione e dell’introduzione di una nuova disciplina⁶ di tipo parametrico per il riconoscimento del contributo per gli interventi sull’edilizia privata nei centri storici, in sostituzione della procedura di tipo analitico prevista in precedenza dalle OPCM. Ciascuno dei due Uffici Speciali ha autonomamente regolamentato un proprio modello parametrico, pervenendo a due distinti strumenti operanti nell’ambito della stessa cornice normativa.

Il modello parametrico per il riconoscimento del contributo per gli interventi sull’edilizia privata nei centri storici dei Comuni minori del Cratere adottato dall’USRC⁷, pur con importanti differenze di metodo nella determinazione e nella valutazione di ammissibilità del contributo rispetto alla disciplina prevista dalle OPCM ma con assoluta comparabilità dei costi finali, ha fatto proprio l’obiettivo di salvaguardia dei centri storici della L.77/2009. I parametri di calcolo del contributo

⁵ Cfr. L.77/2009, art.14, co5-bis.

⁶ Cfr. L.134/2012 e DPCM 4 febbraio 2013.

⁷ Cfr. decreto del Titolare dell’USRC n.1 del 6 febbraio 2014.

sono stati declinati con specifiche maggiorazioni volte a conservare e valorizzare i caratteri formali e costruttivi propri dell'edilizia storica, ma anche a far fronte a specifiche esigenze di logistica e di cantierabilità connesse alle non semplici condizioni di accessibilità dei borghi. Il modello parametrico ha realizzato piena continuità con la normativa tecnica dei Piani di Ricostruzione: i contenuti analitici e prescrittivi dei Piani di Ricostruzione attinenti agli elementi formali e costruttivi di pregio storico sono stati valorizzati, per singola tipologia, in termini di incremento economico al contributo per la ricostruzione⁸. È stato in questo modo ottenuto un modello parametrico aderente ai caratteri propri del costruito locale e idoneo ad assicurare il congruo dimensionamento economico agli interventi sul patrimonio storico. Un percorso replicabile di certo nel metodo in future ricostruzioni, pur con la dovuta contestualizzazione e adattamento dei contenuti e dei criteri di premialità alle caratteristiche proprie del patrimonio storico interessato dall'evento sismico.

A distanza di oltre 8 anni dall'entrata in vigore del modello parametrico, a conferma della bontà dell'approccio tenuto, sono i dati stessi e gli esiti degli interventi di ricostruzione a parlare. Dal 2014 ad oggi⁹, sono state approvate 1.198 richieste di contributo presentate con modello parametrico e riferite, ciascuna, ad unità minime di intervento di aggregati edilizi situati nei centri storici, per un importo complessivo pari a 1,5 miliardi di euro. All'attività istruttoria improntata al rigore ed alla massima celerità, hanno fatto seguito interventi edilizi orientati al recupero ed alla conservazione dei valori di pregio storico-architettonico, che il sistema di regole presupposto - dalle prescrizioni dei Piani di Ricostruzione al meccanismo di valorizzazione e riconoscimento del pregio previsto dal modello parametrico - ha permesso di conseguire rispetto al livello di qualità atteso.

Il risultato ottenuto ha beneficiato dello scambio e del confronto di conoscenze di alto livello sviluppate sin dal primo momento successivo al sisma, grazie all'impulso della struttura commissariale al più ampio coinvolgimento del mondo della ricerca scientifica a sostegno dell'azione pubblica. Alla ricognizione degli elementi di pregio oggetto di incremento parametrico hanno preso parte direttamente le Università e gli Enti di ricerca coinvolti dai Comuni delle Aree Omogenee n. 4, 5 e 9 quale supporto tecnico-scientifico alla predisposizione dei Piani di Ricostruzione¹⁰. Alla definizione della disciplina parametrica del contributo alla ricostruzione privata nei Comuni del Cratere, oggetto del decreto del Titolare dell'USRC n.1/2014, hanno concorso i contributi scientifici e di indagine dell'Università Federico II di Napoli - Dipartimento di Strutture per l'Ingegneria e l'Architettura, e di Cineas (Consorzio Universitario per l'Ingegneria nelle Assicurazioni), relativi l'uno al comportamento strutturale degli aggregati danneggiati dal sisma e relativi indicatori e l'altro alla comparazione tecnico-economica dei costi ammessi dalla nuova disciplina parametrica introdotta dall'Ufficio Speciale rispetto alla pre-vigente regolamentazione del contributo prevista dalle OPCM.

Il confronto ed il contributo della ricerca scientifica sono tuttora elemento alla base del metodo con cui l'USRC sta lavorando all'implementazione delle strategie per lo sviluppo socioeconomico del Cratere 2009, volte a rendere sistematica ed organica la risposta del territorio alle opportunità offerte dal PNC e dal PNRR. In linea con gli obiettivi del Rapporto OCSE¹¹ del 2013, l'USRC, attraverso stage curriculari svolti presso l'Ufficio stesso nell'ambito di un Master di II livello dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", ha realizzato un quadro di area vasta delle risorse del Cratere e delle reciproche connessioni, volto a delineare una visione guida per la valorizzazione del patrimonio culturale ed

⁸ *"Intesa per l'individuazione delle caratteristiche di particolare pregio degli edifici ricadenti nei Comuni del Cratere"*, Rep. Intese USRC n.2 del 28/11/2013, sottoscritta dal Direttore Regionale dei Beni Culturali e Paesaggistici dell'Abruzzo, dal Coordinatore dei Sindaci dei Comuni del Cratere e dal Titolare dell'Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere.

⁹ Dati al 20/6/2022, fonte: database MIC USRC.

¹⁰ Consiglio Nazionale delle Ricerche Istituto Per le Tecnologie della Costruzione di L'Aquila; Università di Roma "La Sapienza" - Facoltà di Architettura; Università di Chieti Pescara - Dipartimento di Architettura - Scut.

¹¹ OECD, *"L'azione delle politiche a seguito di disastri naturali Aiutare le regioni a sviluppare resilienza - Il caso dell'Abruzzo post terremoto: Aiutare le regioni a sviluppare resilienza - Il caso dell'Abruzzo post terremoto"*, OECD Publishing, 1 marzo 2013.

ambientale secondo un approccio territoriale integrato¹². Con l'Università degli Studi dell'Aquila, oltre alla partecipazione al progetto "Territori aperti"¹³, l'USRC ha recentemente attivato la collaborazione per dottorati di ricerca innovativi per la pubblica amministrazione¹⁴, attinenti ai temi delle infrastrutture urbane intelligenti e sostenibili e dell'innovazione tecnologica e digitale dei servizi nei borghi storici, nonché del recupero e valorizzazione dei tracciati storici di mobilità lenta per lo sviluppo integrato del patrimonio e delle risorse locali.

Il raccordo tra la fase di emergenza e quella di ricostruzione è argomento centrale del "Codice della ricostruzione", oggetto del disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 21 gennaio 2022.

Il Codice fa propria una duplice esigenza: da un lato, l'armonizzazione delle fasi di superamento dell'emergenza e di ricostruzione e la continuità nel passaggio dall'una all'altra; dall'altro, la definizione di un sistema di governance e di un quadro normativo uniforme, ispirato ai principi di razionalizzazione, semplificazione, legalità ed accelerazione, finalizzato al coordinamento a livello nazionale delle procedure e delle attività di ricostruzione e di ripresa economica in tutti i territori colpiti da eventi sismici. Le esperienze di ricostruzione post sisma attualmente in corso in Italia nella fase di superamento dell'emergenza - in applicazione della normativa di Protezione civile - hanno registrato una sostanziale omogeneità di regole e di indirizzi. Ma nella fase di ricostruzione hanno ciascuna la propria governance e la propria normativa, con conseguente dispersività del quadro dei diritti dei cittadini colpiti dalla calamità e delle modalità di accesso e gestione del finanziamento pubblico. A fronte di comuni esigenze ed obiettivi, la compresenza di più modelli implica a scala nazionale una rilevante frammentazione nelle regole e nelle procedure di utilizzo, nello stesso momento storico (oggi abbiamo in corso Italia 6 ricostruzioni post sisma, con diverso grado di avanzamento), di risorse di medesima provenienza - lo Stato - e per la medesima finalità - la ricostruzione e la ripresa economica dei territori colpiti.

La sovrapposizione, in 12 Comuni dell'Abruzzo, delle due ricostruzioni successive ai sismi del 2009 e del 2016, gestite, in un caso, secondo l'ordinario riparto di competenze, nell'altro, attraverso una governance commissariale, con una cornice giuridico-normativa significativamente diversa, incarna emblematicamente l'esigenza di razionalizzazione sistemica delle ricostruzioni a livello nazionale. All'indomani del sisma 2016 si decise di introdurre una *Governance* nella ricostruzione del Centro Italia che fosse improntata sul modello dell'Emilia-Romagna, con competenze regionali forti (gli Uffici della Ricostruzione 2016 sono istituiti all'interno delle 4 Regioni interessate dal sisma del Centro Italia) ed un Commissario Straordinario con funzioni di monitoraggio e coordinamento, oltre che con poteri normativi straordinari. Dunque, al modello fortemente centralizzato dell'Abruzzo 2009 è seguito un modello regionale nell'Emilia ed un modello "interregionale" nel Centro Italia, che nei 12 comuni del c.d. doppio cratere (i.e. Campotosto, Montorio al Vomano) trovava un punto nevralgico di difficile risoluzione, dovendo contemperare e sovrapporre le regole del sisma 2016 a quelle del precedente sisma del 2009. Poco o nulla del modello di ricostruzione abruzzese era stato mutuato nella ricostruzione del Centro Italia, con la conseguente perdita di quel patrimonio di conoscenze e competenze, la cui costruzione si era avviata nella fase emergenziale e maturata fino a confluire oggi nella Struttura di Missione sisma Abruzzo 2009¹⁵ e nei due Uffici Speciali USRA e USRC, sui quali è incardinato il

¹² Studio realizzato nell'ambito di n.2 stage curriculari attivati tra USRC e l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" nell'ambito del Master di II livello "Gestione e valorizzazione dei centri storici minori, Ambiente Cultura e Territorio, azioni integrate", <https://www.usrc.it/attivita/sviluppo-del-territorio/strategie-sviluppo-turistico>.

¹³ <https://territoriaperti.univaq.it/>

¹⁴ Intervento a valere sul PNRR, Missione 4, componente 1, "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'Università" - Investimento 4.1 "Estensione del numero di dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la pubblica amministrazione e il patrimonio culturale".

¹⁵ Struttura di Missione per il coordinamento dei processi di ricostruzione e di sviluppo dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 giugno 2014.

modello¹⁶ concepito nel 2012 dall'allora Ministro per la Coesione Territoriale, Fabrizio Barca. In questo ambito si è previsto, alla cessazione delle esigenze della ricostruzione e dello sviluppo del territorio coinvolto nel sisma del 6 aprile 2009, di destinare le 100 unità di personale assunte per la ricostruzione con selezione pubblica dal MIT - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ad un nucleo di esperti per finalità connesse a calamità e ricostruzione, inquadrato presso lo stesso Ministero, quale struttura permanente di livello nazionale per la ricostruzione dei territori colpiti da futuri sismi.

Solo la gestione del fondo complementare al PNRR nel 2021 è stata risolta con un'azione coordinata sui due crateri 2009 e 2016, con la conseguente valorizzazione di parte di quel contingente esperto (in larga parte ormai transitato in altre amministrazioni pubbliche), operando per la prima volta con una visione organica e unitaria, con un coordinamento centrale nel quale le due *Governance* 2009 e 2016 devono confrontarsi e fare sintesi.

Per questo motivo, obiettivo del Codice è dare alla fase di ricostruzione certezza nei tempi e nelle regole ed evitare - contrariamente a quanto avvenuto finora - che l'impostazione, ogni volta dall'inizio, di uno specifico quadro normativo e procedurale, protragga le tempistiche di reale avvio degli interventi di ricostruzione. In quest'ottica, il disegno di legge delega ha riconosciuto l'introduzione e la disciplina, attraverso il Codice, di uno "stato di ricostruzione", distinto e successivo allo "stato di emergenza" ma comunque con natura straordinaria (con potere di ordinanza e possibilità di nomina di commissari straordinari), attivabile nel caso in cui il processo di ricostruzione non possa essere affrontato in via ordinaria.

Ciò, tuttavia, non significa che le ricostruzioni siano del tutto omologabili. Ogni terremoto ha proprie specificità, di contesto e di impatto sul territorio. Il Codice ha l'obiettivo di mettere insieme quegli strumenti che, in quanto invarianti, saranno sicuramente attivati e che, di volta in volta, dovranno essere applicati e conformati alla specifica situazione, assicurando uniformità di trattamento e parità di diritti ai cittadini colpiti da calamità nei diversi territori. Il Codice avrebbe l'ambizione di rimettere in piedi anche la previsione di legge volta a valorizzare quel nucleo di esperti che nelle ricostruzioni degli ultimi anni hanno maturato competenze straordinarie e non rinvenibili altrove, se non nel Dipartimento di Protezione Civile.

A queste conclusioni è arrivato anche il confronto originatosi dal lavoro sui *"Diritti dei cittadini a confronto in alcune ricostruzioni post-sisma in Italia"*¹⁷ realizzato da alcune delle professionalità di maggiore esperienza dell'USRC e sviluppato nell'ambito della campagna *#Sicuriperdavvero* promossa da *Actionaid*, che tra il 2018 ed il 2020 ha coinvolto comitati, associazioni, esperti, Uffici Speciali, centri di competenza, istituzioni locali e nazionali per arrivare a definire le *"Linee Guida per una politica nazionale della prevenzione e delle ricostruzioni"* presentate nel 2020 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il documento, sulla base di fonti normative e documenti ufficiali, ricostruisce un quadro comparativo delle sei principali ricostruzioni post-sisma avvenute in Italia negli ultimi 40 anni, dal sisma del Friuli 1976 a quello del Centro Italia 2016-17, inteso a tracciare il rapporto tra i cittadini e le ricostruzioni, attraverso la ricognizione di differenze e analogie nei diritti dei cittadini dei territori colpiti dagli eventi sismici al variare delle normative relative alla "ricostruzione" che li ha interessati, ferma restando la necessaria contestualizzazione del singolo percorso di ricostruzione. Ne è emerso che le ricostruzioni degli ultimi 20 anni appaiono aver maturato un allineamento su alcuni aspetti irrinunciabili nel profilo dei diritti del cittadino (contributo alle abitazioni principali, livello di sicurezza sismica) mentre su altri aspetti pur importanti che condizionano tempi e costi della ricostruzione (come il diritto al contributo, o il contributo alle seconde abitazioni) non sembra esserci continuità tra le norme fondamentali. Gli

¹⁶ L.134/2012, Capo X-bis, *"Misure urgenti per la chiusura della gestione dell'emergenza determinatasi nella regione Abruzzo a seguito del sisma del 6 aprile 2009, nonché per la ricostruzione, lo sviluppo e il rilancio dei territori interessati."*, artt.67-bis, 67-ter, 67-quater, 67-quinquies, 67-sexies.

¹⁷ Ferrini F., Fico R., Gualtieri G., Genitti C., Mattucci F., Pecci D. (2018), *Diritti dei cittadini a confronto. In alcune ricostruzioni post-sisma in Italia. Analisi delle ricostruzioni successive ai terremoti Friuli 1976, Irpinia 1980, Umbria Marche 1997, Abruzzo 2009, Emilia Romagna 2012, Centro Italia 2016-2017*, in <https://www.sicuriperdavvero.it/contributi/diritti-dei-cittadini-a-confronto-in-alcune-ricostruzioni-post-sisma-in-italia/>

approcci governativi risultano fortemente condizionati dal momento politico, economico e sociale del Paese e dalle caratteristiche del contesto territoriale colpito dal sisma.

La replicabilità delle misure di ricostruzione per luoghi ed eventi diversi, obiettivo precipuo del Codice, richiede – in fase di predisposizione e poi di attuazione del Codice stesso – un confronto con le migliori e più consolidate conoscenze di ricostruzione maturate negli ultimi 15 anni in Italia, valorizzandone e mettendone a fattor comune strumenti e buone pratiche per conseguire un modello stabile ed organico che garantisca certezza e coerenza delle procedure e delle norme e celerità di azione. È per questo necessario che le competenze e le professionalità sviluppate in questi anni in maniera specialistica sulle ricostruzioni non vadano perse, ma siano parte attiva del progetto.

Il disegno di legge delega coglie questa opportunità prevedendo, tra i principi e criteri direttivi, una struttura dedicata a carattere permanente che centralizza, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, le funzioni di indirizzo e coordinamento per tutte le ricostruzioni poste in essere sul territorio nazionale, in raccordo con il Dipartimento della Protezione Civile. È probabilmente la previsione di maggiore novità. Con l'attribuzione delle funzioni di indirizzo e coordinamento delle ricostruzioni, la Presidenza del Consiglio dei ministri diventa punto di riferimento delle istituzioni per il post emergenza, in un'organizzazione multilivello su scala nazionale che integra sinergicamente le azioni a livello centrale, regionale e locale. Coordinamento centrale e chiarezza dei ruoli istituzionali ai vari livelli sono la base del modello di governance, completato e consolidato dalla struttura di alto profilo tecnico, con competenze sulla programmazione, gestione, finanziamento e monitoraggio degli interventi, con ruolo determinante nell'impostazione di regole, strumenti e procedure in avvio della fase di ricostruzione e di ripresa economica, alla quale destinare le professionalità attualmente impegnate nelle ricostruzioni dell'Aquila, dell'Emilia-Romagna e del Centro Italia.

Alla luce dell'esperienza di ricostruzione in Abruzzo successiva al sisma del 2009, è d'obbligo una riflessione sugli elementi che ne hanno maggiormente determinato gli esiti e che per questo possono convergere in un modello nazionale.

Per quanto riguarda la *governance*, l'Ufficio Speciale – da istituire, per quanto previsto dal DDL presso la Regione interessata dal processo di ricostruzione – in ragione del ruolo di coordinamento a livello intermedio tra gli Enti locali e la struttura centrale della Presidenza del Consiglio, per molti versi atipico, è essenziale per l'esercizio delle funzioni tecniche, amministrativo-contabili e giuridiche a garanzia della legittimità ed economicità della spesa, del monitoraggio dei flussi finanziari e della corretta continua conduzione del processo di ricostruzione. L'Ufficio Speciale assume un ruolo altrettanto determinante nel raccordo tra gli attori territoriali, nel coordinamento delle regole e delle decisioni, nel monitoraggio e nella valutazione degli impatti sul territorio, nel supporto tecnico e nell'affiancamento ai Comuni coinvolti, nella progettazione di eventuali azioni correttive e nell'implementazione di percorsi di sviluppo, proponendo strumenti a supporto di decisioni consapevoli ed adeguate da parte degli attori istituzionali centrali e locali. Obiettivo dell'Ufficio è assicurare che l'investimento ingente di risorse dello Stato non si limiti al mero ripristino fisico dei luoghi alla situazione ante sisma ma venga indirizzato ad una effettiva ripresa socioeconomica del territorio colpito da calamità, assicurando effetti duraturi. Il modello Abruzzo, in esito al percorso di ottimizzazione dei procedimenti amministrativi e dei processi di lavoro finora condotto, vede oggi operare, per il territorio dei Comuni del Cratere 2009, un Ufficio che ha mutuato alcune delle migliori esperienze di ricostruzione dell'Abruzzo dal 2009, quella della Struttura di Missione del Commissario delegato per la ricostruzione, quella della Filiera degli anni 2009-2013, e quella dell'inizio della fase ordinaria della ricostruzione privata. Si è realizzato così un procedimento di istruttoria e di approvazione dei contributi basato sul modello parametrico introdotto con legge per i centri storici del cratere, alimentato da una azione di indirizzo e controllo incentrata sulle figure di responsabili del procedimento pubblici incardinati nell'USRC, e di istruttori esperti esterni che, sul modello della Filiera, agiscono, con massima certezza di tempi e puntualità di controllo, per obiettivi fissati dall'Ufficio.

Note

* Titolare dell'USRC – Ufficio Speciale per la Ricostruzione dei Comuni del Cratere sisma 2009.

La pianificazione strategica nell'interesse pubblico nei piani di ricostruzione post-sisma

Gastone Ave¹

Parole chiave: Piani strategici urbani, Monitoraggio, Rendicontazione, Attuazione di piani e programmi

Keywords: Urban Strategic Plans, Monitoring, Reporting, Implementation of Plans and Programs

Abstract:

Questo testo sostiene che l'interesse pubblico deve guidare i processi di formazione, approvazione ed attuazione dei piani strategici nelle zone da ricostruire dopo un terremoto od altre calamità naturale di vasta portata. A questo fine, il concetto di interesse pubblico va circostanziato sul terreno dei casi in esame. La mera opposizione ai progetti non è in genere una alternativa positiva per la comunità locale, serve una capacità di prendere decisioni ed attuarle. La pianificazione strategica può essere applicata con successo per residenti, imprese ed istituzioni in una zona colpita dal terremoto. Tra le condizioni necessarie per il suo successo, occorre che il piano strategico presti attenzione, fin dal suo disegno iniziale, alla fase partecipativa nel processo di identificazione dei problemi e delle soluzioni, e che il piano includa una attività di monitoraggio e rendicontazione in capo a un soggetto terzo adeguatamente fornito di risorse e autorità per intervenire.

Interesse pubblico e pianificazione strategica

L'interesse pubblico deve guidare i processi di formazione, approvazione ed attuazione dei piani strategici nelle zone da ricostruire dopo un terremoto od altre calamità naturale di vasta portata. Questa affermazione veicola una visione su cui posso ritenere che vi sia un consenso generalizzato, ma ciò richiede, anzi impone, di chiarire per quanto possibile cosa si intenda per "interesse pubblico" e per pianificazione "strategica". In assenza di tali precisazioni, si finirebbe con l'alimentare una nuova moda verbale che, come tutte le mode, fa perdere significato ai termini usati in modo direttamente proporzionale alla loro diffusione.

Chi scrive ha già proposto, nel campo della pianificazione urbanistica, una definizione di "interesse pubblico", e non è qui il caso di ritornare sull'argomento (Ave, 2020). Si può richiamare, in sintesi, che l'interesse pubblico in campo urbanistico più che essere definito per principi, va sempre contestualizzato in un luogo e in un tempo definiti. Certo, l'interesse pubblico di una città è espresso dagli atti delle amministrazioni locali che sono elette democraticamente per svolgere tale ruolo. Sappiamo però che questo non è sempre un processo semplice e lineare, anche in assenza di malfunzionamenti dovuti a incapacità amministrative o, in alcuni rari casi, a corruzione. In

¹ Università di Ferrara - Dipartimento di Architettura.

particolare, è nei casi più complessi di scelte di modifica del territorio che le scelte delle amministrazioni hanno bisogno di essere supportate dalla partecipazione e condivisione da parte della cittadinanza e dei principali portatori di interessi pubblici e privati. La pianificazione strategica è stata introdotta nella pianificazione spaziale per affrontare con successo e nell'interesse pubblico i nodi problematici di particolare complessità per lo sviluppo di un territorio, come documentato nella prima indagine nazionale sul fenomeno della pianificazione strategica partecipata che chi scrive ha coordinato per conto del Formez presso il Dipartimento di Architettura di Ferrara (AA.VV., 2006).

La diffusione del termine "strategia" nel lessico degli studi territoriali è stata impressionante negli ultimi anni, ma a fronte della popolarizzazione della pianificazione "strategica" non è seguito un miglioramento di pari portata dei prodotti e dei processi della pianificazione urbana. Men che meno, si sono visti miglioramenti di rilievo negli esiti di una pianificazione che richiama ad ogni piè sospinto i termini di "strategia", "sostenibilità" ed altri che vanno per la maggiore. Per "esiti" intendo non la formulazione di un piano e neppure la sua approvazione, bensì l'attuazione del piano quindi il compimento delle trasformazioni materiali ed intangibili di un territorio oggetto di pianificazione strategica.

Se tutti i piani sono definiti "strategici", nessuno lo è. O peggio, spalmare l'aggettivo "strategico" sopra ogni scelta di piano è il modo migliore per equiparare in un dato territorio le poche questioni autenticamente strategiche con le tante questioni ordinarie. In definitiva, l'abuso dei termini "strategia" e "strategico" porta a nascondere la diversa rilevanza nello spazio e nel tempo dei tanti problemi che le amministrazioni locali hanno sul tavolo. L'abuso dei termini "strategia" e "strategico" porta alla dispersione delle risorse, quindi al fallimento della pianificazione strategica.

La pianificazione strategica nella formazione e nelle ricerche della scuola di Ferrara

Nell'anno 2022 ricade il trentennale della fondazione della Facoltà di Architettura dell'Università di Ferrara. Ho fatto parte di questa facoltà (oggi dipartimento) dalla sua fondazione, anzi ne ho condiviso l'idea fin dalla formazione del progetto durante i frequenti scambi che ho promosso dal 1989 insieme a Franco Corsico e Luigi Mazza tra Centro studi urbani del Corep (Consorzio per la ricerca e l'educazione permanente del Politecnico di Torino) che all'epoca dirigevo, e Paolo Ceccarelli, allora rettore dello IUAV e principale esponente del comitato ordinatore della nuova facoltà. Con Ceccarelli ho avuto la fortuna di interloquire già dal 1981-82, quando io ero assistente di ricerca ad Harvard e lui era professore in visita all'MIT. Nel 1984 Ceccarelli mi ha invitato a far parte del gruppo di ricerca per la redazione del piano regolatore di Addis Abeba (Etiopia), sostenuto dalla Cooperazione italiana allo sviluppo, e mi sono trovato nella preparazione del piano fianco a fianco con Daniele Pini, all'epoca docente allo IUAV. Ho vissuto gli anni '80 quasi sempre all'estero, a seguire progetti urbani per conto della nostra Cooperazione e di altre istituzioni internazionali.

Alla nascita della Facoltà di Architettura di Ferrara, l'area urbanistica era formata, come personale strutturato, da Paolo Ceccarelli, ordinario, Daniele Pini, associato, e Gastone Ave, ricercatore. Persone con 10-20 anni di differenza tra loro, ma tutti con alle spalle varie esperienze internazionali di studi urbani, progetti e pianificazione che hanno portato ad una visione comune della pianificazione strategica, intesa come analisi e parte inseparabile dalla proposta e dalla indicazione del percorso di realizzazione. La stessa visione che personalmente avevo sviluppato con Franco Corsico (Ave e Corsico, 1994) e con Luigi Mazza e Yvonne Rydin (Ave *et al.*, 1997).

Cito questi fatti perché ritengo che avere una visione comune della pianificazione urbanistica, tanto più se questa la si vuole definire di tipo strategico, non possa prescindere da una condivisione delle difficoltà che le amministrazioni locali hanno sul terreno nell'affrontare i nodi dello sviluppo di dimensioni tali da lasciare una impronta sul territorio per molti decenni. Sono le esperienze sul terreno, sotto ogni parallelo ed ogni tempo, che portano a distinguere tra i tanti problemi per i quali una normale

buona pianificazione pubblica è in grado di fornire risposte adeguate, e i pochissimi nodi che richiedono l'uso della pianificazione strategica per trovare le risposte in grado di essere attuate.

Al nucleo di strutturati sopra citato si sono aggiunti nel tempo alcuni dottorati, primo tra tutti Luca Fondacci, che si è distinto sia come consulente di numerosi enti locali che come ricercatore all'Università di Perugia. L'ingresso più recente nel gruppo dei dottorati è quello di Francesco Alberti, formatosi presso l'Università Politecnica delle Marche. Altri dottorati formati a Ferrara si sono trasferiti in altre sedi in Italia o all'estero od operano con successo in aziende private. Il gruppo sopra citato ha beneficiato dell'esperienza di persone formatesi in atenei diversi. Vale osservare, se ve ne fosse bisogno, che la provenienza di docenti e ricercatori da un unico ateneo non avrebbe permesso lo stesso mix creativo, soprattutto nel caso di persone con curricula sviluppati sempre al chiuso di un unico ateneo senza soluzione di continuità, quindi privi di esperienze di lavoro in enti diversi dall'università.

Si è così formato nel tempo un nucleo di persone che può essere indentificato come la scuola di Ferrara di pianificazione strategica. Questa scuola ha prodotto una serie di iniziative che ritengo innovative sia sul lato della formazione, sia su quello della ricerca applicata. Ad esempio, nella formazione post-laurea, la Facoltà di Architettura ha promosso nel 1996 il CIMA-Master in City Management, il primo in Italia sul tema della gestione urbana e il primo corso master dell'Ateneo ferrarese. Dalle edizioni di questo master sono uscite diverse decine di diplomati che sono andati ad operare in enti pubblici di vario livello in tutta Italia ed hanno costituito l'associazione degli ex allievi del CIMA. Altra esperienza di rilievo è il ruolo avuto come docenti nel corso di formazione sulla pianificazione strategica all'interno del programma "Cantieri per l'innovazione", promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e frequentato da un centinaio di funzionari apicali di comuni ed altri enti pubblici di ogni parte d'Italia, nel periodo 2006-2008. Analogamente, alcuni docenti del gruppo di Ferrara sono stati chiamati a svolgere il ruolo di relatori e tutori in corsi di master e dottorato su temi di pianificazione strategica. Tra questi, ricordo il dottorato diretto da Louis Albrechts presso il Dipartimento di Architettura, Urbanistica e Pianificazione della Katholieke Universiteit Leuven (Belgio).

Nell'ambito delle attività di ricerca, le persone sopra citate hanno avuto ruoli apicali nel coordinamento scientifico della ricerca sulla pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori, finanziata dal Formez nel 2006, la prima che abbia fatto un quadro generale dello stato della pianificazione strategica in Italia (AA.VV, 2006). Un ulteriore contributo fornito è stato la redazione di oltre il 50% del primo e finora unico manuale di pianificazione strategica, prodotto da un progetto della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel 2006 (Tanese, Di Filippo, Rennie, 2006).

Nella ricerca applicata, i nomi sopra citati sono stati responsabili anche di numerosi piani strategici urbani, tra cui quelli di Torino (Torino Internazionale, il primo mai fatto in Italia), Perugia (Perugia-Europa 2003-2013), Foligno (Foligno, Città delle opportunità 2008-2015), ed anche di comuni minori quali quelli dell'associazione dei comuni del Copparese (Associazione dei Comuni Copparo, Berra, Jolanda, Tresigallo, Formignana, Ro, Piano strategico 1909-2009) in provincia di Ferrara. Il piano del Copparese ha ricevuto diversi riconoscimenti, tra cui quello del Forum PA, ed è stato tra i primi in Italia ad indicare delle modalità percorribili di cooperazione tra piccoli comuni nella gestione condivisa della pianificazione territoriale.

I casi di Foligno e di Perugia

Il piano strategico di Foligno (Foligno, Città delle opportunità 2008-2015) ha affrontato il tema della ricostruzione della città dopo i terremoti che hanno colpito la città e gran parte dell'Umbria dal 1997 in avanti. Il responsabile scientifico del piano è stato Luca Fondacci che ha svolto e coordinato

ogni fase dello studio, dal Documento quadro per la realizzazione del piano strategico per il rilancio dello sviluppo e della crescita della città e del territorio di Foligno dopo la fase di ricostruzione post-sisma Umbria-Marche del 1997, fino alla fase di approvazione del piano avvenuta il 4 luglio 2008. Il piano ha saputo dare una impronta strategica, quindi con riferimenti allo sviluppo urbano di area vasta e di lungo periodo, al programma di ricostruzione della città.

Anche il piano strategico che ho coordinato a Perugia (Perugia-Europa 2003-2013) si muoveva sullo scenario dei danni arrecati dal terremoto del 1997 e 1998, ed ha cercato di fare delle zone colpite dal terremoto delle opportunità per lo sviluppo dell'intera area metropolitana, vale a dire non solo del capoluogo regionale, ma anche di tutti i 6 comuni contermini (Bastia, Corciano, Deruta, Marsciano, Torgiano, Umbertide). È stata la prima volta che le scelte urbanistiche della città di Perugia sono state fatte in un quadro formalizzato di area vasta con una procedura di partecipazione che ha coinvolti i maggiori decisori pubblici e privati dell'area.

Ma nel caso di Perugia, la vera decisione strategica, quella che ha orientato tutte le scelte a valle e che ha portato anche alla decisione di avviare un piano strategico di tipo volontario partecipato e condiviso tra Perugia e i 6 comuni contermini, è stata presa da Renato Locchi, sindaco di Perugia, nell'anno 2000. Le scosse di terremoto del 1997 e 1998 avevano accelerato i piani per il trasferimento del policlinico Montelucente, dalla localizzazione storica a fianco del centro storico, ad una nuova localizzazione a valle, nei pressi della stazione ferroviaria del capoluogo regionale. Il trasferimento era previsto nel 2005. La decisione strategica del sindaco è stata quella di vedere con un anticipo di 5 anni non solo i benefici che la nuova sede ospedaliera avrebbe potuto generare, ma anche i problemi che l'abbandono dell'immensa area occupata dal vecchio ospedale avrebbe potuto creare. Tra questi, ad esempio, il decadimento senza possibilità di controllo di un'area di proprietà pubblica a 5 minuti dal centro storico della città.

Nel 2000-01 il gruppo di Ferrara sopra citato, con la direzione scientifica di Paolo Ceccarelli, ha svolto uno studio di fattibilità sul riuso dell'area Montelucente adottando il metodo della pianificazione strategica di scala metropolitana. Lo studio ha coinvolto diverse competenze disciplinari ed è stato articolato su tre filoni, legale, tecnico, architettonico e urbanistico. Ne è emerso la convenienza per i soggetti proprietari (regione Umbria e Università di Perugia), a convergere sul disegno del comune di Perugia che preponeva una sostituzione edilizia quasi completa degli edifici ospedalieri (fuori norma sotto tutti i profili), per edificare ex-novo una zona ad uso misto in prevalenza privata con una serie di funzioni pubbliche di scala urbana. Una scelta per nulla scontata a priori, che se non percorsa avrebbe potuto fare disperdere grandi risorse pubbliche nel disperato tentativo di ammodernare un insieme di edifici privi di qualità, costruiti a più riprese, a volta in modo caotico, tra il 1920 e il 1970.

Quella decisione ha innescato un movimento di funzioni pubbliche e private all'interno dei contenitori e delle aree disponibili della città. La catena di trasferimenti di funzioni e il fiorire di nuovi progetti di riuso si sono svolti sotto la regia dell'amministrazione comunale, che nel frattempo aveva approvato quasi in parallelo sia il nuovo piano regolatore, sia il piano strategico sopra menzionato. Inoltre, e soprattutto, L'attività edificatoria innescata dal trasferimento del Policlinico Montelucente si è svolta in modo coordinato con le modifiche profonde alla viabilità pubblica attese di lì a pochi anni per il previsto completamento della linea 1 della linea di trasporto di massa chiamata Minimetrol (Ave, 2009).

I piani di ricostruzioni post-sisma e il PNRR: il tema è la capacità di attuazione dei piani

Vari programmi e piani di ricostruzione sono stati avviati dopo che diversi terremoti hanno colpito le regioni italiane dal 1997. Questi programmi e piani fanno ora parte del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza dell'Italia (PNRR), finanziato dal programma Next Generation EU dell'Unione

Europea. Il PNRR deve essere attuato nel 2021-2026, e l'influenza del piano sarà di lunga durata, almeno pari a quella della prossima generazione di cittadini europei. L'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa del 24 febbraio 2022 ha avanzato, tra l'altro, la necessità di diversificare lo sviluppo territoriale e di accorciare le filiere produttive, soprattutto nel settore alimentare, per favorire l'approvvigionamento nazionale di energia e generi alimentari.

I contenuti del PNRR italiano sono noti. Ho già avuto modo di mettere in luce che la struttura del PNRR è quella di un classico piano strategico, con tanto di articolazione in visione, assi strategici, obiettivi e progetti, e che l'abbondanza di risorse finanziarie impone di non ripetere i principali errori commessi in passato nei piani di ricostruzione post-sisma (Ave, 2021). Qui è utile ricordare che l'approvazione da parte della UE del PNRR italiano pone il nostro paese di fronte a due imperativi. Da un lato, la necessità di nuove politiche pubbliche la gran parte delle quali riguarda direttamente le trasformazioni del territorio. Dall'altro lato, vi è l'esigenza di avviare e portare a compimento i progetti attraverso i quali si attuano le nuove politiche pubbliche. Ciò pone il tema del comando, gestione e controllo dei processi di pianificazione volti a "fare le cose", in contrapposizione all'atteggiamento di "annunciare i progetti e gestirli come al solito".

Le dimensioni in gioco sono enormi e lasceranno il segno per decenni. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (NRRP) fa parte del programma Next Generation EU (NGEU), ovvero il pacchetto da 750 miliardi di euro, di cui circa la metà sotto forma di sovvenzioni, che l'Unione Europea messo a punto in risposta alla crisi pandemica. La componente principale del programma NGEU è la *Recovery and Resilience Facility* (RRF), che ha una durata di sei anni, dal 2021 al 2026, e una dimensione complessiva di 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi di euro sotto forma di sovvenzioni, ed i restanti 360 miliardi di euro sono sotto forma di prestiti a tasso agevolato. Altre componenti rappresentano il saldo a 750 miliardi.

La parte indirizzata all'Italia è pari a 191,5 miliardi di euro (10,71% del PIL) e rappresenta la componente principale del piano europeo, in ragione dell'impatto maggiore della pandemia sul nostro paese. Si tratta di una somma pari a circa 7-8 volte la legge di bilancio annuale dell'Italia. Come ha dichiarato a suo tempo il commissario Ue all'Economia Paolo Gentiloni, il vero inizio del programma Next Generation EU si è avuto nell'agosto del 2021 con il pagamento anticipato all'Italia del 13% dei fondi previsti, circa 25 miliardi di euro. Ciò pone la domanda: come attuare i progetti bene, in tempo ed entro i bilanci previsti, visto la storia che abbiamo nel completamento dei lavori pubblici? In altre parole, come spendere bene 191,5 miliardi di euro in 6 anni, dal 2021 al 2026? Solo persone poco esperte di lavori pubblici e di urbanistica possono immaginare che questo non sia il problema oggi da affrontare.

In base a dati diffusi dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2021 è emerso che ci vogliono circa 3 anni per realizzare piccole opere (<100mila euro), e più di 15 anni per realizzare grandi opere (>100 milioni di euro). Vediamo qualche dato tra i tanti citati da ANCE in una audizione parlamentare (Ance, 2021). Secondo la Banca Mondiale l'Italia è al 97° posto su 190 paesi nella graduatoria per ottenere il permesso di costruire, ed è al 58° posto nella classifica dei paesi dove è più facile fare attività d'impresa. Secondo il rapporto ISPRA del marzo 2021 il 56% dei siti inquinati censiti è ancora nella fase iniziale delle procedure di bonifica, e solo nel 16% dei casi la bonifica dei terreni è materialmente iniziata. Secondo la relazione ANCE citata, confermata da relazioni successive della stessa fonte, se si continuasse ad operare come si è fatto sino ad ora, a fine 2026 non avremo speso più del 48% delle risorse NRRP in cantieri.

Come modificare l'impostazione corrente? Pare evidente che serva innovare su più fronti e su più livelli dell'organizzazione della cosa pubblica. Occorrono riforme delle procedure dei lavori pubblici e riforme della pubblica amministrazione locale. Serve una innovazione nel campo della formazione universitaria per architetti e progettisti che porti alla ribalta i futuri laureati attratti da una nuova idea di progresso concreto e duraturo per le nuove generazioni, con l'idea che è urgente fare le cose qui e ora, più che dibattere sui massimi sistemi e

proseguire nel frattempo con gli stessi errori del passato. Occorre fare prevalere, nei processi decisionali riguardanti il territorio, il metodo della pianificazione strategica rispetto all'applicazione delle procedure burocratiche consuete.

Le radici della pianificazione strategica urbana

Le attuali teorie sulla pianificazione strategica risalgono agli anni '50 e sono sbocciate in varie discipline, principalmente economia, gestione aziendale e marketing. Vediamo qui di seguito alcune delle idee principali della pianificazione strategica e come sono state applicate alla pianificazione urbana.

Nel 1954 l'idea di "decisione strategica" è stata definita come fissare un obiettivo, un traguardo, con lo scopo di aiutare a decidere quali azioni devono essere intraprese oggi per avere risultati domani (Druncker, 1954). Vedremo nelle note conclusive che questa definizione mantiene ancora oggi la sua attualità. Nel 1971 fu chiarito che per le imprese private le decisioni strategiche non erano sufficienti, dovevano decidere: 1. dove competere, 2. come competere. Fu l'inizio della globalizzazione come la conosciamo oggi (Andrews, 1971). Nel 1979, si approfondisce il concetto di "come competere", e si sostiene che per le imprese è necessario passare dalla pianificazione strategica alla gestione strategica (Ansoff, 1979).

Gli anni '80 del secolo scorso vedono numerosi testi di Michael Porter. Nel 1980 questo prolifico autore sostiene che gli imprenditori che fanno pianificazione strategica devono tenere conto di ciò che fanno altre aziende nello stesso settore, e si devono identificare 5 fattori competitivi: 1. concorrenti, 2. fornitori, 3. clienti, 4. potenziali nuovi entranti, 5. prodotti sostitutivi (Porter, 1980). Nel 1985, mentre la globalizzazione era in piena espansione, lo stesso autore afferma che dove competere è più importante di come competere (Porter, 1985).

Negli anni '90 del secolo scorso, il concetto di pianificazione strategica è stato profondamente rivisto e aggiornato da una visione statica ad un atteggiamento dinamico. Ad esempio, nel 1994 viene sottolineata la necessità di ridimensionare il ruolo del piano e l'importanza del pensiero strategico, da statico, il piano, a dinamico, il pensiero (Mintzberg, 1994). Negli stessi anni '90 del secolo scorso, le analisi di strategia vengono introdotte nella pianificazione urbana in Italia dal convegno "marketing urbano in Europa", svoltosi nel 1992 a Torino. In quell'occasione si sostiene che la pianificazione strategica per le città deve essere concepita come un tutt'uno con il marketing urbano delle 3S, ovvero un marketing strategico, sociale e sostenibile dei luoghi (Ave, Corsico, 1994).

Nel 1996 l'attenzione è stata posta sul semplice fatto che non basta formulare una strategia valida, ma questa deve essere attuata in modo efficace (Porter et al., 1996). Si tratta di un concetto apparente semplice, che mette tutti d'accordo. In realtà, se così fosse, non si capirebbe perché, soprattutto nella pianificazione urbana e territoriale, si presti così tanta attenzione alle forme del piano e così poca o nulla attenzione alle modalità di attuazione del piano stesso, sia esso strategico o no.

Nell'anno 2000 è stato affermato che le difficoltà nell'attuazione di una strategia, dipendono dall'incomprensione della strategia o dalla diversa comprensione tra persone diverse preposte alla sua attuazione (Kaplan, Norton, 2000). Sarà per questo che nella lista di controllo per l'attuazione di un piano strategico urbano, si è indicata la necessità che il piano stesso sia presente, sia pure in forme diverse, sulla scrivania di tutti i dipendenti comunali (Ave, G, *La costruzione del piano*, in: Tanese, Di Filippo, Rennie, a cura di, 2006, p. 104-151).

In molte città europee (Lione, Barcellona, Amburgo ecc.), la pianificazione strategica è stata ampiamente applicata da tempo, con una convergenza di azione tra attori pubblici e privati (Ave, 2018); tuttavia, permane il rischio di un mancato coinvolgimento e interiorizzazione della strategia da parte dei numerosi decisori pubblici e privati coinvolti nella pianificazione urbana. Nel 2004 si è affermato che non basta fare un buon piano per una città o un buon progetto architettonico, è

imperativo attuarli, poiché piani e progetti hanno senso solo se trasmettono i cambiamenti attesi, all'interno del bilancio e dei tempi previsti (Ave, 2004).

A seguito di un terremoto, gli amministratori locali sono di fronte alla necessità di agire in fretta ed alla coscienza che le azioni decise in quei frangenti possono avere ripercussioni per decenni e su territori che vanno oltre il singolo comune. Che fare? Sulla carta si presentano tra le altre le seguenti opzioni:

- non fare nulla e attendere le azioni del governo centrale;
- prendere quante più risorse possibili e pianificare in seguito alcuni progetti;
- ricostruire velocemente senza porsi troppi problemi per ottenere ritorni politici immediati;
- pianificare un piano di ricostruzione completo ed a lungo termine, indipendentemente dalle risorse disponibili;
- approvare in modo partecipato e condiviso un piano strategico per la ricostruzione della comunità comprensivo di un programma di monitoraggio e rendicontazione affidato a un soggetto terzo capace di una direzione atta al comando-controllo.

Pare evidente che l'ultima opzione sia la più promettente, ma essa lascia aperta, tra le altre, la questione su come fare monitoraggio e rendicontazione efficaci, sapendo che questi elementi sono la chiave per qualsiasi pianificazione di successo, ovvero qualsiasi piano implementato nei tempi e nel rispetto del bilancio.

Principali caratteristiche del monitoraggio e della rendicontazione

L'attività di monitoraggio si riferisce all'analisi di indicatori di risultato, in grado di descrivere e qualificare i processi di cambiamento in atto, riconducibili all'attuazione del piano strategico, e l'andamento delle singole azioni e degli interventi specifici. Si attua mediante l'utilizzo di elenchi di indicatori, elenchi di ostacoli prevedibili, indagini indipendenti, rapporti sul campo di terze parti e così via. In particolare, devono essere tempestivamente segnalate problematiche che possano pregiudicare l'esito di una delle azioni bandiera del piano o di un gruppo di azioni ordinarie focalizzate su un obiettivo specifico.

Appare evidente che queste attività sono incompatibili con la presenza di "Yes Men", vale a dire persone che interpretano il loro ruolo come portatori di sole buone notizie, e non come identificatori di problemi da risolvere. Servono esperti indipendenti nel posto giusto, non dipendenti timorosi di perdere il proprio posto. Serve un ambiente di lavoro in cui chi segnala un problema da risolvere non venga identificato con il problema, bensì come parte della soluzione.

La segnalazione deve essere tempestiva rispetto ai problemi che intende affrontare. L'attività di rendicontazione deve essere altamente selettiva (pochi rapporti sono meglio di molti, poche pagine sono meglio di tante) per consentire ai decisori di concentrarsi solo su questioni effettivamente rilevanti per il buon esito del piano strategico nel suo insieme. Il sistema di monitoraggio deve misurare non solo l'andamento dei singoli processi, ma anche il contributo che essi apportano al raggiungimento degli obiettivi strategici del piano.

Un sistema di monitoraggio, valutazione e rendicontazione è valido se è incentrato su un insieme di indicatori quantitativi e qualitativi e sullo stato di avanzamento dei singoli progetti, e se è in grado di raccogliere informazioni chiave per valutare gli esiti complessivi del piano strategico. È importante osservare che la pianificazione delle tre attività di monitoraggio, valutazione e rendicontazione, intese come un sistema globale, deve essere discussa, progettata e finanziata sin dall'inizio del progetto e aggiornata regolarmente.

La costante attività di monitoraggio e rendicontazione deve mirare a costituire una base informativa sufficiente per aggiornare o modificare sia l'impostazione della visione del piano, sia dei suoi contenuti (azioni e progetti) in cui il piano si articola. La costante attività di aggiornamento deve essere guidata da: 1. trasparenza; 2. apprendimento continuo; 3. capacità di aggiornare la visione e la strategia.

Nel caso sopra citato del trasferimento del Policlinico Monteluce a Perugia, l'amministrazione comunale ha preso nel 2000 la decisione di predisporre un piano per affrontare un problema che si sarebbe materializzato solo a partire dal 2005, ben oltre la fine del mandato dell'amministrazione stessa. Si trattava di un problema spinoso, che degli amministratori poco lungimiranti avrebbero lasciato ben volentieri in eredità ai posteri, anziché affrontare il rischio di agire subito, e quindi di sbagliare qualcosa e di vedersi recapitare un avviso di garanzia dalla magistratura per qualche firma fuori posto. Si può a ragione definire quella decisione come strategica, perché ha dato il via a una serie di progetti che hanno avuto un impatto su un'area intercomunale per un periodo che va ben oltre i 50 anni.

La decisione di prevenire con largo anticipo gli effetti negativi che si sarebbero generati dal trasferimento dell'ospedale è stato l'innescò del piano strategico della città di Perugia e dei 6 comuni limitrofi (Bastia, Corciano, Deruta, Marsciano, Torgiano, Umbertide).

Sulla base delle esperienze di pianificazione strategica urbana effettuate dal personale del Dipartimenti di Architettura di Ferrara, ed in particolare tenendo presente il caso dello spostamento del Policlinico Monteluce a Perugia, è possibile riassumere nella tabella seguente le condizioni necessarie per poter definire strategico un piano urbano.

N.	Contenuto	Specifiche	Presente Sì/No
1	Tempi di decisione rispetto al problema obiettivo del piano	Anni in anticipo rispetto all'obiettivo, con un tempo sufficiente per approvare un piano mirato al problema obiettivo	
2	Portatori di interessi	Principali attori pubblici e privati del problema obiettivo e della sua area territoriale	
3	Impatto su spazio urbano	Impatto a livello cittadino o impatto metropolitano per aree urbane più grandi	
4	Durata nel tempo dell'impatto	Impatto atteso pari o superiore a 50 anni	
5	Monitoraggio e rendicontazione da inizio progetto fino a conclusione	Presenza di un'unità indipendente e strutturata con risorse e mandato chiaro per svolgere il compito di monitoraggio e rendicontazione	
Il piano ha tutte le 5 caratteristiche sopra elencate? Sì			Il piano è strategico
Il piano ha tutte le 5 caratteristiche sopra elencate? No			Il piano non è strategico

Le 5 caratteristiche che piani urbani e territoriali devono avere per essere considerati di tipo strategico

Fonte: G. Ave, Relazione all'8° Workshop IDAUP-International Doctorate Architecture and Urban Planning, Università di Ferrara, 13 luglio 2022.

La tabella è intesa come un metro per misurare, caso per caso, se un atto di pianificazione territoriale comunque denominato (programma, piano, progetto, misura, ecc.) può essere considerato di tipo strategico o meno. Se venisse applicata, avrei l'impressione che la gran parte dei piani che nel linguaggio corrente, anche degli esperti, sono definiti come "strategici", apparirebbero come piani ordinari. Nel tempo l'aggettivo "strategico" è stato logorato dall'abuso che se ne è fatto, né più né meno come è avvenuto ad altri termini divenuti di moda quali "sviluppo sostenibile", "piani strutturali", ed altri.

Resta la necessità di ricercare, qui ed ora, nei casi concreti in cui si opera, che cosa possa essere una "decisione strategica" nei processi di pianificazione territoriale ed urbanistica in cui siamo coinvolti ogni giorno. Ritengo che nella pianificazione urbana e regionale, una "decisione strategica" possa essere definita analizzando quali azioni concrete devono essere intraprese oggi per avere risultati domani. A ben vedere, la definizione secca di decisione strategica pur se data negli anni 50 del secolo scorso e non riferita alla pianificazione territoriale (fissare un obiettivo allo scopo di aiutare a decidere quali azioni devono essere intraprese oggi per avere risultati domani) mantiene intatta la sua applicabilità anche in campo urbano (Druncker, 1954).

Nella pianificazione urbana e regionale, sulla base delle esperienze sopra citate, ritengo che un piano o un'azione di trasformazione del territorio possano essere correttamente definiti come piani o azioni di tipo strategico quando ricorrono tutte le seguenti condizioni:

- viene individuato un obiettivo rilevante per la maggior parte della popolazione, delle istituzioni pubbliche e private dell'area, dei principali portatori di interessi pubblici e privati. L'obiettivo non necessariamente deve essere ritenuto rilevante dal 100% della popolazione e da tutti gli enti e i portatori di interessi
- l'obiettivo ha un impatto per almeno 5 decenni a seguire la sua attuazione
- l'obiettivo è attuato con decisioni prese con un anticipo ampio, comunque sufficiente per preparare e approvare un piano mirato a risolvere la questione in esame
- le azioni decise per raggiungere l'obiettivo includono la contestuale approvazione di un organismo di direzione, comando e controllo, deputato alle attività di monitoraggio e rendicontazione, dotato di risorse sufficienti e sostenuto da un mandato amministrativo formale ad agire fino al completamento con successo del piano strategico.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2006), *La pianificazione strategica partecipata in Italia*, Formez, Roma, I.

ANCE (2021), "Semplificazioni e razionalizzazione verso l'apertura di cantieri e riforme strutturali: il doppio binario dell'ANCE", 8 aprile 2021 - XVIII legislatura.

Ansoff, I. (1979), *Strategic Management*, Palgrave Macmillan, London, UK.

Ave, G. (2004), *Città e strategie. Urbanistica e rigenerazione economica delle città*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, I.

Ave, G. (2009) (Ed.), *PortaNova. New Public Mobility in Perugia*, Edizioni Era Nuova, Perugia, I.

Ave, G. (2018), *Urban Land and Property Markets in Italy*, Routledge, London, UK.

Ave, G. (2020), *Città e interesse pubblico. Analisi e proposte per le città italiane, 1989-2020*, Gangemi, Roma, I.

Ave, G. (2021), *A list of dos and don'ts in view of the next earthquake in Italy*, in: CIRIAF, Centro Interuniversitario di Ricerca sull'Inquinamento e sull'Ambiente - "Mauro Felli", XXI Congresso Nazionale, Perugia, 8-9 aprile 2021, Università di Perugia, p.447-463.

Ave, G.; Bobbio, L., Chapman, M. Hebbert, Livingstone, S., Lunt, P., Mazza, L., Myerson, G., Rydin, Y., Zeppetella, A. (1997), "Urban Sustainability: Discourses, Networks and Policy Tools", in: *Progress in Planning*, 47, p.1-74.

Ave, G., Corsico, F., (1994) (a cura di), *Marketing urbano in Europa*, Torino Incontra, Torino, I.

Andrews, K. (1971), *The concept of corporate strategy*, Richard D. Irwin, Homewood, IL, USA

Druncker, P. (1954), *The practice of management*, Routledge, London, UK.

Kaplan, R., Norton, D. (2000) "Having trouble with your strategy? Then map it", *Harvard Business Review*, settembre, 2000.

Mintzberg, H. (1994), *The rise and fall of strategic planning*, The Free Press-Macmillan, New York, NY, USA.

Porter, M. (1980), *Competitive strategies. Techniques for analysing industries and competitors*, Simon & Schuster, New York, NY, USA.

Porter, M. (1985), *Competitive advantage*, The Free Press-Macmillan, New York, NY, USA

Porter, M. et al. (1996), *What is strategy?*, Harvard Business School Press, Cambridge, MAS, USA.

Tanese, A., Di Filippo, E., Rennie, R. (2006), (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbettino, Soveria Mannelli, I.

Ricostruire il futuro

Pepe Barbieri

“Basta fatti, vogliamo promesse”. Era un astuto slogan comparso sui muri di alcune città in occasione di diverse campagne elettorali. Una affermazione volutamente “sbagliata” che costringe a ripensare quanto appare, nel senso comune, indiscutibile. Invece, perché i *fatti* non rispondano solo ad una domanda del *presente*, espressione di valori, ma anche esito di errori, del *passato*, è necessario che siano connessi alle *promesse di futuro* di cui le azioni che si mettono in campo (i *fatti*) costituiscano il loro primo, ed esemplare, avverarsi.¹

Nulla come un'emergenza può chiamare in modo più cogente all'obbligo di rispondere immediatamente con i fatti alla domanda di aiuto di città e territori disastriati. I terremoti, le alluvioni, i bombardamenti chiamano a fornire in tempi rapidi alloggi, servizi, infrastrutture. Eppure, secondo la nota frase di Churchill – molto citata in questi anni di globali crisi ricorrenti - *non si può mai*, in ogni caso, *sprecare una crisi*.

Una crisi è stata sprecata, però, ad esempio, con i *fatti senza promesse* realizzati nelle prime concitate fasi di intervento per il terremoto dell'Aquila del 2009. In quel territorio i fenomeni di crescita senza qualità della città sono stati accentuati dalla realizzazione del progetto C.A.S.E. Si è così generata una sequenza di episodi residenziali che se, in parte, hanno risolto i più urgenti problemi di alloggio per i terremotati, non hanno dato risposta al problema cruciale di dare una diffusa e strutturata qualità urbana ad un territorio che per molti anni si troverà privo del suo centro di riferimento: oggi l'Aquila è una estesa, frammentata e monca periferia.

Quali sono, quindi, le promesse decisive cui debbono riferirsi le azioni di intervento - ad esempio, in un post-terremoto - in cui si intenda rispondere alle necessità immediate, ma anche, insieme, innescare il processo di una ricostruzione non solo degli oggetti, ma di una complessa entità urbana – necessariamente “nuova” anche nel caso del *dov'era come era* – in cui i “paesaggi delle cose”, nella ricomposizione dei suoi materiali molteplici, corrispondano ai mutamenti, generati dalla emergenza stessa, dei “paesaggi sociali”?

Perché i “fatti” generino qualità urbana è necessario che l'intero processo sia guidato nella “tensione” verso tale obiettivo. È l'indispensabile motore di un *centro di intelligenza collettiva*, come ben definito nel suo editoriale da Clementi, che deve attivare le diverse filiere di competenze e azioni, collocando l'urgenza in una più ampia prospettiva spaziale e temporale. Quello di una ricostruzione non può essere inteso semplicemente come un tradizionale piano o progetto autoriale, pensato dall'alto e destinato a posarsi per fasi nel territorio. Qui gli abitanti sono già davanti a noi. Presenti con la loro personale e variegata storia dei luoghi, interrotta brutalmente dal terremoto. Una diffusa qualità dell'abitare si può raggiungere solo in un processo plurale in cui i molteplici fili di queste storie alimentino le forme da realizzare nel tempo, quali complessi dispositivi spaziali – con la selezione e il “rimontaggio” di quanto il terremoto ha drammaticamente scomposto – per realizzare non *oggetti*, ma *luoghi* che possano essere offerti a nuove esperienze

¹ Tocci, W. «Ma la retorica dei fatti nasconde molti inganni: risolve tutto un uomo solo, si risponde sempre a un'emergenza, sembra già stabilito e certo il da farsi. Non è così. Governare non significa promulgare un editto, ma aiutare i cittadini attivi che stanno già realizzando il cambiamento, che si danno il tempo necessario, che inventano insieme le soluzioni. La promessa è diventata una brutta parola nella politica mediatica. Ma è tempo di darci nuove promesse per realizzare i fatti che non abbiamo ancora immaginato». *La complessità dell'urbano (e non solo)*, Città Bene Comune, rivista online, Casa della Cultura e Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, 24 Gennaio 2020.

di vita. Eppure, questo è il nodo centrale - registrato l'ampliarsi sempre più del distacco tra il progetto delle cose che *fanno la città* e la vita degli abitanti – lo iato tra i saperi e i poteri, tra il dominio delle diverse tecniche e la possibilità di incidere sugli esiti della loro azione. Problema colpevolmente trascurato anche nei casi, come quelli espliciti della ricostruzione dopo catastrofi, dove memorie e vita ci interrogano direttamente sulla congiunzione tra passato e futuro. Una questione icasticamente proposta da quanto, interrogati, i cittadini affermano della ricostruzione di Le Havre – il vasto, complesso, colto e autorale progetto di Perret –: *così ricostruita questa città piace solo agli architetti*.²

La prima promessa, allora, deve prevedere che si pratichi costantemente l'*ascolto*. Un ascolto che possa continuamente alimentare una mobile visione strategica, aperta alle revisioni e adattamenti richiesti da un percorso dialogico. Ha scritto Wenders: *sono diventato regista per capire come mai il nostro sguardo non ci racconta tutto quello che vorremmo sapere*.³ E infatti i suoi *Angeli sopra Berlino* guardavano dall'alto, ma si chinavano anche all'ascolto della città, alla vita che scorreva intermittente nelle parole. Quell'ascolto necessario che, nel pensiero di Cacciari, porta a sostituire quel "gettarsi in avanti" del *pro-getto* con una *proairesis*, un cogliere, un afferrare la realtà, per comprenderla e poterla ricollocare. Anche nell'urgenza.

È così che può essere avviato – e proseguire lungo l'intero processo - anche di fronte all'emergenza, un indispensabile *apprendimento critico* dei contesti per esplorarne il potenziale e, progressivamente, nel coordinamento orizzontale e verticale tra i diversi strumenti ed azioni, metterlo in opera. Si dilata in questo modo il ruolo fondante di un "inventario" da porre all'inizio del processo di ricostruzione. Non solo, quindi, l'inventario dei danni e dei beni da salvare, ma quello delle opportunità di trasformazione presenti in un "campo di relazioni spaziali" i cui confini rappresentano una prima decisiva scelta strategica per donare qualità al processo. Questo è, quindi, il compito di un centro di *intelligenza collettiva*. I due termini rafforzano il senso politico della loro radice comune: *inter-legere* e *colligere*, cioè "raccolgere" per operare, insieme, in modo aperto, le scelte.

Ciò comporta realizzare, nell'immediato dell'emergenza, "fatti" che contengano già in partenza "genomi" evolutivi flessibili. Un passaggio essenziale è, in questa direzione, predisporre un creativo *progetto del suolo*, primo interprete delle virtualità dei contesti. Superfici attrezzabili che, nel loro variabile spessore tridimensionale, si offrano, come dispositivi programmaticamente incompleti, ad un diversificato percorso di azioni da condividere. Era un intuizione – mal risolta – delle surdimensionate piattaforme antisismiche del progetto C.A.S.E. Si può creare, in tal modo, una prima infrastruttura relazionale – una sorta di *ri-fondazione* – destinata ad accogliere nel tempo, a seconda dei casi, installazioni provvisorie e, più tardi, definitive, ma già fornendo dall'inizio di un carattere identitario l'intervento nel suo rapporto con la morfologia dei luoghi. E questo deve avvenire sia in nuovi insediamenti, sia nel recupero dell'esistente, perché anche qui il "piano pubblico orizzontale" deve essere pensato come occasione di nuove possibili utilizzazioni - con variazione del disegno e dell'uso dei piani terreni - che consentano una maggiore permeabilità e fluidità dell'organizzazione degli spazi.

La seconda promessa – coerente con la prima nell'adozione di una strategia processuale di determinazione progressiva, e valutabile *in itinere*, delle azioni – consiste nell' utilizzare quelli che, nel caso del terremoto aquilano, erano indicati come *progetti pilota*. Prototipi di futuro per la capacità di divenire manifesto direttamente esperibile delle potenzialità trasformative dei diversi contesti. In questo modo la "riscrittura" dell'esistente può essere innescata dall'evidenza esemplare di alcuni dispositivi spaziali. Architetture come enzimi possibili di una diversa tessitura dell'abitare. Frutto della scomposizione e ricomposizione di componenti diverse di una realtà estesa, interpretata come un complesso *campo di forze*, assumendo il paradigma albertiano della

² Barbieri, P. (2018), "Una ricostruzione continua". in Rakowitz, G., Torricelli, C. (a cura di), *Ricostruzione Inventario Progetto*, Il Poligrafo, Padova, I.

³ In Clementi, A. (2016), *Forme imminenti*, List EU, I, p.5.

reciproca riverberazione *tra casa e città*. Depositati nei diversi luoghi annunciano la possibilità di attivare nei diversi contesti una concatenazione, nello spazio e nel tempo, di nuovi “fatti urbani” in cui vengano messi in opera i materiali molteplici di una entità futura. Allo stesso modo con cui Tafuri⁴ spiega come mai il Brunelleschi non senta il bisogno di codificare utopie urbanistiche, perché lui compie la sua rivoluzione proprio partendo dagli oggetti architettonici. Questi, autonomi e assoluti, erano destinati a intervenire nelle strutture della città medievale, sconvolgendole e alterandone i significati. Così una nuova spazialità tridimensionale (il nuovo ordine razionale) si confrontava e competeva con i tessuti urbani preesistenti.

Sono dispositivi che abbiamo sperimentato nel caso del *cratere* aquilano con l'obiettivo di connettere le soluzioni proposte alle prospettive più complesse di ripresa economica e sociale dei territori colpiti dal sisma. Per loro mezzo è possibile avviare una percepibile interazione tra centro storico e contesto di area vasta, assumendo anche nuovi ruoli e funzioni in base alle programmabili modificazioni dei territori interessati, in modo di proiettare i valori “ereditati” e la loro rinnovata “presenza” anche all'esterno, in una prospettiva di *rivitalizzata* dialettica tra centro e territorio. In questa direzione si può utilizzare strategicamente – nel progetto di suolo – il sistema di connessioni necessario anche ai fini della sicurezza e prevenzione, trasformandolo in una modalità, a volte alternativa ed integrabile con quella già presente, sia per la “fuga”, sia per l'accessibilità al centro storico secondo le scelte progettuali che emergono nella definizione della SUM (Struttura Urbana Minima).

La terza promessa riguarda il modo di intendere il rapporto tra patrimonio e innovazione. Tema centrale per interventi nelle diverse eredità spaziali del presente. Non solo in quelle drammaticamente frammentate per le catastrofi naturali, ma anche nei territori contemporanei, altrettanto frammentati, per la potenza pervasiva del mercato. Come visionariamente anticipato nei famosi fotogrammi finali di *Zabriskie Point*.

In queste realtà, strutturalmente destinate all'incompletezza, la ricerca di un nuovo colloquio tra abitanti e oggetti, tra corpi e cose, deve saper utilizzare in modo fertile questa stessa condizione, secondo innovative interpretazioni del rapporto tra *continuum* e *discreto* in base a strategie che sappiano aprire le distanze e metterle in opera con l'attivazione delle differenze, degli iati e degli interstizi. Un operare che affida all'architetto il compito di *traduttore dell'esistente* secondo la felice indicazione di Benjamin per la quale tradurre vuol dire saper farsi abitare dalle diverse lingue.⁵

In una realtà da intendere come un mobile campo di forze si succedono nella storia dell'architettura diverse strategie con le quali si interpreta la questione centrale del rapporto tra *discreto* e *continuum*.⁶ La interpretazione consueta è che il *continuum* corrisponda ad una entità senza interruzioni. Ed è in questo senso che viene inteso il *continuum* della natura o quello dei tessuti urbani (con i loro diversi “accidenti”). Se intendiamo, invece, il *continuum* come il sostantivo di *con-tinere* (raccolgere, tenere insieme) emerge un altro suggestivo significato: il *continuum* su cui il progetto agisce si deve, invece, intendere come una entità che *tiene in relazione tra loro* una moltitudine di “differenze”. Un esempio, in questa linea, è la Fondazione Prada di Koolhaas. Abbandonato il suo “*fuck the contest*” l'esistente viene tutto mobilitato e si contamina reciprocamente, pieni e vuoti, per una nuova messa in scena in cui ad ogni componente – una preesistenza reinterpretata o un nuovo *innesto* – è affidato un ruolo cui il “sentire dei corpi” attribuirà un senso. Si genera così una spazialità polimaterica, come nella pittura astratta dove fondo, intervalli e segni di diversa natura e dimensione trasmettono i valori dinamici di un intersecato campo di flussi ed energie.

È questa nuova entità plurale in movimento che crediamo debba rappresentare la *ricostruzione del futuro* di un territorio terremotato. Per non fermarsi alla, pur necessaria, ricomposizione delle

⁴ Tafuri, M. (1968), *Teorie e storia dell'architettura*, Laterza, Bari, I, p.25.

⁵ “L'errore fondamentale del traduttore è di attenersi allo stadio contingente della propria lingua invece di lasciarla potentemente scuotere e sommuovere dalla lingua straniera». Pannwitz, R., citato da Walter Benjamin nel saggio *Il compito del traduttore*, in: Solmi, R. (a cura di) (1962), *Angelus novus, saggi e frammenti*, Einaudi, Torino, I, p.51.

⁶ Hesse, M. B. (1974), *Forze e campi*, Feltrinelli, Milano, I.

pietre. Nel caso dell'Aquila, ad esempio, significava fare della sua *costruzione/ricostruzione* un laboratorio esemplare per la realizzazione di una città aperta contemporanea secondo obiettivi di sostenibilità, di attenzione alle energie rinnovabili e alla valorizzazione del paesaggio in un teso dialogo tra la permanenza dei forti segni della natura e gli insediamenti antichi e nuovi: una nuova latente "figura" della città aquilana in grado di legare passato e futuro, rinnovando quel patto in cui, all'origine, un territorio di diversi centri aveva deciso di "rappresentarsi" in una città. Il respiro ampio di questa visione strategica, presente nell'impostazione del capo della Struttura di Missione Fontana e in diversi contributi dei gruppi interdisciplinari mobilitati dalle diverse Università, purtroppo ha trovato le resistenze della politica e di un professionismo locale che non ha saputo o voluto superare il *caso per caso* funzionale alla suddivisione degli appalti. Si è, tuttavia, potuto costruire un patrimonio innovativo di competenze e strumentazioni che – come con questo numero di EWT – potrà contribuire a migliori esiti futuri.

Tesi di laurea sulla ricostruzione a L'Aquila

Rosa Marina Donolo

Con questa ricerca si vuole provare a definire quali siano state le esperienze e i contributi dell'Università dell'Aquila sul tema della ricostruzione dopo il sisma del 2009, in considerazione dell'obiettivo di *EcoWebTown* "di trarre le conclusioni delle numerose esperienze fatte per la ricostruzione nel post terremoto del 2009 a L'Aquila". Le tesi di laurea spesso presentano casi di studio reali che possono e devono essere valorizzati, sia singolarmente, sia, come in questo caso, nel loro insieme. In questo senso possono offrire un quadro di riferimento dei prodotti di ricerca degli studenti e consentono di tracciare l'evoluzione negli anni delle linee di ricerca dei diversi dipartimenti. In particolare, nel caso dell'Università aquilana, è interessante seguire l'evoluzione degli argomenti delle tesi di laurea sul tema ricostruzione, in quanto appare un punto di rottura recente nella serie storica dei dati, ovvero c'è un "prima del sisma" e un "dopo il sisma". Inoltre, l'Università dell'Aquila è un osservatorio in una posizione strategica ed è un laboratorio privilegiato rispetto ad altre Università per quanto riguarda i temi di ricerca collegati ai terremoti, non solo dal punto di vista urbanistico e socioeconomico, ma anche ingegneristico, geotecnico, geologico, fisico. I vantaggi di analizzare le tesi di laurea sono riconducibili principalmente a:

- la possibilità di raggruppare tesi collegate tra loro e/o appartenenti allo stesso progetto di ricerca, ciò che consente di individuare e ricostruire "a ritroso" il panorama delle ricerche e l'evoluzione dei percorsi di studio nell'ambito di specifici progetti di ricerca;
- la possibilità di far emergere, tramite opportune statistiche e analisi critiche, il grande impegno degli studenti nella raccolta dei dati ed il loro impegno, con il vantaggio di avere un punto di vista diverso ovvero quello di giovani studiosi, guidati da docenti esperti;
- la possibilità di trasformare i prodotti di ricerca di un'istituzione accademica da strumento di esercizio didattico ad archivio utile per raccolta fonti, costruzione di bibliografie, citazioni in letteratura;
- la possibilità di collocare il contributo di questo archivio rispetto a contributi analoghi di altre università ed enti di ricerca nello stesso periodo;
- la possibilità di trasformare un *database* di prodotti teorici della ricerca in indicatori di interesse scientifico utilizzabili per fornire indicazioni di priorità di interessi ai fini dei progetti operativi, rinforzando così il possibile impatto delle università nella gestione e trasformazione del territorio. In questo modo può emergere anche il *potenziale di attuazione e di applicazione dei modelli* proposti nelle tesi di laurea.

L'imparzialità e la replicabilità della metodologia di ricognizione delle tesi è uno strumento facilmente replicabile e le statistiche che ne derivano sono valutabili oggettivamente. Emergono peraltro anche alcune criticità:

- per realizzare la rassegna è stato utilizzato UniTesiAQ, l'archivio digitale delle tesi di laurea dell'Università dell'Aquila, disponibile al link: <https://tesionline.univaq.it/> che va dall'a.a. 2018-2019 all'a.a. 2021-2022. La consistenza di dati appare insoddisfacente, poiché non consente di tracciare un panorama completo delle tesi, ma solo quello a distanza di 10 anni dal sisma del 2009. Soprattutto non consente di tracciare l'incremento di tesi sul tema ricostruzione che si è registrato a valle dell'evento. Inoltre, vi è una difficoltà di ricostruire un filo conduttore tra i percorsi di ricerca delineati nell'ambito di progetti di ricerca;

- inoltre, utilizzare l'archivio delle tesi di laurea presenta dei limiti soprattutto per il fatto che l'eterogeneità dei temi specifici, dei metodi, degli autori e dei relatori, ha ripercussioni in termini di *sistematicità* e di *confrontabilità* delle tesi. L'eterogeneità non consente un'analisi che presenti una conformità costante a criteri determinati; tuttavia, è possibile mettere in relazione le tesi le une con le altre, sia nello stesso anno accademico sia confrontandole con tesi di anni precedenti o successivi;
- infine, da una prima analisi della letteratura disponibile *online* non è stato possibile avvalersi di altre rassegne sul patrimonio delle tesi di laurea riguardanti la ricostruzione post-sisma, presso l'Università dell'Aquila. Questo è un punto critico delicato, ma va evidenziato. Peraltro, va ricordato un progetto dell'Università dell'Aquila con un obiettivo simile a quello di questo numero 25 della rivista EcoWebTown, ovvero di raccogliere i contributi per la ricostruzione post-sisma. Si tratta del progetto "Territori Aperti" finalizzato alla istituzione di un "Centro di documentazione, formazione e ricerca per la ricostruzione e la ripresa dei territori colpiti da calamità naturali", consultabile al link: <https://territoriaperti.univaq.it/>.

Di seguito si riporta la struttura della scheda utilizzata nell'archivio UniTesiAQ, l'archivio digitale delle tesi di laurea. Si è deciso di prendere in considerazione solo le tesi redatte con relatori dei dipartimenti del Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale (DICEAA) e con il Dipartimento di Ingegneria industriale e dell'informazione e di Economia (DIIE); e di considerare inoltre solo le tesi di Laurea triennali, specialistiche e magistrali sul tema della ricostruzione post-sisma. Il file con l'elenco completo delle tesi selezionate utilizzando come filtro le parole chiave "Ricostruzione e sisma" è disponibile come appendice a questo testo.

Parole chiave	Facoltà	Dipartimento di afferenza	Docente Relatore	Studente	Titolo della Tesi di Laurea
Ricostruzione e sisma	Ingegneria	DICEAA	Federico De Matteis	Ludovica Onori	Progetto di riqualificazione dell'area del "Progetto C.A.S.E" di Sassa, L'Aquila
Ricostruzione e sisma	Ingegneria	DICEAA	relatore prof. Donato Di Ludovico	Federica Frattura	Progetto della città pubblica dell'Aquila post-sisma

Tabella 1: struttura della scheda tesi utilizzata nell'archivio digitale UniTesiAQ.

Alcune considerazioni conclusive di questa prima fase di ricognizione delle tesi di laurea dell'Università dell'Aquila:

1. è emerso un panorama abbastanza ricco e variegato. Tuttavia, nelle condizioni attuali, è risultato più impegnativo del previsto ricostruire le varie linee di ricerca, individuare collaborazioni e le interazioni tra diverse competenze senza disporre di una adeguata conoscenza del contesto ovvero dei piani di ricerca e dei progetti di ricerca da cui scaturiscono gli argomenti delle tesi;
2. molte tesi riguardano il rapporto tra il centro e le periferie dell'Aquila. Considerando la struttura policentrica dell'Aquila dove il centro storico era inizialmente baricentrico rispetto a poli satelliti, emerge tra gli effetti del sisma un passaggio dalla "diffusione insediativa" alla "città diffusa", che si è andata consolidando dopo il terremoto. In particolare si segnala una tesi di laurea magistrale del 2020 di Federica Frattura afferente al DICEAA (relatore prof. Donato Di Ludovico e correlatore Federico Eugeni) relativa ai progetti di ricostruzione del centro storico dell'Aquila, dal titolo "[Progetto della città pubblica dell'Aquila post-sisma](#)", in cui si descrive il centro storico come "un luogo scomodo", per l'alternarsi di abbattimenti e ricostruzioni di edifici, con la continua ricerca di nuovi percorsi dovuta all'interruzione di strade e vicoli, e con un continuo cambiamento dell'assetto della città e per la carenza di servizi. La proposta della

tesi di laurea per rendere il centro storico più attrattivo, pur non volendo richiamare la suddivisione della città nei Quattro quarti, è di suddividere il centro in quattro aree: “la città delle famiglie, la città universitaria, la città del sociale e la città amministrativa”.



Fig. 1. Elaborazione grafica ripresa dalla tesi di Laurea di Federica Frattura, 2020: Suddivisione del centro storico de L'Aquila in quattro aree: “la città delle famiglie, la città universitaria, la città del sociale e la città amministrativa”.

A meno di ulteriori evidenze immediate provenienti dai singoli lavori, la ricognizione sulle tesi di Laurea dell'Università de L'Aquila dovrebbe continuare effettuando almeno due ulteriori passaggi:

- continuando il lavoro di ricerca tesi negli archivi delle biblioteche dei vari dipartimenti dal 2000 al 2009 e dal 2009 al 2018;
- programmando un confronto con alcuni dei relatori delle tesi e con i direttori dei Dipartimenti maggiormente coinvolti.

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/

