

Dall'emergenza alla ricostruzione dei territori fragili

di

Luca Domenella, Università Politecnica delle Marche – SIMAU

Paolo Galuzzi, Politecnico di Milano – DASTU

Giovanni Marinelli, Università Politecnica delle Marche – SIMAU

Piergiorgio Vitillo, Politecnico di Milano – DASTU

(i) Sisma 2016, dopo l'emergenza

A più di tre anni dal sisma del Centro Italia (24 agosto 2016), i Comuni si apprestano a intraprendere il salto tecnico-culturale necessario per passare dalla fase dell'emergenza al progetto di ricostruzione dei centri urbani danneggiati. Diventa quindi non più procrastinabile dare risposta agli interrogativi sulle possibili strategie da introdurre per avviare, con maggiore consapevolezza, le necessarie azioni di ricostruzione, declinando gli strumenti normativi e regolativi a disposizione, individuando vocazioni territoriali, coinvolgendo cittadinanza, associazioni e saperi esperti, per definire un possibile e coeso progetto di ricostruzione.

Obiettivo del contributo è quello di tracciare un primo quadro critico dell'azione pubblica nel delicato passaggio dalla risposta emergenziale alle fasi di ricostruzione post-sisma, valutando criticamente le azioni di *governance* e gli strumenti di pianificazione in corso di attuazione.

Delle quattro Regioni interessate dall'area del "cratere sismico", la più danneggiata è risultata la Regione Marche, con 86 Comuni coinvolti su 139 totali. Il bilancio complessivo è assai rilevante: si contano oltre 104.000 edifici danneggiati, 54.000 edifici evacuati e 32.000 sfollati, di cui 28.500 hanno usufruito da subito dei Contributi di Autonoma Sistemazione¹ (CAS) e circa 3.400 sono stati sistemati nelle strutture ricettive della costa adriatica. In aggiunta, per evitare lo spopolamento delle aree del cratere e riavvicinare gli abitanti alle loro case, da agosto 2017 oltre 4.400 persone sono state alloggiate temporaneamente nelle Strutture Abitative d'Emergenza (SAE), progressivamente realizzate in 28 Comuni del cratere.

L'analisi di dettaglio sviluppata a scala regionale evidenzia un quadro differenziale dell'impatto del sisma sul sistema dell'abitare (fonte: Regione Marche, giugno 2018):

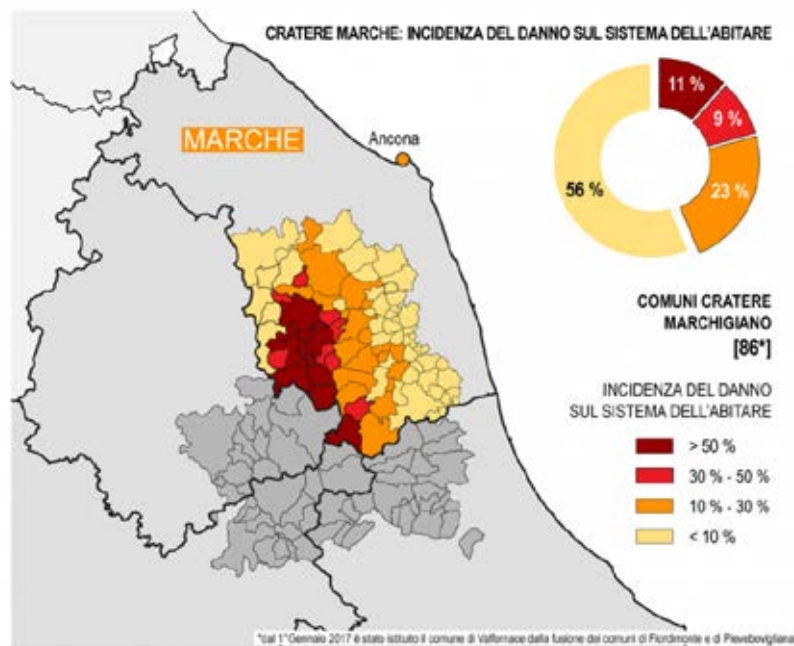
- Territori con perdita quasi totale della funzionalità abitativa: sono 16 i comuni con oltre il 30% della popolazione nei quali si è dovuto ricorrere a soluzioni abitative emergenziali, mediante: CAS- Contributo di Autonoma Sistemazione,

¹ Il contributo di autonoma sistemazione (definito in sintesi CAS) è un contributo monetario finalizzato alla copertura di costi di locazione, per sostenere le famiglie o singole persone che abbiano la propria abitazione: distrutta, in tutto o in parte, inagibile o ubicata nelle zone rosse interdette all'accesso a causa dei recenti eventi sismici del centro Italia

strutture ricettive ubicate sulla costa e SAE – Strutture Abitative di Emergenza), in 9 di questi comuni si registra un impatto sul sistema dell’abitare esteso ben oltre il 60% del totale della popolazione ; tra questi, spicca il comune di Camerino con più di 3.500 abitanti coinvolti (alla quale va aggiunta la popolazione universitaria non stabilmente residente).

- Territori con perdita parziale della funzionalità abitativa: sono 21 i comuni con un impatto superiore al 10%, pari a 11.416 su 62.881 abitanti ospitati in soluzioni emergenziali; in cui, per 7 di questi comuni, oltre un terzo del patrimonio edilizio residenziale risulta danneggiato e inagibile;
- Territori con perdita diffusa della funzionalità abitativa: sono 49 i Comuni del territorio del cratere Marche (poco più del 50% del totale), in cui, a fronte di un’incidenza degli esodati inferiore al 10% sulla popolazione residente si registra un impatto a “macchia di leopardo” di oltre 9.000 persone accolte in soluzioni abitative di emergenza distribuite su un territorio di quasi 2.000 Km quadrati, con evidenti problemi gestionali legati alla frammentazione e la diffusione del fenomeno.

Figura 1: Regione Marche, impatto del sisma sul sistema dell’abitare



La grande maggioranza delle popolazioni che risiedevano nelle aree colpite dall’ultima ondata sismica, nonostante i grandi e gravi disagi finora vissuti, non si sono allontanate dai rispettivi territori d’origine, luoghi dove tuttavia già prima del sisma era in atto un graduale processo di decremento demografico e di spopolamento. Il sisma ha ulteriormente privato questi contesti dei requisiti minimi di abitabilità, in termini di accessibilità e dotazione dei servizi di base, già ampiamente evidenziata dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (Agenzia per la Coesione Sociale 2017). La scelta di realizzare insediamenti temporanei in loco (SAE), trova ragion d’essere nella volontà di

non disperdere la comunità locale, costituita nella maggior parte dei contesti prevalentemente da anziani *over 65* (fonte: Nomisma, gennaio 2019), e nella volontà di contrastare in qualche forma il processo di abbandono dei territori; operazione che si è dimostrata in ambiti pedemontani e montani, complessa e potenzialmente antieconomica.

Tabella 1: Regione Marche, Incidenza del sisma sul sistema dell'abitare.

Quadro di sintesi

INCIDENZA DEL DANNO SULLA POPOLAZIONE RESIDENTE: Comuni con popolazione in soluzioni abitative temporanee	N. Comuni	Superficie territoriale (km²)	Popolazione residente (31/07/2016) (a)	POPOLAZIONE ACCOLTA IN SOLUZIONI ABITATIVE TEMPORANEE (rif. Giugno 2018)						INCIDENZA DELLA POPOLAZIONE accolta in soluzioni abitative temporanee
				Contributo di Autonoma Sistemazione (CAS)		Albergo	Altre Strutture Ricettive	Strutture Abitative di Emergenza (SAE)	Popol. TOTALE	
				N. abitanti	N. nuclei familiari					
OLTRE il 50 % della popolazione	9	655,5	13.965	5.445	3.005	482	341	2.331	8.599	27,79%
TRA 30% e 50% della popolazione	7	213,1	4.874	1.380	642	78	7	428	1.893	6,12%
TRA 10% e 30% della popolazione	21	1.114,9	62.881	10.689	4.706	247	22	458	11.416	36,89%
INFERIORE al 10% della popolazione	49	1.994,7	266.753	8.983	3.843	20	15	20	9.038	29,21%
Totale Cratere Marche	86	3.978,3	348.473	26.497	12.196	827	385	3.237	30.946	100,00%

Sono 28 i comuni delle Marche dove sono state realizzate Strutture Abitative di Emergenza (SAE) distribuite in oltre 70 aree di lottizzazione. Tutti gli interventi sono stati inizialmente ipotizzati con una valenza “temporanea” prettamente legata alla fase emergenziale ed attuati con (prevalente) impiego di elementi edilizi prefabbricati. La realizzazione di questi insediamenti è stata in corso d’opera fortemente condizionata dai caratteri morfologici di contesto che hanno reso necessario realizzare significative opere di fondazione, di urbanizzazione e messa in sicurezza delle aree insediate, dilatandone i tempi di realizzazione e annullando di fatto il carattere di temporaneità e la loro potenziale reversibilità nel tempo inizialmente ipotizzata.

Le implicazioni (incerte) sottese dal concetto di “temporaneità” e l’impatto del fenomeno insediativo in termini di numerosità e diffusione delle SAE renderà necessario nei prossimi anni monitorare con attenzione queste lottizzazioni “temporanee”; prevendendo ove possibile nuove funzioni, e cercando di integrare questi nuovi contesti insediativi negli strumenti di governo del territorio. Assai chiaro è stato Bruno Gabrielli nell’affermare che, quando si assume un unico obiettivo (quello della costruzione immediata di nuovi edifici non temporanei) e si trascurano quelli riconducibili al sistema di attività interconnesse e di prospettiva, il risultato sarà inevitabilmente negativo (Gabrielli 2010).

Diviene quindi centrale riflettere sulla programmazione della ricostruzione, prefigurando nella risposta al disastro la ricerca di nuove forme edilizie e territoriali, di nuove relazioni strutturali e funzionali, più resilienti e sostenibili (Esposito 2017), per

attivare traiettorie di sviluppo durature che potrebbero essere in grado di restituire paesaggi migliori e comunità più solide nei territori fragili dell'Appennino Centrale.

Tabella 2: Regione Marche, Incidenza del sisma sul sistema dell'abitare. Dettaglio dei Comuni maggiormente colpiti

COMUNE	Sup. terr. (km²)	Pop. (31/07 /2016) (a)	POPOLAZIONE ACCOLTA IN SOLUZIONI ABITATIVE TEMPORANEE (rif. Giugno 2018)						INCIDENZA POP. accolta in soluzioni abitative temporanee	INCIDENZA DANNO SU POP. RESIDENTE Comuni con pop. in soluzioni abitative temporanee
			Contributo di Autonoma Sistemazione (CAS)		Albergo	Altre Strutture Ricettive	Strutture Abitative Emergenza (SAE)	Pop. TOTALE		
			N. abitanti	N. nuclei familiari						
Arquata del Tronto (AP)	92,2	1.160	468	245	41		418	927	79,91%	OLTRE il 50 % della pop.
Camerino (MC)	129,9	7.008	2.965	1.791	239	305	18	3.527	50,33%	
Castelsant. Nera (MC)	70,7	274	69	42	11		108	188	68,61%	
Fiastra (MC)	57,7	552	208	94	7		130	345	62,50%	
Muccia (MC)	25,9	915	331	155	16	10	396	753	82,30%	
Pieve Torina (MC)	74,8	1445	578	274	37	3	516	1134	78,48%	
Ussita (MC)	55,3	447	101	51	11		177	289	64,65%	
Valfornace (MC)	48,6	1058	375	182	46		225	646	61,06%	
Visso (MC)	100,4	1106	350	171	74	23	343	790	71,43%	
Totale	655,5	13965	5445	3005	482	341	2331	8599		
Bolognola (MC)	25,9	138	49	23	5		12	66	47,83%	TRA 30% e 50% della pop.
Caldarola (MC)	29,2	1806	464	214	32		253	749	41,47%	
Cessapalombo (MC)	27,6	508	163	80	11	7	20	201	39,57%	
Gagliole (MC)	24,1	632	215	88	3		4	222	35,13%	
Monte Cavallo (MC)	38,5	132	21	9			20	41	31,06%	
Montegallo (AP)	48,5	529	198	101	3		44	245	46,31%	
Pioraco (MC)	19,5	1129	270	127	24		75	369	32,68%	
Totale	213,1	4874	1380	642	78	7	428	1893		
Acquacanina (MC)	26,8	122	37	23				37	30,33%	TRA 10% e 30% della pop.
Acquasanta Terme (AP)	138,4	2885	753	356	19		6	778	26,97%	
Amandola (FM)	69,5	3623	487	225	3	13	2	505	13,94%	
Camporotondo di Fiastone (MC)	8,8	557	122	43	2		17	141	25,31%	
Castelraimondo (MC)	44,8	4578	638	280	18		25	681	14,88%	
Colmurano (MC)	11,2	1260	181	78				181	14,37%	
Cossignano (AP)	15,0	976	94	41				94	9,63%	
Force (AP)	34,3	1321	203	83			14	217	16,43%	
Gualdo (MC)	22,2	812	189	76	1		20	210	25,86%	
Monte S. Martino (MC)	18,5	757	91	33				91	12,02%	
Montefortino (FM)	78,6	1162	294	123				294	25,30%	
Montemonaco (AP)	67,8	586	145	72				145	24,74%	
Palmiano (AP)	12,7	189	22	12				22	11,64%	
Roccafluvione (AP)	60,6	1994	231	111				231	11,58%	
S.Ginesio (MC)	78,0	3479	810	371	33	9	92	944	27,13%	
San Severino Marche (MC)	194,3	12716	2053	897	108		214	2375	18,68%	
S.Vittoria Matenano(FM)	26,2	1325	231	94				231	17,43%	
Sarnano (MC)	63,2	3280	576	245	52		43	671	20,46%	
Serrapetrona (MC)	37,6	954	168	70	11		25	204	21,38%	
Smerillo (FM)	11,3	366	60	24				60	16,39%	
Tolentino (MC)	95,1	19939	3304	1449				3304	16,57%	
Totale	1.114,9	62881	10689	4706	247	22	458	11416		

(ii) Verso il Piano di ricostruzione

L'analisi dell'impatto del sisma sul sistema dell'abitare associato alle letture morfologiche e insediative del territorio evidenzia una forte differenziazione delle condizioni di contesto all'interno del cratere Marche. Per gli 86 centri marchigiani, ognuno dei quali disarticolato sul territorio in decine di borghi rurali, nuclei frazionali e numerosi centri minori diffusi, si ha purtroppo la certezza che nuovi eventi potranno verificarsi. Per questo, vi è la necessità di mettere in atto tutte le azioni utili a ricostruire meglio di com'era prima, considerando l'esigenza di:

- intervenire dopo le calamità, studiandone gli effetti sulla trama urbana e infrastrutturale, osservando la capacità di assorbire le perturbazioni esterne da parte degli ambienti fisici colpiti, mettendo in atto tutti gli accorgimenti necessari perché la risposta ai futuri eventi sia meno disastrosa;
- porre individui e comunità nella condizione di poter fronteggiare i disastri naturali e i rischi a essi associati, sviluppando condizioni di flessibilità dei sistemi economici e sociali e incrementando così la resilienza delle comunità.

In questa fase di transizione, in cui l'esito del processo di ricostruzione è ancora incerto nella sua attuazione, appare interessante confrontare le diverse applicazioni dei criteri dell'Ordinanza 25 per trarre alcune considerazioni preliminari sulle possibili traiettorie progettuali generate dal combinato disposto delle ordinanze commissariali.

Sulla base dei primi esiti dei dispositivi normativi a due anni dall'emanazione dell'Ordinanza 25 (maggio 2017), 16 sono i comuni del territorio marchigiano con perimetrazioni approvate. Complessivamente, alla data di agosto 2019, sono 63 le perimetrazioni approvate, di cui solo 9 riferite a piani attuativi da realizzare nelle aree dei capoluoghi comunali; mentre ben 54 interessano nuclei frazionali e centri minori. A oggi, nessun piano attuativo per la ricostruzione è stato approvato; e in pochissimi casi sono state attivate le progettazioni.

L'analisi comparativa (riportata in sintesi nella Tabella 3), evidenzia che solo un terzo degli ambiti perimetrati è caratterizzato dalla presenza di spazi e infrastrutture adeguati alla costruzione di un progetto unitario di prevenzione del rischio sismico a scala urbana, attuabile unicamente con lo strumento del piano attuativo di ricostruzione. Strumento urbanistico ben definito nella sua strutturazione (nei tempi e nei contenuti) dalle *Linee guida di indirizzo ministeriali* collegate all'Ordinanza 39. Parimenti, il quadro sinottico evidenzia la necessità, per oltre il 60% degli ambiti perimetrati, di ricorrere a interventi di "ricostruzione integrata" tra più strumenti di carattere urbanistico e edilizio. In questi contesti, sarà necessario ricorrere alla formazione di un ulteriore dispositivo di pianificazione, o di uno specifico programma aggiuntivo di iniziativa volontaria da parte delle Amministrazioni Comunali (come ad esempio il Documento Direttore per la Ricostruzione, di cui all'Ordinanza 39).

La mancanza di risorse certe da destinare alla formazione del Documento Direttore, o di altre forme sistemiche di pianificazione in grado di esprimere una "visione olistica" dei contesti da ricostruire, costituisce ad oggi un punto debole nella programmazione Ministeriale e non agevola l'elaborazione di piani di ricostruzione attenti alla prevenzione del rischio sismico a scala urbana.

Tabella 3: Cratere sismico Regione Marche, Perimetrazioni approvate ad agosto 2019
 Quadro comparativo dei potenziali elementi di integrazioni ai Piani attuativi di
 ricostruzione per la realizzazione del progetto della sicurezza a scala urbana

COMUNI FORTEMENTE DANNEGGIATI CON PERIMETRAZIONI APPROVATE	PERIMETRAZIONI APPROVATE DAGLI U.S.R. REGIONE MARCHE (aggiornamento Agosto 2019)	Contesti insediativi con "AMBITI PERIMETRATI FUNZIONALI" alla prevenzione del rischio sismico a scala urbana	Contesti insediativi con interventi di "RICOSTRUZIONE INTEGRATA" per la prevenzione del rischio sismico a scala urbana		
			AGGREGATI URBANI E UMI (volontari e imposti)	AREE LIBERE E SPAZI PUBBLICI	INFRASTRUTTURE, STRADE E PERCORSI URBANI
Arquata del Tronto	Capoluogo	•			
	Loc. Capodacqua				•
	Loc. Pescara del Tronto	•			
	Loc. Piedilama		•	•	•
	Loc. Pretare		•	•	•
	Loc. Tufo			•	
Caldarola (MC)	Loc. Vezzano			•	•
	Capoluogo		•		
	Croce		•		•
	Castiglione		•	•	•
Camerino (MC)	Colle e Valle Valcimarra		•		
	Capoluogo		•	•	•
	Calcina	•			
	Borgo sangiorgio e Vallicelle		•	•	•
	Sant'Erasmo		•		
	Piegusciano		•		
Castelsantangelo sul Nera (MC)	Nibbiano		•		
	Amano	•			
	Capoluogo			•	
	Macchie	•			
	Nocria - via Canepine	•			
	Nocelleto	•			
	Nocria - Sarponicchio	•			
	Nocria - via Piana			•	
Cessapalombo (MC)	Rapegna	•			
	Vallinfante	•			
	La Valle	•			
	Monastero		•	•	•
Esanatoglia (MC)	Capoluogo		•		•
Gualdo (MC)	Capoluogo		•	•	•
Montegalfo (AP)	Colleluce		•		
	Fonditore		•		
	Astorara		•	•	
	Colle	•			
	Rigo	•			
	Corbara	•			
	Castro		•		•
	Inteprete	•			
Muccia (MC)	Collefratte		•		
	Capoluogo		•	•	•
	Costafiore		•		
Petriolo (MC)	Massaprofoglio		•		
Pioraco (MC)	Capoluogo		•	•	•
Sefro (MC)	Quartiere Madonetta		•		
	Loc. Sorti Butino			•	
Serravalle di Chienti (MC)	Loc. Sorti Cerreto	•			
	Gelagna Alta	•			
Ussita (MC)	Castel Murato e Castelfantellino	•			
	Sasso			•	•
	Pieve		•	•	
	Vallazza		•		
	Calcara		•		•
	Palazzo	•			
	Casali	•			
	Sorbo	•			
Valfornace* (MC)	San Placido		•		•
	Nemi		•	•	•
Visso (MC)**	Villanova di Sopra		•		
	Capoluogo		•	•	•
	Croce		•	•	•
	Villa Sant'Antonio			•	
	Aschio		•		
	Borgo San Giovanni		•		•

Un altro elemento critico che emerge nell'utilizzo non coordinato delle Ordinanze, è dato dalla difficoltà di sincronizzare l'azione pubblica del piano attuativo e l'azione privata di ricostruzione del patrimonio edilizio, quest'ultima penalizzata da condizioni stringenti che, salvo motivate ragioni di pubblica utilità (esempio, la sicurezza), spingono di fatto verso interventi “dove era – come era”, con evidente difficoltà di produrre “azioni di sistema” per l'individuazione di spazi sicuri, vie di fuga e *lifeline* per la prevenzione del rischio sismico a scala urbana e territoriale. In questi contesti, sarà possibile perseguire i necessari obiettivi di prevenzione del rischio sismico a scala urbana attraverso la redazione di un progetto complessivo della Struttura Urbana Minima (Sum) sostenuto da un atto consapevole e volontario delle amministrazioni locali.

(iii) Conclusioni

Il dibattito nazionale ha riportato in auge i temi della sicurezza ambientale del nostro Paese e in modo particolare dei territori cosiddetti fragili (Oliva 2016). Anche se nella disciplina urbanistica è ben noto che, a ogni ricorrente terremoto, frana o alluvione, le fragilità ambientali del territorio tornano a essere attuali, ma sempre e solo per il tempo limitato agli intervalli temporali aperti dai disastri (Galuzzi 2016). E sebbene già nel 1981 Campos Venuti sosteneva la necessità di una “politica che non sottovaluti la cultura della natura”, affinché il Paese cominciasse a misurarsi con le catastrofi non solo a posteriori, ma riducendo o eliminando a priori gli effetti negativi del sisma, solo con i recenti eventi sismici sono state attivate a livello nazionale iniziative ed esperienze che propongono lo sviluppo di una riflessione olistica sul tema della fragilità e della prevenzione (Campos Venuti 2016). L'esperienza italiana sta inoltre insegnando che per studiare i terremoti non bastano reti strumentali sofisticate, ma servono anche programmi tecnico-politici di ampio respiro; che mescolino, in modo equilibrato, le tre componenti essenziali del problema – storica, strumentale, geologica –

“(...) nella consapevolezza che è necessario compensare le lacune intrinseche di una componente con le conoscenze di un'altra.”
(Sargolini 2017).

Sappiamo anche che, in attesa degli sviluppi e degli esiti delle ricerche scientifiche, l'unica via attuabile in tempi relativamente brevi è quella di praticare la cultura della prevenzione e lavorare a città più resilienti.

Riferimenti Bibliografici

- AA.VV. (2017), Analisi socio-economica del territorio italiano e delle risorse per le politiche di coesione, *Agenzia per la Coesione Sociale, Schede regionali 2*, 2017.
- Campos Venuti G. (1981), Dopo il terremoto. Una cultura per il territorio, *Problemi della Transizione*, 6.
- Campos Venuti G. (2016), Terremoti, urbanistica e territorio, *Urbanistica*, n. 154, 53-58.
- Esposito F., Russo M., Sargolini, M., Sartori L., Virgili V. (eds) (2017) *Building Back Better: idee e percorsi per la costruzione di comunità resilienti*, Roma:Carrocci.

- Gabrielli B., Oliva F. (2010), Dio salvi l'Aquila, una ricostruzione difficile. Presentazioni, *Urbanistica Dossier*, 123-124, 2-3.
- Galuzzi P. (2016), I rischi e la cura, *Urbanistica*, n. 154, pp. 4-7.
- Oliva, F. (2016) La difficile ricostruzione dell'Aquila, *Urbanistica*, n. 154, pp. 39-48.
- Sargolini M. (2017) Eventi sismici: non ci facciamo più cogliere di sorpresa, *Agriregionieuropa*, 13, 51.