

La ricostruzione del centro Italia: quale strategia eco-solidale

Central Italy reconstruction: an eco-solidarity strategy

Fabrizio Cumo

Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura
fabrizio.cumo@uniroma1.it

Elisa Pennacchia

Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura
elisa.pennacchia@uniroma1.it

Adriana Sferra

Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura
adriana.sferra@uniroma1.it

Abstract

The theme of the Conference is focused on the current conditions in urban centres; on the future challenges for public policies – as part of a reform of national urban planning legislation – coming from the new needs of society and placing the territory at the centre as the “object” and “subject” of planning and production of services.

These themes are “vital” in areas destroyed by seismic events, for which it is necessary to find through new approaches and new rules adequate immediate and long-term responses.

The contribution investigates the main technical, procedural and regulatory steps following the seismic events in Central Italy (from 2016 to date) necessary to conciliate: emergency, reconstruction, planning of eco-solidarity services. A complex process, as close as possible to territorial characteristics and requirements, which forces a reflection on future urban planning and the functions that can be carried out in it, combining planning, security, participation addressed simultaneously and interdisciplinary, with a long-term political project: the main prerequisites for the resumption of economic activity and for the reshaping of the urban and social fabric.

With regard to the identification of the planning/design of sustainable interventions – in the awareness that climate is today overwhelmingly emerging among the causes of social inequalities – we refer to the international research experiences (SoURCE project-Sustainable Urban Cells) carried out at the Interdepartmental Center Territory, Building, Restoration, Environment (Citera) of Sapienza University of Rome.

The aim is therefore to highlight new paradigms of reconstruction that must be declined with reference to the territory and its needs coming from below – identifying priorities and subjects also with innovative institutional methods – avoiding the unrealistic and high risk hypothesis of working by models.

Parole chiave: ricostruzione, territorio; servizi eco-solidali

1 | Il contesto: fra emergenza, ricostruzione e nuovi servizi

Il tema del Convegno invita a riflettere sulle attuali condizioni dei centri urbani; sulle sfide poste alle strategie pubbliche profondamente in crisi dalle nuove esigenze espresse dalla società; ponendo al centro il territorio quale “oggetto” e “soggetto” della programmazione e produzione di servizi.

L'importanza indiscussa di questi temi nei quali il welfare urbano si configura come soddisfacimento della domanda di servizi e di sicurezza (sociale, economica, sismica, ambientale, energetica) equamente accessibili a tutti i cittadini; richiede strumenti urbanistici rivolti a trovare nuove risposte per il miglioramento della fruizione degli spazi pubblici e della qualità dell'ambiente urbano.

Questione tutt'altro che semplice in quanto presuppone la profonda conoscenza del territorio sul quale si andrà ad operare.

Servono quindi nuove modalità al fine di rilevare per soddisfare – anche attraverso adeguati processi di governance – le articolate esigenze di un territorio e della sua popolazione.

L'importanza di questi temi, come su accennato, indiscussa, diventa “vitale” per quelle realtà distrutte da eventi sismici per le quali occorre trovare, attraverso nuovi approcci e nuove regole, adeguate risposte “immediate” e di programmazione nel lungo periodo.

È evidente che affrontare gli effetti prodotti da un evento naturale di conseguenze disastrose, obbliga alla ideazione e alla gestione di un processo complesso, che coinvolge il patrimonio umano, culturale, sociale ed economico di quel territorio. Il processo ricostruttivo richiede poi un approccio multidisciplinare con un progetto politico inclusivo, adattivo e a lungo termine.

Occorre affrontare al contempo: rischio sismico, pianificazione territoriale, sicurezza-benessere, partecipazione e consapevolezza; con un approccio appunto processuale e non per modelli generalizzabili, in quanto il modello lo fa il territorio, le esigenze di chi lo vive, il suo tessuto socio-economico, culturale, istituzionale. (Carnelli, Forino, 2017).

In questa logica, il contributo indaga i principali passaggi tecnici procedurali e normativi, a seguito degli eventi sismici nel centro Italia, necessari per coniugare: emergenza, ricostruzione, e programmazione di servizi eco-solidali per infine tracciare alcuni suggerimenti operativi per l'utilizzo efficace ed efficiente degli strumenti già esistenti e di quelli innovativi.

Dalla sequenza di terremoti che dal 24 agosto 2016 al gennaio 2017 hanno rovinosamente colpito l'Appennino tra Umbria, Lazio, Marche e Abruzzo sono trascorsi più di tre anni: circa 600 mila persone coinvolte in una zona di quasi 8.000 km²; 43.623 imprese attive, 25.939 aziende agro-alimentari, 1.939 strutture recettive, 690 scuole. (Protezione Civile, 2018).

Gli eventi sismici hanno interessato borghi e piccoli Comuni espressione di storia, cultura, valori, tradizioni e vita quotidiana. La ricostruzione che è stata avviata continua ad essere una sfida per il Paese nel quale circa il 67% del territorio è a rischio sismico, il 75% è stato costruito in assenza di normative antisismiche e/o di una qualsivoglia normativa tecnica; un patrimonio edilizio e infrastrutturale quasi mai rinnovato, estremamente vetusto al quale vanno aggiunte le criticità causate dall'abusivismo.

Al 31 dicembre 2019 le richieste di contributo per le abitazioni private accolte – quindi con contributo sbloccato – sono 11.812 (14,87%) rispetto alle 79.459 attese. (PCM, 2019).

Ad oggi, l'incarico al quarto Commissario Straordinario (CS) fino alla fine del 2020 quando verrà decretata la fine dello stato di emergenza, la situazione è ancora fortemente caratterizzata da precarietà. Segno inequivocabile le macerie: 2.720.000 tonnellate delle quali 700.000 ancora “per strada” che non potranno essere rimosse fino a quando il *decreto sisma* (DL. 123, 2019) verrà modificato e saranno rinnovate le concessioni dei centri di deposito temporaneo. Attualmente possono essere trasportate, ma non depositate, con evidenti ripercussioni sui tempi della ricostruzione, economici sulle imprese e sull'ambiente.

La precarietà dell'abitare emerge anche dalle 50.000 persone ancora fuori dalle proprie abitazioni, sistemate nei container, nelle strutture abitative di emergenza (Sae), in strutture ricettive che hanno resistito alle scosse, oppure dislocate lungo la costa. E ancora, persone costrette ad abbandonare i propri luoghi. (Protezione Civile, 2018).

Creare quindi i presupposti indispensabili per la ripresa dell'attività economica e la ricomposizione del tessuto urbano e sociale rende necessario predisporre strategie per prevenire i rischi, stabilire i livelli di danno, le modalità di intervento individuate nell'ottica di sviluppo eco-sociale nel rispetto delle “energie” del territorio.

Per quanto attiene agli strumenti tecnici disponibili, andranno ricalibrati in funzione delle specificità di ogni insediamento e integrati con strumenti innovativi in grado di migliorare il processo.

2 | Gli Strumenti e le criticità

L'impianto della ricostruzione (definito fra CS e presidenti delle Regioni) raccoglieva esperienze precedenti in altri territori. Purtroppo l'entità del sisma e la peculiarità del contesto hanno messo in evidenza le criticità di questo approccio.

Analizzando la produzione normativa, emerge il ruolo delle ordinanze il cui potere permette di derogare ad ogni disposizione nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Le ordinanze commissariali disegnano un percorso della ricostruzione per garantire legalità, trasparenza, sicurezza e al contempo, per quanto possibile, ridurre tempi e numerosità delle procedure amministrative.

È possibile individuare quattro ambiti principali di operatività delle ordinanze:

- organizzazione e modalità tecniche di gestione della ricostruzione: organizzazione della struttura commissariale, ripartizione del personale per le strutture regionali (uffici speciali per la ricostruzione);
 - modalità e tecniche di gestione della ricostruzione ed elementi trasversali;
 - ricostruzione privata (residenziale e attività produttive);
 - ricostruzione pubblica (edifici per l'erogazione dei servizi, beni culturali, edifici di culto).
- (Valeriani, Bertelli, 2017).

Occorre segnalare che ognuno degli ambiti precedenti potrebbe essere interessato, sotto il profilo tecnico/procedurale/finanziario, dai contenuti degli strumenti attuativi interni alla *perimetrazione*, intesa come evidenziazione di porzioni di territorio i cui margini «possono includere, oltre al patrimonio edilizio da ricostruire o recuperare, le opere di urbanizzazione primaria e secondaria ed aree ad uso pubblico». (L.229/2016). Fino all'approvazione dei piani attuativi di ricostruzione, nelle aree individuate non è autorizzata la realizzazione di alcun intervento.

È evidente l'impatto della perimetrazione sui tempi della ricostruzione: iter "fisilogico" (di almeno 7 mesi) tra redazione e approvazione del piano attuativo.

Quali gli aspetti sui quali incentrare l'attenzione.

La Microzonazione Sismica (MS): strumento che consente di studiare le caratteristiche geomorfologiche e geologiche di un territorio e, per quanto possibile, di quantificare gli effetti locali; segue procedure standard, affidate a tecnici professionisti. Riveste un ruolo chiave sia nelle strategie di prevenzione e individuazione degli elementi strategici di un piano di emergenza sia come strumento di supporto alle decisioni per la pianificazione territoriale. (Protezione Civile, 2018).

Interventi relativi ai beni e agli immobili di interesse culturale: al fine di valutare l'estensione e la tipologia di danno, finalizzati all'attività di messa in sicurezza, debbono essere effettuati accurati rilievi; nel solo 2017 hanno interessato circa 16.900 beni culturali mobili storico-artistici e archeologici e 10000 volumi di beni librari. Un lavoro che ha coinvolto numerosi Corpi dello Stato. Molto significativa ed impegnativa l'attività di selezione e recupero delle macerie attuata secondo le procedure elaborate dal Mibact. (Mibact, 2016).

La ricostruzione ha coinvolto le strutture centrali e periferiche del Mibact e l'ufficio del soprintendente speciale per le aree colpite dal sisma costituito ad hoc; nel 2019 il DPCM n. 169 le conferisce autonomia speciale in materia di prevenzione dei rischi e sicurezza nazionali ed internazionali.

Dal punto di vista tecnico, le soluzioni progettuali per gli interventi sul patrimonio culturale sono condizionate dalla necessità di operare su beni il cui regime giuridico comporta la necessità di tutelare sotto il profilo architettonico ciò che non è stato distrutto come pure il recupero al loro interno delle macerie, dei beni mobili e delle superfici con una cantierizzazione ancor più delicata e limitata. Per tale ragione, la strategia iniziale prevedeva, tra la fase di gestione dell'emergenza e quella di ricostruzione, interventi il più possibile privi di opere provvisorie per consentire la fruizione pubblica immediata.

Dal 24 agosto 2016 al 31 luglio 2017 (cfr. dati Mibact 2017) si è provveduto alla messa in sicurezza di 952 beni immobili tutelati su 6725, per un impegno totale di oltre 200 milioni.

Il fondo per la ricostruzione: per agevolare il superamento dello stato di emergenza e l'attuazione degli interventi di ricostruzione pubblica è stato adottato un modello politico-organizzativo incentrato sulla figura del Commissario e di un unico fondo in cui concentrare le risorse economiche. Dal 10 agosto 2017 al 25 giugno 2019 i fondi erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti

per la ricostruzione privata sono stati circa 200 milioni di euro; con il *decreto sisma* è stata fissata l'erogazione di 380 milioni per il 2019, e di altri 345 milioni per il 2020.

Le ordinanze del Commissario Straordinario: il potere atipico delle ordinanze – tra diritto costituzionale e diritto amministrativo – si giustifica nell'urgenza ed è legato strettamente all'esigenza della loro temporaneità.

Anche se è indubbio che il sisma del 2016 è stato un evento eccezionale, senza precedenti per frequenza, intensità, estensione; per i danni materiali e immateriali che ha causato in 140 Comuni. Anche se è vero che la situazione è stata condizionata dal non facile raccordo fra Stato e Regioni e che le ordinanze, proprio per gli obiettivi che hanno, sono molto eterogenee nei loro contenuti; è anche vero che hanno richiesto numerosi e ripetuti interventi correttivi.

3 | Alcuni suggerimenti operativi

Il sistema di gestione dell'emergenza richiede interventi di varia natura su edifici e spazi (pubblici e privati); la fattibilità degli interventi, non appena si superi la logica dell'intervento "puntuale", è favorita dall'inserirli in un processo di pianificazione organico, in cui siano previste diverse forme di attuazione. Quindi, in un'ottica di ricostruzione occorrono iniziative di revisione dei piani urbanistici con esplicite finalità di prevenzione sismica, seguite dalle operazioni di recupero e riqualificazione attraverso interventi sul patrimonio edilizio pubblico e privato. Nell'ottica invece di lungo periodo, occorrono politiche orientate all'insediamento di nuove attività economiche e di residenti: innovazione sociale e urbana nei servizi e al contempo nelle modalità di relazione tra gli abitanti.

Sotto un profilo tecnico, la ricostruzione, alla scala edilizia, coniuga sicurezza e conservazione di valori identitari, dei materiali e delle tipologie costruttive per raggiungere i valori di resistenza richiesti. Non può essere dimenticato, in questo contesto, il ruolo che assumono i progettisti e le imprese e, non secondario nella catena di passaggi che porta alla sicurezza sismica degli edifici, gli uffici della pubblica amministrazione per i necessari controlli. (DM. 24/2020).

Alla scala urbana invece, la ricostruzione integrata supera la frammentazione e favorisce interventi coordinati (fra edifici e opere di urbanizzazione). (L. 229/2016). Dai singoli edifici si opera attraverso interventi su interi "aggregati": insieme di edifici appartenenti ad altrettanti proprietari rispetto ai quali, le ordinanze hanno cercato di stimolare, con incentivi finanziari, la realizzazione di consorzi. La struttura urbana minima (SUM) è lo strumento progettuale cui è demandato il compito di avviare la riduzione del rischio sismico a scala urbana per quanto attiene a: mobilità e accessibilità; spazi aperti e strutture strategiche; reti tecnologiche principali¹.

È compito dei Comuni individuare gli aggregati edilizi, le unità minime di intervento (UMI) e le unità strutturali/edifici; promuovere la formazione dei relativi consorzi, la realizzazione degli interventi rispondenti ai livelli di resistenza richiesti.

In questo contesto, dal punto di vista tecnico, gli strumenti consolidati dovrebbero essere integrati, favorendo adeguate sinergie, con quelli innovativi.

Ad esempio: strumenti di verifica delle criticità sul territorio: rilievi geologici, idrogeologici; procedure di urgenza di evacuazione preventiva della popolazione e di ripristino della viabilità; monitoraggio attraverso droni; informazioni geospaziali e mappe di pericolosità; codici antisismici; valutazioni aggiornate (in tempo reale) di vulnerabilità fisica e sociale, analisi sociali, psicologiche e culturali sul rischio; studi di comunicazione del rischio.

E ancora, strumenti quali gli *open data informed* per una maggiore capacità di lettura e comprensione degli aspetti sociali, economici ed ambientali del territorio; utilizzando anche dati condivisi dagli utenti su alcuni social network, in tempo reale. «Cittadini e comunità locali

¹Approfondimenti in Rapporto di ricerca 2013, Resp. Scient. Prof. Olivieri: Rischio sismico urbano. Indicazioni di metodo e sperimentazioni per l'analisi della Condizione limite per emergenza e la Struttura urbana minima in http://www.regione.umbria.it/documents/18/2247069/F__tavole+allegate+alla+relazione_RISCHIO+SISMICO+URBANO_rapporto_finale_ricerca.pdf/dal1eed65-16bb-4909-b4e8-aa1eb486c5ce

diventano parte attiva dei processi urbani in situazioni ordinarie quanto di emergenza. I data, generati da cittadini o rilevati da sensori, si dimostrano strumenti utili per il disegno e la gestione urbana favorendo la costituzione di una comunità locale attiva e consapevole». (Càndito, Gausa, Pitanti, Sola, 2019).

È necessario, per completare il quadro, fare riferimento all'introduzione dell'*Information Management* nelle amministrazioni pubbliche: «la gestione patrimoniale, immobiliare e infrastrutturale, connessa alla proprietà pubblica, ma anche a quella privata, allorché gli approcci integrati alla pianificazione urbanistica e territoriale implicano le nozioni di “collaborazione” e di “cooperazione” e il ricorso all’”accordo”, senza dimenticare che il valore dei beni costruiti dipende sempre maggiormente dalla loro influenza sul benessere e sulla produttività dei loro utenti». (Ciribini, 2020).

Nelle strategie della ricostruzione dovrebbero trovare adeguato spazio gli aspetti di sostenibilità ambientale, sempre di più causa di disuguaglianze sociali. Di seguito pertanto alcune riflessioni frutto di studi condotti², anche da chi qui scrive.

Seguendo la stessa logica della ricostruzione integrata del comparto urbano antisismico, si dovrebbe procedere con iniziative di revisione dei piani urbanistici con esplicite finalità di compatibilità energetico/ambientale; attraverso l'analisi delle obbligate correlazioni fra questa e l'assetto del territorio è possibile individuare quote di tessuto urbano (*urban cell*) al cui interno il saldo fra consumi energetici e produzione di energia da sole fonti rinnovabili sia ricompreso in un predeterminato range: si garantisce l'autosufficienza energetica del sistema e la conseguente riduzione dei consumi e delle emissioni. Risultati significativi possono essere raggiunti dall'aggregazione di più *urban cell* integrate con altri servizi a rete.

Nuove opportunità emergono anche dalle soluzioni digitali integrate: sensori dialoganti per singole abitazioni/edifici/ambiente urbano, finalizzate alla sicurezza, salute e comfort; al risparmio energetico e idrico (con riduzione dei costi per gli utenti). In questo contesto, il ruolo dello Stato è centrale, non solo per i finanziamenti che può garantire, ma anche per la definizione di standard comuni che consentono economie di scala e l'interoperabilità tra le soluzioni adottate.

4 | Come proseguire

Si è sin qui cercato di evidenziare quanto sia irrealistico ipotizzare la applicazione di un “modello di ricostruzione” senza la necessaria consapevolezza del territorio in cui si opera e della direzione per la sua valorizzazione. Non possono esservi modelli astratti prestabiliti da calare in realtà invece specifiche, soluzioni approssimative ad elevato rischio di irrealizzabilità, scarso impatto e dispendio di risorse. Si tratta, invece, di un processo che deve essere il risultato da una parte delle esperienze, delle conoscenze e delle competenze e dall'altra delle esigenze che emergono dal basso e che consentono così di rispondere alle specificità delle persone che costituiscono le comunità locali.

Purtroppo, questo percorso richiede per essere attuato modalità che spesso confliggono con il primo obiettivo della popolazione dopo il sisma: “fare in fretta”. È necessaria quindi una migliore integrazione del sistema di gestione dell'emergenza rispetto alle finalità di recupero e ripresa post-evento; dirottando le risorse economiche dall'emergenza perenne a pratiche specifiche e locali. Il processo ricostruttivo deve essere sostenibile, ovvero capace di essere gestito dalle istituzioni locali, perché queste rappresentano il livello ottimale per la realizzazione degli interventi intesi quali espressione dei bisogni e delle aspirazioni territoriali.

Nuovi paradigmi della ricostruzione che debbono essere declinati avendo a riferimento il territorio, le tradizioni locali e la compatibilità ambientale; individuando priorità e soggetti responsabili anche con strumenti e modalità istituzionali innovative. Nuove sfide alle strategie pubbliche.

² Ricerca internazionale di durata triennale (2010-13) *SoURCE - Sustainable Urban Cells* promossa dal Ministero degli Affari Esteri elaborata dal Centro Citerà della Sapienza di Roma e dall'Istituto Svedese KTH cofinanziata Miur-Citerà e il recente accordo di collaborazione fra Citerà e Regione Lazio per la valorizzazione del patrimonio architettonico regionale con particolare riferimento agli aspetti di adeguamento sismico ed efficientamento energetico.

Riferimenti bibliografici

- Càndito C, Gausa M, Pitanti M, Sola G, (2019), Dati open source e progetto strategico per la città resiliente in *Agathón* n. 05/2019 (pp. 117-126) doi: 10.19229/2464-9309/5132019
- Carnelli F, Forino G, (2017), Gestire un terremoto in Italia: breve prontuario d'emergenza sismica <http://www.lostatodellecose.com/scritture/gestire-un-terremoto-in-italia-breve-prontuario-demergenza-sismica-fabio-carnelli-e-giuseppe-forino/>
- Ciribini A., 2020, BIM&PA: una Relazione Complessa in *Ingenio*, <https://www.ingenio-web.it/25920-bim--pa-una-relazione-complessa>
- DL. 123/2019, Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici, GU n. 300 23-12-2019.
- DM. 24/2020, Sisma Bonus - Linee guida per la classificazione del rischio sismico delle costruzioni <http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/normativa/2020-01/DM%20n%2024%20del%2009-01-2020.pdf>
- Forlani M.C. (2018), *Ricostruire la città/Rebuild the city*, Edicom Edizioni, Gorizia.
- L. 229/2016, Conversione in legge del decreto-legge 2016, n. 189 recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016, GU SG n.294 17-12-2016.
- Mibact (2016), Procedure di rimozione e recupero delle macerie di beni tutelati e di edilizia storica, https://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/Avvisi/visualizza_asset.html_458064944.html
- Ordinanza n. 39/2017, Principi di indirizzo per la pianificazione attuativa connessa agli interventi di ricostruzione nei centri storici e nuclei urbani maggiormente colpiti dagli eventi sismici, GU SG 227 28-09-2017 - Suppl. Ordinario n. 47.
- Ordinanza n. 84/2019, Approvazione del secondo Piano degli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino degli edifici di culto nei territori delle Regioni colpite dal sisma 206Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, GU SG n.279 28-11-2019.
- PCM, (2019), CS ricostruzione sisma 2016, Flash Rep Sisma Centro Italia, <https://sisma2016.gov.it/2020/02/14/ricostruzione-il-report-al-31-dicembre-2019/>
- Protezione Civile (2018), I numeri del sisma in Centro Italia, <http://www.protezionecivile.gov.it/documents/20182/823803/Relazione+di+aggiornamento+numeri+dell%27emergenza+%2822+agosto+2018%29/46833852-846a-49ca-b55b-b6c4e04376df>
- Valeriani E, Bertelli A, (a cura di) (2017), L'attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile, <https://sisma2016.gov.it/>