

# Dai territori della resistenza alle comunità di patrimonio: percorsi di autorganizzazione e autogoverno per le aree fragili

a cura di

Elisa Butelli, Giampiero Lombardini, Maddalena Rossi



# **Dai territori della resistenza alle comunità di patrimonio: percorsi di autorganizzazione e autogoverno per le aree fragili**

a cura di

Giampiero Lombardini, Maddalena Rossi, Elisa Butelli



# RST

## RICERCHE E STUDI TERRITORIALISTI

COLLANA DIRETTA DA

Filippo Schilleci

La Collana *Ricerche e Studi Territorialisti*, pubblicata dalla SdT Edizioni, nasce da una precisa volontà della Società dei territorialisti e delle territorialiste. Le ragioni che hanno portato a questa scelta sono molteplici.

In primo luogo poter pubblicizzare, attraverso una corretta diffusione, i lavori della SdT. Anche se di recente costituzione, la Società ha già avviato molti studi e prodotto materiali che nella maggioranza dei casi non hanno avuto, ancora, una adeguata divulgazione nonostante gli incontri, locali e nazionali, abbiano richiamato studiosi che, con le loro testimonianze, hanno dato un valido contributo al dibattito scientifico.

Un secondo punto è strettamente legato alla struttura stessa della SdT che ha un'anima composta da studiosi di molte discipline che lavorano congiuntamente per sviluppare un sistema complesso e integrato di scienze del territorio (urbanisti, architetti, designer, ecologi, geografi, antropologi, sociologi, storici, economisti, scienziati della terra, geofilosofi, agronomi, archeologi). Questo aspetto, come è chiaramente espresso nel Manifesto della Società, è un punto di forza su cui puntare per dare valore ai lavori che si portano avanti.

La collana non vuole essere una collana di settore, non vuole rappresentare il mezzo di espressione di un pensiero monodisciplinare. Al contrario, riprendendo un altro dei principi della Società, pone le sue basi sui molteplici approcci presenti nelle scienze del territorio, considerando il territorio stesso come bene comune nella sua identità storica, culturale, sociale, ambientale, produttiva.

I prodotti della collana saranno espressione, quindi, del progetto territorialista che, come più volte testimoniato, si occupa, in una società contemporanea fortemente de-territorializzante, di produrre valore aggiunto territoriale, attraverso forme di governo sociale per la produzione di territorio con la finalità di aumentare il benessere individuale e sociale di coloro che lo abitano, vi lavorano o lo percorrono. I contributi saranno, inoltre, testimonianza dei diversi ambiti di ricerca-azione che attraversano il vasto campo delle arti e delle scienze del territorio.

La collana, anche attraverso la composizione del suo Comitato Scientifico, farà dell'internazionalizzazione un altro dei suoi punti di forza. Ciò, non solo per dare respiro internazionale alla collana, ma anche per poter contare su apporti che non si limitino ad esperienze e a punti di vista nazionali - come del resto sta già avvenendo per la rivista - così da incrementare il dibattito transdisciplinare e transnazionale.

La collana, inoltre, utilizza una procedura di referaggio in double blind peer review avvalendosi di revisori scelti in base a specifiche competenze.

Ricerche e Studi Territorialisti\_4

© copyright SdT edizioni  
Settembre 2019

email: collanarst.sdt@gmail.com  
http: /www.societadeiterritorialisti.it/  
ISBN 978-88-940261-6-0 (online)

COLLANA RICERCHE E STUDI TERRITORIALISTI

*diretta da* Filippo Schilleci

*Comitato Scientifico*

Giuseppe Barbera (Università di Palermo)  
Alberto Budoni (Università di Roma “La Sapienza”)  
Carlo Cellamare (Università di Roma “La Sapienza”)  
Anna Maria Colavitti (Università di Cagliari)  
Pierre Donadieu (École nationale supérieure de paysage di Versailles-Marsiglia)  
Alberto Magnaghi (Università di Firenze)  
Ottavio Marzocca (Università di Bari)  
Alberto Matarán (Universidad de Granada)  
Daniela Poli (Università di Firenze)  
Saverio Russo (Università di Foggia)  
Ola Söderström (Université de Neuchâtel)

*Comitato Editoriale*

Annalisa Giampino  
Francesca Lotta  
Marco Picone  
Vincenzo Todaro

*Editing e impaginazione:* Elisa Butelli

*In copertina:* Maddalena Rossi, 2018 (da foto di Carlo Gattai, 2017 e Giulio Rotelli 2018)

## Sommario

|  |            |
|--|------------|
| <b>Dai territori della resistenza alle comunità di patrimonio: percorsi di autorganizzazione e autogoverno per le aree fragili. Introduzione.</b>                    | <b>8</b>   |
| <i>Giampiero Lombardini</i>  |            |
| <b>Report Laboratorio 1 - Paesaggio e Patrimonio</b>   | <b>28</b>  |
| <i>Anna Marson</i>   |            |
| <b>Scenari di ricerca, innovazione, pianificazione, valorizzazione del patrimonio culturale, produttivo e identitario nella Majella settentrionale</b>               | <b>33</b>  |
| <i>Silvano Agostini, Annalisa Colecchia</i>  |            |
| <b>La difficile autodeterminazione territoriale in Calabria</b>  | <b>51</b>  |
| <i>Stefano Aragona</i>   |            |
| <b>L'Ecomuseo del Paesaggio di Battir - Pianificazione partecipata per la protezione del paesaggio e la resilienza dei suoi abitanti</b>                             | <b>67</b>  |
| <i>Claudia Cancellotti, Patrizia Cirino, Giovanni Fontana Antonelli</i>  |            |
| <b>Costruzioni di 'identità'. I cinquant'anni della comunità belicina</b>  | <b>81</b>  |
| <i>Giancarlo Gallitano, Francesca Lotta, Marco Picone, Filippo Schilleci</i>   |            |
| <b>La valorizzazione delle attività resistenti ed il disegno delle nuove fruizioni. Un' ipotesi di 'rigenerazione conservativa' per i territori del Montegallese</b> | <b>96</b>  |
| <i>Alessandra Gravante</i>   |            |
| <b>Il Biodistretto dei Nebrodi come strumento di <i>visioning</i> per una diversa crescita di territorio e comunità</b>  | <b>110</b> |
| <i>Andrea Marçel Pidalà</i>  |            |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Superstrutture digitali, <i>neogeografie</i> e produzione di territorio.<br/>Percorsi e progetti di comunità (in rete) di patrimonio</b> | 129 |
| <i>Stefano Simoncini</i>  |     |
| <b>Report Laboratorio 2 - Comunità e Autogoverno</b>  | 146 |
| <i>Sergio De La Pierre</i>  |     |
| <b>Terra e Cibo, per costruire una comunità resiliente</b>  | 149 |
| <i>Davide Biolghini</i>   |     |
| <b>Riprendere ad amare la propria terra dopo un terremoto: storia<br/>di un movimento culturale in Irpinia</b>                              | 164 |
| <i>Lucie Boissenin</i>  |     |
| <b>Autorganizzazione comunitaria e produzione dei beni comuni</b>   | 173 |
| <i>Giuseppe Caridi</i>  |     |
| <b>La rigenerazione di un'area interna della Basilicata</b>   | 182 |
| <i>Carmela De Vivo, Maria Assunta D'Oronzio, Anna Lucia Romaniello</i>  |     |
| <b>SNAI e Area Pilota Matese: protagonismo virtuoso di 14<br/>piccoli comuni</b>  | 192 |
| <i>Antonella Golino, Andrea Romano</i>  |     |
| <b>Dal disastro allo sviluppo: strategie possibili per una<br/>comunità sinergica</b>   | 205 |
| <i>Lucia Krasovec-Lucas</i>   |     |
| <b>Ricostruire la città e riabilitare la comunità dopo il terremoto.<br/>Passato e futuro</b>   | 222 |
| <i>Stefania Piazza</i>  |     |
| <b>Volterra: il turismo cinematografico quale strumento di<br/>rigenerazione comunitaria</b>  | 232 |
| <i>Maria Rita Schirru</i>   |     |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Rischio sismico, ‘componente strutturale’ del territorio.<br/>Quali implicazioni?</b>   | <b>245</b> |
| <i>Gruppo SISMA (Barbara Pizzò, Giacomina Di Salvo, Francesco Fazzio,<br/>Margherita Giuffrè, Roberto Parotto)</i>   |            |
| <b>Report Laboratorio 3 - Bioregioni e Autosostenibilità</b>   | <b>260</b> |
| <i>Gianni Scudo</i>  |            |
| <b>La patrimonializzazione energetica del territorio: verso<br/>l’autosostenibilità dei sistemi bioregionali</b>   | <b>263</b> |
| <i>Monica Bolognesi</i>  |            |
| <b>Il biodistretto del Montalbano: verso uno strumento di <i>governance</i><br/>comunitario</b>  | <b>278</b> |
| <i>Elisa Butelli, Alessio Tanganelli</i>   |            |
| <b>Le comunità energetiche in Italia: eterogeneità di approcci nelle<br/>esperienze realizzate e prospettive future nel quadro della<br/>decarbonizzazione del mercato energetico</b>                  | <b>290</b> |
| <i>Chiara Candelise, Gianluca Ruggieri</i>   |            |
| <b>Dalla Strategia d’Area Basso Sangro-Trigno (SNAI Abruzzo),<br/>possibili implementazioni per un modello replicabile orientato<br/>all’autosostenibilità locale per il Comune di Caporciano (AQ)</b> | <b>303</b> |
| <i>Matteo Clementi, Maria Cristina Forlani, Luciana Mastrodonardo</i>  |            |
| <b>Una nuova mobilità per i piccoli comuni delle Aree Interne:<br/>il ruolo dei corridoi infrastrutturali territoriali</b>   | <b>320</b> |
| <i>Valerio Mazzeschi</i>   |            |
| <b>Conclusioni</b>   | <b>330</b> |
| <i>Maddalena Rossi</i>   |            |



Quale futuro può essere immaginato per le zone terremotate dell'Italia centrale e più in generale delle aree interne italiane? Quale il ruolo delle comunità locali nell'immaginare nuove traiettorie di sviluppo per questi territori? Il testo indaga il concetto di patrimonio territoriale (nelle sue molteplici accezioni: culturale, identitario e produttivo) come fondamento per la rinascita dei territori 'fragili', in quanto esclusi dai circuiti economici dominanti, ma dotati di una grande ricchezza, fatta di storia, complessità, policentrismo, bellezza, vitalità produttiva, filiere integrate agroalimentari di qualità, artigianato, servizi, turismo, cultura, nonché di una resistente volontà degli abitanti di non abbandonare frazioni, paesi e piccole città dell'interno. Mediante una rassegna di pratiche virtuose di ricostruzione e di rinascita dei beni patrimoniali messe in atto dalle comunità locali nella forma di pratiche di autorganizzazione e autogoverno, si delineano così nuove visioni strategiche di sviluppo territoriale per le aree interne italiane capaci di rovesciare il paradigma dei 'piccoli centri in via d'estinzione' a favore di un loro ripensamento in termini di vivaci cantieri di innovazione sociale.

*Elisa Butelli*, Laureata in pianificazione della città e del territorio, è attualmente Dottoranda di ricerca in Progettazione Urbanistica e Territoriale presso il Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze.

*Giampiero Lombardini*, Phd in Tecnica urbanistica, è ricercatore presso il Dipartimento di Architettura e Design della Scuola Politecnica dell'Università degli Studi di Genova, dove attualmente insegna.

*Maddalena Rossi*, Phd in Urban & Regional Planning, è assegnista di ricerca e docente e a contratto presso il Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze.

## Rischio sismico, ‘componente strutturale’ del territorio. Quali implicazioni?

Barbara Pizzo

Gruppo SISMA (Barbara Pizzo, Giacomina Di Salvo, Francesco Fazzino, Margherita Giuffrè, Roberto Parotto)

### Abstract

Questo contributo nasce da un’esperienza di ricerca pluriennale sui temi del rischio sismico urbano orientato a promuovere un cambiamento radicale verso un approccio per cui il rischio sismico, aspetto fondamentale di gran parte del territorio nazionale, non sia trattato come qualcosa di inatteso e inaspettato, ma entri a far parte di quelle *componenti strutturali* con le quali ogni scelta deve confrontarsi.

Le logiche emergenziali, che sempre hanno prevalso nel nostro paese, oltre ad essere oltre ad essere molto controverse dal punto di vista delle modalità dei processi decisionali e delle scelte che generano, hanno dimostrato, e ancora dimostrano anche la loro fondamentale inefficienza.

Il terremoto del 2016 sta evidenziando, forse per la prima volta, problemi che superano il dibattito sulla scelta del *modello* di ricostruzione. Si tratta di decidere il futuro di molti piccoli centri in aree interne, già soggette a importanti processi di spopolamento e di abbandono. Quali sono i possibili scenari? Quali i modelli di riferimento? Come si prendono le decisioni? Da un punto di vista diverso da quello predominante, questi territori rappresentano un fondamentale patrimonio il cui valore, spesso sottostimato, consiste prima di tutto nella tenuta della struttura territoriale complessiva del nostro Paese.

Presentiamo qui il caso di Accumoli. Il Comune, costituito da un centro principale e da numerose frazioni, ciascuna con una sua storia e una sua comunità, è stato tra i più colpiti dal recente sisma. La popolazione locale, molto legata al proprio paese d’origine sebbene in larga misura trasferitasi per lavoro, si è organizzata per tentare di affrontare insieme l’esperienza del terremoto: l’associazione, ‘Radici Accumolesi’, con la collaborazione su base volontaria di un gruppo legato all’Università Sapienza di Roma, sta cercando un modo per pensare la ricostruzione con obiettivi di prevenzione e verso il “rovesciamento del paradigma dei ‘piccoli centri in via di estinzione’, con forme di autorganizzazione delle comunità locali e di autogoverno dei beni patrimoniali” che questo convegno richiama.

### 1. Introduzione. Il rischio sismico in Italia: forme nuove di un vecchio problema

L’ipotesi che ci proponiamo di discutere è quella di considerare il rischio sismico come parte delle componenti strutturali del territorio con le quali ogni scelta deve confrontarsi. Più specificamente cerchiamo di capire quali sono o potrebbero essere le implicazioni di questo cambiamento di prospettiva.

Il contributo è organizzato come segue:

In una prima parte evidenziamo e riflettiamo criticamente su alcuni aspetti del modo di affrontare il tema del rischio sismico particolarmente problematici e ancora irrisolti sebbene piuttosto chiari, insieme ad altri, per molti versi originali, che il terremoto più recente (2016) sta facendo emergere. Questo paragrafo si configura come *pars destruens* del ragionamento.

In stretta relazione a ciò presentiamo il caso di Accumoli, che aiuta a inquadrare meglio e ad approfondire i nodi critici del rapporto tra rischio sismico, governo e pianificazione del territorio.

Introduciamo poi la *pars costruens* richiamando prima di tutto il concetto di componente o ‘invariante’ strutturale e declinandolo rispetto al tema del rischio sismico, e cercando di mettere a fuoco significato ed implicazioni di questo approccio.

Da ultimo, poiché si tratta di un lavoro di ricerca-azione ancora in corso e largamente sperimentale, non siamo in grado di presentare delle conclusioni se non parziali, mentre definiamo linee di

approfondimento e possibili sviluppi.

L'Italia è uno dei paesi europei a più alto livello di rischio sismico, e sebbene non compaia tra i luoghi più pericolosi al mondo<sup>1</sup>, la combinazione tra pericolosità, livello di vulnerabilità e di esposizione, è tale da costituire per moltissimi territori un problema ineludibile. Rispetto ad altri rischi naturali, quello sismico presenta alcune peculiarità che pure dovrebbero essere sempre tenute in considerazione: nelle zone sismiche, gli eventi non possono essere previsti, ma si sa che avverranno, e che si ripeteranno. Inoltre, se è vero che l'intensità di un sisma non può essere conosciuta in anticipo, le caratteristiche di amplificazione legate alla natura dei suoli, lo stato di conservazione del patrimonio edilizio, il livello di esposizione legato ai modi d'uso di edifici e spazi, lo sono o possono esserlo. Nonostante questo, quasi ogni evento sismico è stato affrontato come qualcosa d'inatteso, e ogni processo di ricostruzione post-sismica negli ultimi 40 anni, è stato motivo di dibattiti spesso sterili, e ha portato ad esiti controversi.

Infatti, in seguito ad ogni evento sismico (Fig. 1), e in particolare dopo i più recenti eventi (dal terremoto dell'Umbria e delle Marche del 1997 in avanti – Fig. 2), sembra che si diffonda la consapevolezza della necessità di un cambiamento di approccio, che privilegi la prevenzione e la mitigazione del rischio rispetto alle politiche di emergenza: una lunga serie di fallimenti dovrebbe aver dimostrato ampiamente l'inefficacia e anche l'inefficienza delle politiche emergenziali (NIMIS, 2009), che al contrario risultano ancora e sempre dominanti.

Dal punto di vista dell'approccio di *governance*, gli ultimi terremoti sono stati affrontati con modelli diversi: da quello più centralizzato, con una predominanza della Protezione Civile Nazionale e una gestione dei finanziamenti anche molto centralizzata dell'Abruzzo; a quello dell'Emilia, Lombardia e Veneto (2012), in cui si è voluto superare quel modello d'intervento e restituire potere alle amministrazioni locali (sia Regioni che Comuni), e dove si è lavorato anche in forme cooperative su base volontaria, subito operative perché basate su accordi intercomunali preesistenti; a quello del Centro Italia, con un approccio e un modello di gestione in parte simile a quello dell'Emilia, ma che risulta essere poco convincente dal punto di vista dell'efficacia e dei presupposti, anche per le diverse caratteristiche dei territori interessati, e molto controverso dal punto di vista politico.

Fig. 1 - Terremoti in Italia nel XX secolo

Fig. 2 - I più recenti terremoti - Elaborazione del Gruppo Sisma

Attualmente sono in discussione non solo diversi modelli di ricostruzione post sisma, ma anche e prima di tutto diverse concezioni rispetto all'opportunità di indirizzare rilevanti investimenti in territori caratterizzati da importanti fenomeni di spopolamento. Tali fenomeni sono per alcuni un fatto preoccupante e da contrastare con politiche adeguate e relative risorse (in un'ottica di presidio territoriale, tutela ambientale e paesaggistica e riduzione del rischio idrogeologico, strettamente connesso a quello sismico); per altri una tendenza inarrestabile dell'urbanizzazione (il che renderebbe la ricostruzione di centri semi-abbandonati un inutile spreco di risorse pubbliche). Possiamo dire che, per la prima volta nella storia sismica del nostro paese, non è in discussione solo il *come* ricostruire, ma il *se* ricostruire.

Il Sisma del centro Italia ha colpito proprio territori caratterizzati da un livello di rischio sismico molto elevato e da dinamiche di spopolamento e invecchiamento demografico: la combinazione di tali caratteri è alla base della loro fragilità, e della più debole capacità di ripresa post-terremoto. Si può sostenere che l'evento sismico evidenzia e accentua le fragilità dei territori.

La fragilità delle aree interne è oggetto di una strategia nazionale di ampio respiro<sup>2</sup>, che promuove e

<sup>1</sup> Questi sono, in ordine decrescente: Tagikistan, Iran, Nepal, Cile, Georgia, Giappone, Nuova Zelanda, Repubblica Dominicana, Costa Rica, Ecuador.

<sup>2</sup> La Strategia per le Aree interne è stata promossa nel 2012 dall'allora Ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca ed è arrivata alla selezione definitiva delle aree coinvolte nel dicembre del 2016. Sono coinvolti 1.043 comuni, per un totale di 2.026.299 abitanti e una superficie complessiva di 49.103 kmq. Le aree selezionate rappresentano 24,9% di tutti i comuni italiani classificati come Aree Interne; e i

sostiene la creazione di alleanze intercomunali, per definire progetti, interventi e programmi finalizzati a frenarne l'abbandono e lo spopolamento, rafforzandone la dotazione e la condivisione di servizi, la funzione di presidio territoriale e le opportunità di sviluppo locale alternativo o complementare ai sistemi metropolitani. Significativamente, il coinvolgimento dei comuni interessati dal sisma del centro Italia nella Strategia per le Aree Interne, ha permesso un'accelerazione della fase istruttoria; è stata così definita, attraverso la struttura dell'Agenzia di Coesione, una bozza di strategia dove si esplicita il tentativo di individuare sinergie tra gli obiettivi più generali della Strategia Aree Interne e la ricostruzione delle comunità colpite dal sisma<sup>3</sup>.

A fronte delle intenzioni di integrazione dell'Agenzia di Coesione però, nel dibattito sulla ricostruzione, sia a livello di comunità locale che nelle prime scelte emerse dalle localizzazioni di funzioni temporanee sul territorio, questa Strategia non sembra essere conosciuta o tenuta in considerazione. In particolare, l'approccio che intende superare la dimensione comunale della Strategia, sembra molto distante dall'attuale modo di ragionare e di agire sia delle popolazioni sia delle amministrazioni locali, i cui interessi sono spesso concentrati sulla sola dimensione comunale o addirittura sulla singola frazione.

La difficoltà da parte dei territori di esprimere visioni di futuro che vadano al di là del nuovo binomio dominante agricoltura (cibo) e turismo, o di un ripensamento dei servizi per la cittadinanza molto 'prudente' e conservatore, è tratto comune alla maggior parte delle aree interne, così come la difficoltà a dar voce a soggetti e a progetti con un'elevata capacità di cambiamento, e ad affermare idee di sviluppo che abbiano uno sguardo effettivamente lungimirante e sovra locale. Si riscontra un'abitudine amministrativa alla micro progettazione e alla lista di opere pubbliche di valore compensativo e residuale<sup>4</sup>. Tutte problematiche, queste, che ovviamente si rafforzano in comunità colpite da un evento catastrofico come un terremoto di queste dimensioni.

A livello di *governance* il sisma più recente evidenzia una tendenza alla centralizzazione, che si è manifestata, in gradi diversi, dopo ogni evento sismico, e l'emergere di relazioni problematiche tra le strutture create o incaricate dal governo centrale e le amministrazioni locali (regioni e comuni). Se il ruolo della Protezione Civile è stato parzialmente ridefinito e anche contenuto, particolarmente se comparato a quello che aveva nel caso dell'Abruzzo (2009), i rapporti inter-istituzionali non possono dirsi risolti. In questo caso infatti, parallelamente alla costituzione di un Ufficio Speciale per la Ricostruzione<sup>5</sup>, è stato anche lanciato il progetto denominato 'Casa Italia', presentato come un 'progetto' del governo<sup>6</sup> e successivamente trasformato in una struttura tecnica permanente. Gli obiettivi dichiarati sono sintetizzabili in quattro assi principali, di cui uno è quello della riduzione del rischio territoriale (o dell'incremento della sicurezza territoriale), enfatizzato attraverso la retorica della sicurezza domestica. La missione di questa struttura si concretizza in 10 progetti pilota<sup>7</sup> che saranno realizzati alla scala edilizia. Risulta evidente pertanto che la costituzione di Casa Italia in parallelo all'Ufficio Speciale Ricostruzione, non fa che perpetuare la suddivisione tra ricostruzione e prevenzione, con una separazione di campi - di azione e concettuale - che è alla base del fallimento dell'approccio al tema del rischio sismico finora adottato nel nostro Paese. E' interessante ricordare che nessuna delle

---

12,9% dei comuni italiani; il 15,3% della popolazione residente in aree interne e il 3,4% della popolazione nazionale. Cf. *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne*, Presentata al Cipe dal Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno - dicembre 2016.

<sup>3</sup> insieme ad Amatrice e ad altri 10 comuni colpiti dal sisma, il comune di Accumoli, oggetto del caso studio di questo paper, è inserito nell'area interna Lazio 2 Monti reatini (che comprende in tutto 32 piccoli comuni della provincia di Rieti). Si riconosce, nella bozza di programma "l'importanza che i progetti di ricostruzione e di sviluppo dei luoghi terremotati si intreccino e avanzino coerentemente con il tentativo di rilancio complessivo supportato dalla Strategia Nazionale Area Interna. Cf. Area Interna Lazio 2 Monti Reatini – Bozza di strategia di Area [http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie\\_di\\_area/Bozze\\_della\\_strategia.html](http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie_di_area/Bozze_della_strategia.html).

<sup>4</sup> Cf. *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne*, Presentata al Cipe dal Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno - dicembre 2016.

<sup>5</sup> Guidato da un Commissario speciale (inizialmente Vasco Errani), e con i Presidenti delle quattro Regioni coinvolte in qualità di vice-presidenti, incaricato dell'emergenza post-sismica e della ricostruzione <https://sisma2016.gov.it/#>

<sup>6</sup> Matteo Renzi, allora Primo Ministro, sottolineando come per la prima volta una struttura del genere veniva stabilita, ha incaricato Giovanni Azzone, Rettore del Politecnico di Milano di guidarla, con il supporto di Renzo Piano e del suo team (il gruppo di lavoro noto come G124) <http://www.governo.it/approfondimento/piano-casa-italia/7093>.

<sup>7</sup> I progetti pilota sono distribuiti in 10 diverse regioni: Catania - Sicilia, Reggio di Calabria - Calabria, Isernia - Molise, Piedimonte Matese - Campania, Sulmona -Abruzzo, Sora - Lazio, Foligno – Umbria; Potenza - Basilicata, Feltre - Veneto, Gorizia - Friuli

municipalità selezionate (sulla base di 4 principali criteri<sup>8</sup>), è stata colpita dal recente sisma: la spiegazione di questa scelta risiede nel non voler entrare in conflitto o determinare interferenze con l'Ufficio Ricostruzione.

Se i due nuovi enti lavorano in parallelo, purtroppo ancora più debole è il rapporto con l'Agenzia Aree Interne, paradossalmente tutti uffici facenti capo alla Presidenza del Consiglio<sup>9</sup>. Sebbene il rischio sismico non sia uno dei principali obiettivi della Strategia Aree Interne, si può notare quanto in essa siano presenti tutti i presupposti per affrontare il rischio sismico in prospettiva territoriale e con un approccio di prevenzione e mitigazione. Infatti, molte delle aree interne sono anche quelle a più elevato rischio sismico; inoltre, dal lavoro che l'Agenzia sta portando avanti emerge la potenziale capacità di mettere in coerenza una molteplicità di azioni e interventi, necessari per integrare finalmente obiettivi di ricostruzione, prevenzione e sviluppo locale. Invece, il riferimento fondamentale, anche a livello normativo, sembra rimanere quello edilizio. Da questo punto di vista, il mancato coordinamento tra i 3 enti è un'occasione perduta.

Come abbiamo già accennato, la 'missione' di Casa Italia<sup>10</sup> risulta limitata alla scala edilizia, attraverso i progetti pilota sopra citati. Tale operazione può contare su un finanziamento straordinario di 25 milioni di euro<sup>11</sup>. Il significato di questa sperimentazione resta piuttosto ambiguo. Più precisamente, indipendentemente dal risultato che si potrà ottenere, il meccanismo e il modo concreto in cui questi progetti pilota dovrebbero/potrebbero essere poi ripetuti estensivamente sul patrimonio edilizio a scala nazionale non è stato chiarito. Ad oggi, lo strumento messo in atto dallo Stato per la riduzione del rischio sismico sul patrimonio edilizio privato è il cosiddetto 'Sisma Bonus'<sup>12</sup>.

Da un punto di vista culturale e politico, il messaggio di questa operazione è controverso. A livello mediatico si parla comunque di messa in sicurezza del territorio, dunque la (propria) casa è l'unità di misura, o il minimo comune multiplo del territorio? E' realistico pensare di poter rendere sicuro tutto il patrimonio edilizio del Paese, centri storici compresi? Che cosa significa tecnicamente, 'rendere sicuro'? E in ogni caso, mettere in sicurezza i singoli edifici corrisponde a rendere sicure le città? Le popolazioni colpite dal recente sisma manifestano da tempo preoccupazione e anche insoddisfazione. Ma poiché l'Ufficio incaricato della ricostruzione non è Casa Italia, bensì l'Ufficio Speciale, si può dire che si è costruito un meccanismo di suddivisione di responsabilità, che non ha a che fare né con il decentramento, né con principi di sussidiarietà e conseguente cooperazione inter-istituzionale, mentre determina difficoltà crescenti a individuare ed interloquire con i soggetti competenti.

## 2. Il caso di Accumoli

In stretta relazione a ciò presentiamo il caso di Accumoli, oggetto di un accordo tra Unità di Ricerca de l'Università Sapienza e l'Associazione 'Radici Accumolesi', che aiuta a inquadrare meglio e ad approfondire i nodi critici del rapporto tra rischio sismico e governo del territorio. Il lavoro intrapreso consiste in un percorso di accompagnamento nelle scelte di ricostruzione ma soprattutto verso una maggiore consapevolezza del rischio sismico, per cui esso sia riconosciuto come una componente territoriale primaria che caratterizza i luoghi e che inevitabilmente influisce sulle scelte di futuro. Questa consapevolezza implica la definizione di obiettivi di prevenzione condivisi con la comunità locale e integrati con le scelte di sviluppo e di governo del territorio.

---

<sup>8</sup> 1. Pericolosità sismica; 2. Presenza di rischio idrogeologico e in almeno un caso vulcanico e marino; 3. Distribuzione sul territorio (che significa che i progetti sono localizzati in 10 differenti regioni); 4. Non in «aree di cratere».

<sup>9</sup> Ma, evidentemente, 'a tavola non si parlano'.

<sup>10</sup> Tralasciando il nome, con il suo richiamo populista alla casa (individuale) e a un paese di case (e non di luoghi, città e territori), la 'missione' di Casa Italia è infatti quella di mettere in sicurezza gli edifici.

<sup>11</sup> Mentre ad esempio il budget stabilito per gli studi di micro-zonazione ammonta a poco meno di 3.8 milioni di euro per i 140 comuni colpiti dal sisma.

<sup>12</sup> Il Sisma Bonus 2018 è stato introdotto dalla Legge di Stabilità per il 2018 e prevede, per 5 anni a partire dal 2017 la detrazione fiscale dal 70 all'85 % delle spese per la progettazione e gli interventi di miglioramento sismico sugli immobili ricadenti su gran parte del territorio nazionale (zone a rischio 1,2,3), con riferimento alle classificazioni del rischio sismico degli edifici definite dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con DM 58 del 28/2/2017 e del DM 65 del 7/3/2017, Allegato A.



Accumoli è un piccolo comune dei Monti Reatini tra i più colpiti, insieme con Amatrice e Arquata del Tronto, dal sisma del Centro Italia del 24 agosto e del 30 ottobre 2016. Il territorio di Accumoli, prevalentemente collinare e montano, si sviluppa nell'alta valle del fiume Tronto, all'interno della Comunità Montana Velino e si trova nell'estremità nord orientale del territorio laziale, al confine con le altre tre regioni colpite (Fig. 3). Ha un'estensione territoriale di quasi 90 kmq e conta, al 2016, 667 abitanti, suddivisi tra il capoluogo (circa 200) e 17 frazioni di limitatissime dimensioni (che ospitavano ciascuna, prima del sisma, tra i 5 e i 30 abitanti stabili). Il capoluogo e poche altre frazioni si trovano lungo la via Salaria, collegamento primario con i centri urbani principali (Rieti e Ascoli Piceno); mentre le restanti frazioni sono distribuite sui versanti, distanti dal principale asse di comunicazione. Il territorio racchiude le principali caratteristiche delle aree interne del nostro Paese: ha sperimentato nel corso dell'ultimo secolo un forte e progressivo spopolamento verso le città (in particolare verso Roma), generando l'abbandono di molte residenze, e la chiusura di attività commerciali e anche di servizi primari.

Nonostante questo, gli abitanti che si sono spostati per lavoro dimostrano un forte attaccamento al territorio e in particolare alle frazioni d'origine, mantenendo la casa di proprietà come luogo di villeggiatura o per i week-end. La maggior parte degli immobili (edifici residenziali, edifici rurali e terreni agricoli) sono infatti rimasti di proprietà delle famiglie di origine o dei loro eredi. Questo è emerso dagli incontri avuti con l'Associazione e la popolazione locale, e anche dai risultati di un questionario, che hanno permesso un confronto aperto sulla percezione del territorio<sup>13</sup> e sulle aspettative. Emerge anche il problema dell'invecchiamento della popolazione e, rispetto al futuro possibile del territorio, un forte senso di disillusione, di attesa passiva e scarsa propensione imprenditoriale.

Fig.3 - Comune di Accumoli. Il sistema territoriale e le relazioni tra frazioni - Elaborazione del Gruppo Sisma

Il caso di Accumoli ha messo in luce i seguenti problemi:

- La difficoltà di un confronto con i referenti istituzionali locali su temi che non siano legati strettamente alle contingenze dell'emergenza e del post-emergenza. Tale difficoltà riguarda ad esempio, la perimetrazione dei nuclei che saranno interessati dai piani di attuazione, che può avere conseguenze importanti sia per la ricostruzione del tessuto insediativo che per la ripresa del territorio. Come si è già verificato in altri eventi sismici, il ritardo nella ricostruzione di parti di centro storico, che può anche essere causata dalla perimetrazione stessa, può determinare una delocalizzazione delle funzioni urbane che può comportare a sua volta un rallentamento della ripresa del centro. E' piuttosto significativo che tali possibili conseguenze, note da esperienze passate, rimangano estranee al dibattito pubblico, sia a livello locale che generale<sup>14</sup>.

Un esempio specifico sul caso di studio riguarda la scelta di localizzare le attività commerciali sulla via Salaria, e la maggior parte dei moduli abitativi temporanei sulla collina di Accumoli, determinando due nuovi poli distinti, uno residenziale e uno funzionale, con in mezzo le macerie. Questo è il risultato di decisioni prese in emergenza, che sarebbe stato possibile forse evitare considerando il rischio sismico nelle scelte territoriali ordinarie.

- In stretta relazione alla questione delle perimetrazioni, emerge il problema della localizzazione delle funzioni temporanee (le Soluzioni Abitative di Emergenza, le attività produttive e commerciali e servizi), che l'esperienza insegna tendono a stabilizzarsi influenzando in modo determinante gli assetti spaziali. In particolare, nel caso di Accumoli questo problema risulta ancora più complesso considerando la particolare frammentazione del sistema insediativo e l'importanza attribuita dagli

<sup>13</sup> Paesaggio e ambiente, stile di vita salubre e diverso dalla città, radici storiche rurali delle comunità di Accumoli e delle sue frazioni, importanza dell'agro alimentare e prodotti locali. Piuttosto unanime, e corrispondente con la realtà, è la percezione di una scarsa dotazione di servizi e di infrastrutture per la accessibilità e la comunicazione e la quasi mancanza di attività commerciali di prima necessità.

<sup>14</sup> La questione delle perimetrazioni dei nuclei interessati da piani urbanistici attuativi di ricostruzione, al momento della prima stesura del presente paper non era un tema ancora di discussione, mentre attualmente è diventato centrale nel dibattito locale. Le perimetrazioni vengono percepite dai proprietari e abitanti, così come dai rappresentanti locali, come uno strumento che rallenterà la ricostruzione, piuttosto che come strumento di coordinamento utile alla ricostruzione del tessuto storico dell'insediamento.

abitanti a ciascuna frazione<sup>15</sup>.

- I livelli di danneggiamento molto differenziati tra le varie frazioni non sono stati considerati nelle scelte post-emergenziali, di fatto impedendo possibili interventi più immediati per la ripresa dei centri meno danneggiati (Fig.4).

Fig.4 - Comune di Accumoli. Livelli di danneggiamento delle frazioni. Elaborazione del Gruppo Sisma

- La distanza tra bisogni espressi delle comunità colpite, politiche e interventi. Da un lato i media dedicano molto spazio a politiche generali di livello nazionale (defiscalizzazione per interventi edilizi per il miglioramento sismico, progetti pilota di Casa Italia), dall'altro a interventi specifici nei luoghi colpiti, come il caso della realizzazione di edifici scolastici sicuri che, seppure certamente possono contribuire alla ripresa del territorio, rappresentano interventi puntuali spesso slegati da una visione più complessiva di ripresa generale di un territorio.

- Tempi e gestione del post-emergenza: Sebbene in generale si può dire che l'organizzazione dell'emergenza sia ben collaudata, il post-emergenza presenta ancora numerosi punti critici (rimozione delle macerie<sup>16</sup>, costruzione moduli abitativi temporanei). Alle dichiarazioni immediate del Primo Ministro Matteo Renzi dell'agosto 2016: "ricostruiremo tutto dov'era com'era", che hanno portato alla promulgazione del D.L. n.189/2016, poi convertito in legge di ricostruzione per il sisma del Centro Italia, si scontrano le difficoltà che ancora, dopo oltre un anno, le comunità locali devono affrontare per la ripresa.

Questi problemi sono riconducibili a tre principali criticità, peraltro simili ai precedenti eventi sismici (a. la predominanza dell'approccio emergenziale e la mancanza di una prospettiva di prevenzione di medio-lungo termine; b. la sostanziale incapacità di superare l'approccio alla scala edilizia; c. la mancanza di una prospettiva di *governance* multi-scalare, basata su strategie condivise e coordinamento), e ad un unico problema di fondo: la mancanza di un quadro di riferimento generale condiviso definito in 'tempo di pace', pensando ai 'terremoti che verranno' (DE MARCO 2017), che incorpori il rischio sismico territoriale in tutti i suoi fattori, e sia capace di guidare anche le soluzioni da prendere in condizioni di emergenza.

### 3. Rischio sismico come 'invariante strutturale'

Come anticipato, l'ipotesi che proponiamo di discutere è che il rischio sismico possa (e debba) entrare a far parte di quelle componenti strutturali definite come 'invarianti' che ogni scelta e ogni progetto deve tenere in conto. Dalla definizione di A. Magnaghi<sup>17</sup>, ripresa (e anche a volte fraintesa) in

---

<sup>15</sup> In particolare, la frammentazione del territorio di Accumoli in numerose frazioni, la scarsa accessibilità, la scarsa densità abitativa e la distribuzione sul territorio di attività produttive piccole e piuttosto isolate, non è stata presa in considerazione dal punto di vista della gestione dell'emergenza e nelle scelte di localizzazione temporanea delle funzioni che determineranno però gli assetti futuri.

<sup>16</sup> La questione della gestione delle macerie è un esempio piuttosto rappresentativo della mancanza di una visione-guida e di criteri definiti in tempo di pace, che possano aiutare le comunità locali ad attivare la ripresa e a orientare le scelte di ricostruzione, fin dalle prime fasi dopo il sisma. Nel caso di Accumoli, la rimozione delle macerie è stata vissuta dalle comunità locali come una procedura inaccettabilmente troppo lenta in generale (nella tragedia, ha fatto sorridere un lenzuolo appeso sulla Salaria, con la scritta 'mio nonno con la pala faceva prima!'), mentre in alcuni casi inspiegabilmente troppo veloce: in alcune frazioni gli abitanti hanno visto rimuovere le macerie delle proprie case e intere parti di paese, rendendolo ancora più irricognoscibile perché per gli elementi edilizi di carattere storico non soggetti a vincolo si è proceduto alla rimozione senza garantire alcuna memoria.

<sup>17</sup> "Per invarianti strutturali si intendono i caratteri identitari, i principi generativi e le regole di riproduzione e trasformazione del patrimonio territoriale. I caratteri di invarianza riguardano: a) l'interpretazione, la descrizione e la rappresentazione degli aspetti morfologici e tipologici degli elementi costitutivi del patrimonio territoriale; b) la descrizione delle relazioni strutturali e funzionali tra gli elementi costitutivi del patrimonio; c) la descrizione e la rappresentazione delle regole e dei principi che hanno generato il patrimonio territoriale, come modalità d'uso, funzionalità ambientali, sapienze e tecniche insediative e di edificazione e lo hanno fatto persistere nel tempo. La descrizione delle invarianti strutturali definisce lo stato di conservazione e/o di criticità del patrimonio, le regole e le norme che ne garantiscono la tutela e la riproduzione a fronte delle trasformazioni presenti e future del territorio; le potenzialità d'uso e prestazionali in quanto risorsa. L'individuazione, la descrizione e la rappresentazione delle invarianti strutturali interessa tutto il territorio regionale, comprese le sue parti critiche, degradate e decontestualizzate, e non solo specifiche eccellenze monumentali, insediative, naturalistiche e paesaggistiche ..." (Magnaghi 2012: 17)

molti studi e in molte esperienze di pianificazione, emerge chiaramente che tali componenti: a) non sono invarianti nel senso della fissità, ma rappresentano ciò che è più durevole rispetto a ciò che è più mutevole; b) non sono ‘dati di natura’, ma derivano dall’intersezione tra caratteri geo-morfologici e dell’ambiente fisico con regole insediative e d’uso, quindi sono l’esito di una interpretazione di un contesto geografico e il frutto di una costruzione, sociale, politica, culturale, economica; c) non riguardano solo gli elementi ‘di valore’ del patrimonio storico, ambientale e paesaggistico di un territorio, ma anche le sue ‘parti critiche’ (MAGNAGHI 2012). Simili definizioni ci sembrano particolarmente utili per inquadrare il tema del rischio sismico in una prospettiva diversa da quella finora dominante. Prima di tutto, il rischio sismico, come abbiamo già ricordato, è il risultato di tre fattori di rischio: pericolosità, vulnerabilità ed esposizione.

La *pericolosità* è la componente che riguarda la struttura geo-litologica, possiamo dire che è la parte più davvero ‘invariante’ del rischio sismico. Questa componente è stata considerata in modo diverso nel tempo lungo della storia dei luoghi, e non è raro che i siti originari degli insediamenti storici risultino in aree meno pericolose delle successive espansioni. Attualmente la pericolosità, in particolare attraverso gli studi di microzonazione, dovrebbe costituire un riferimento imprescindibile nei processi e negli strumenti di pianificazione e nelle scelte di trasformazione urbana e territoriale.

La *vulnerabilità* riguarda l’edificato, ma non necessariamente i singoli edifici: al contrario, e specialmente nei contesti caratterizzati dalla presenza di tessuti storici con elevata stratificazione, non può che riguardare l’edificato nel suo complesso. Nella maggior parte dei casi, già un passaggio dalla singola unità edilizia all’aggregato edilizio (ovvero all’aggregato strutturale), e il riconoscimento della relazione tra aggregato e suo intorno (altri edifici, strade, piazze, ecc.) attraverso il quale tenere in considerazione gli effetti indiretti del danno, rappresenterebbe un passo avanti non eccessivamente oneroso in termini analitici, e invece fondamentale in ottica di prevenzione e mitigazione del rischio.

L’*esposizione* è il fattore legato all’uso: quando non si può intervenire su pericolosità e vulnerabilità, si può intervenire sull’esposizione, limitando, anche totalmente, l’accessibilità ad un luogo. Da questo deriva che: 1) non tutti i luoghi possono essere resi inagibili, per una serie di possibili motivazioni che vanno dall’organizzazione complessiva di un centro o di un territorio, a più generali considerazioni di opportunità; 2) la scelta di rendere inagibile un certo luogo (edificio o spazio) non può essere che temporanea e deve comunque prevedere una adeguata alternativa; 3) per alcuni luoghi (ad esempio un ospedale) l’ipotesi della non agibilità è impraticabile e improponibile: alcuni edifici e spazi devono necessariamente essere messi in sicurezza in via prioritaria.

Da queste sintetiche osservazioni dovrebbe essere relativamente semplice ricondurre il rischio sismico alle definizioni di ‘invariante’ strutturale sopra ricordate e, più specificamente: a) il rischio sismico rappresenta indubbiamente un carattere di lunga durata del territorio e dovrebbe essere trattato come tale all’interno dei processi di pianificazione e alle scelte di governo; b) il terremoto può essere solo parzialmente considerato una catastrofe ‘naturale’, in quanto i margini di decisione esistono e, almeno in alcuni casi, sono piuttosto ampi; c) il rischio sismico, che è esso stesso un elemento di fragilità territoriale, aiuta a guardare alle fragilità e alle criticità dei territori all’interno di una visione complessiva e condivisa che inevitabilmente supera i confini amministrativi e induce alla cooperazione, prima di tutto inter-istituzionale, e a ragionare in maniera strategica, ad esempio considerando alternative sia puntuali, sia di scenario complessivo.

#### **4. Considerazioni conclusive**

Se è vero che ogni terremoto ha un impatto diverso sulle diverse città e regioni, è anche vero che tali differenze non riguardano solo i caratteri dell’evento in senso stretto (tipo di terremoto, intensità, combinazione con altri fattori di rischio, ad es. frane), ma anche la specifica combinazione dei fattori di rischio (pericolosità, esposizione, vulnerabilità), e i caratteri territoriali – socio-economici, culturali, istituzionali e amministrativi (COBURN & SPENCE, 2002; CARNELLI & VENTURA, 2015). Le fratture che il sisma del 2016 ha causato non sono solo tettoniche, e le costruzioni cadute non sono solo edifici: il recente sisma ha portato all’attenzione generale problemi strutturali che (già) caratterizzavano i territori



colpiti. Per la prima volta, sebbene ci sia un crescente riconoscimento del ‘modello Friuli’ (sintetizzato dal noto motto ‘dov’era e com’era’) sembra che l’attenzione si stia spostando dal *COME* ricostruire al *SE* ricostruire. Il caso di Accumoli, insieme ai diversi altri centri colpiti, dimostra ancora una volta che non ci possono essere modelli di ricostruzione predefiniti. Questo significa, prima di ogni altra cosa, che le decisioni da prendere richiedono una visione e una strategia territoriale. Per questo è ancora più sorprendente che l’approccio dominante e gli interventi concretamente progettati siano ancora tutti alla scala edilizia.

L’interpretazione del rischio sismico come componente o ‘invariante’ strutturale significa assumerlo come carattere costitutivo di un luogo. Questo comporta il riconoscimento e la definizione delle sue specificità locali (il modo specifico in cui sono combinati i fattori di rischio), e quindi la possibilità di stabilire delle priorità di intervento sui diversi elementi della struttura urbana e territoriale. Questo riconoscimento e le scelte che ne conseguono non possono che avvenire come attività ordinaria di governo del territorio: come elementi dello Statuto dei luoghi e quindi come riferimento fondamentale per le scelte di pianificazione.

### **Riferimenti bibliografici**

CARNELLI, F. & VENTURA, S. (2015), *Oltre il rischio sismico. Valutare, comunicare e decidere oggi*. Carocci, Roma

COBURN, A., & SPENCE, R. (2002), *Earthquake Protection*, John Wiley & Son, Chichester UK,

DE MARCO R. (2017), “I terremoti che verranno. Iniziative per la riduzione del rischio sismico nel nostro paese”. Seminario di studi con: G. Caudo, V. De Lucia, R. De Marco, G. Storto. Università degli studi di RomaTre, 26 gennaio 2017

MAGNAGHI A. (2012), “Proposte per la ridefinizione delle invarianti strutturali regionali”, in Poli D. (a cura di), *Regole e progetti per il paesaggio. Verso il nuovo piano paesaggistico della Toscana*. Firenze University Press, Firenze

NIMIS, G. P. (2009). *Terre mobili: dal Belice al Friuli, dall’Umbria all’Abruzzo*. Donzelli, Roma