

02

Ricostruzione post-terremoto e post-catastrofe

Sandro Fabbro

Visioni e realizzazioni, moderne e postmoderne, di ricostruzione post-catastrofe. Quali lezioni per l'urbanistica?

Premessa

Di seguito si ripercorrono in breve e senza pretesa di sistematicità storiografica, alcune tappe fondamentali delle ricostruzioni post-terremoto avvenute in area europea nell'arco di quasi tre secoli. C'è ragione di pensare che queste, o almeno alcune di queste, costituiscano delle pietre miliari, di valore paradigmatico, del pensiero e dell'azione umana e sociale di fronte all'"enigma" delle catastrofi naturali. Non che si voglia impostare la sessione o discuterne i contributi a partire necessariamente da questo approccio ad ampio spettro. Ma certo, rendersi conto che le vicende che seguono ad una catastrofe naturale sono così fondamentali nel tracciare non solo le linee delle ricostruzioni fisiche ma anche di svolte più generali nel modo di pensare della società, è un punto di partenza ineludibile. I terremoti aprono squarci devastanti negli edifici e nel cuore delle persone colpite ma le ricostruzioni aprono squarci definitivi nel nostro modo di concepire il rapporto uomo-natura, uomo-terra, uomo-territorio e mettono a nudo fino in fondo ciò che siamo e ciò che vogliamo essere. L'Urbanistica non può ignorare questa prospettiva. Anzi, facendola sua fino in fondo, può arricchirsi di uno spessore etico e filosofico che troppo spesso le fa difetto.

Un breve excursus per aprire un dibattito

Nel 1693 forti scosse di terremoto colpirono molti centri della Val di Noto in Sicilia e distrussero Occhiola (la greca Eketla)

che venne ricostruita, con il nome di Grammichele, grazie alla volontà ed all'impegno del principe Carlo Maria Carafa, presidente del Parlamento di Sicilia, all'epoca vicereame del Regno di Spagna. Per incorporare anche i principi di una urbanistica antisismica (ampie piazze, strade larghe, case basse ecc.) la "città" (all'epoca contava poche migliaia di abitanti) fu ricostruita ad alcuni chilometri di distanza da quella distrutta, come una nuova città "di fondazione", con una pianta regolare di forma esagonale (simile a quelle di molte città fortificate di epoca barocca) secondo i criteri formali della "città ideale" rinascimentale. Nel 1755 un terremoto di magnitudine inaudita, cui seguirono un incendio ed un maremoto, distrussero Lisbona. Sebastião José de Carvalho e Melo, più noto come marchese di Pombal, primo ministro dell'Impero di Portogallo, all'epoca una potenza assoluta dei mari, fu incaricato di governare la sua ricostruzione. Il disastro di Lisbona (più di 60mila morti su una popolazione di poco più di 250mila abitanti) scosse profondamente le migliori menti dell'epoca e fu all'origine di fondamentali riflessioni filosofiche dei principali esponenti dell'Illuminismo (Voltaire vi dedicò un poema e la sua opera più grande, il "Candido"). L'assolutismo illuminato del marchese di Pombal portò ad una ricostruzione di grande importanza storica e non solo per l'urbanistica successiva dell'otto ed anche del novecento (il recupero in chiave moderna della griglia ippodamea). A Lisbona, ricostruita secondo

una pianta regolare ed ortogonale e con principi di edilizia antisismica, vengono, per così dire, sperimentati a fondo i principali modelli formali e funzionali –in primis di moltiplicazione della rendita urbana-, della moderna città europea mercantile e capitalista. Le due citate ricostruzioni possono essere collocate al tramonto dell'ancien régime la prima ed all'inizio della modernità capitalista, la seconda. E non solo per le ragioni antisismiche ed economiche che motivano una certa forma urbana, di cui si è detto. La ricostruzione di Lisbona è all'inizio di un nuovo modo di intendere anche il rapporto con i disastri naturali e con la "natura" tout court. Sostiene Bauman (2017), che la cultura Illuminista e razionalista, per emergere definitivamente, non poteva tollerare il male prodotto dalla natura sull'esistenza umana. Reagisce quindi lanciando quel grido di guerra per cui, non potendo prevedere quel male (le catastrofi naturali) si sarebbe dovuto "sottomettere" la natura dovunque possibile imponendo l'ordine della razionalità umana su tutta la terra. La ricostruzione di Messina dopo il terremoto del 1908 (paragonabile, per morti e distruzioni, a quello di Lisbona), molto più modestamente inaugura la storia tutta italiana delle "ricostruzioni infinite" dove il terremoto diventa l'occasione per la creazione di uno stato permanente di emergenza dilatato appositamente per incrementare un'economia della ricostruzione (Saitta, 2013). Negli ultimi cinquant'anni, sempre in Italia, le ricostruzioni post-disastro si sono confrontate con le strutture insediative e territoriali da due punti di vista alternativi (Fabbro, 2012):

- da un primo punto di vista le strutture sono considerate come modelli astratti e tendenzialmente razionalizzatori delle "storture" che la storia e la geografia hanno prodotto nel territorio (è il modello razionalista erede della tradizione di Lisbona). Le ricostruzioni vengono intese, in questo caso, come occasioni per una "riforma", più o meno radicale, del territorio attraverso l'applicazione di una qualche "matrice" esogena (sono i casi, oltremodo emblematici, della ricostruzione di Longarone dopo il disastro del Vaiont, nel 1963 e della ricostruzione di Gibellina,

dopo il terremoto del Belice, nel 1968). L'ordinamento spaziale dell'insediamento che viene ricostruito è del tutto nuovo e spesso anche la localizzazione (né dov'era, né com'era).

- le strutture sono considerate come immanenti nel territorio e profondamente legate e giustificate da quel territorio. Se le strutture sono già nel territorio, allora, ai fini di una ricostruzione, sono riguardate come matrici endogene capaci di ridare un senso, alla stessa ricostruzione, in una più ampia "ecologia umana" (i casi del Friuli, dell'Umbria e delle Marche). L'ordinamento spaziale dell'insediamento che viene ricostruito è quello precedente (dov'era e com'era).

Venendo ai nostri anni, la ricostruzione dell'Aquila dopo il terremoto del 2009, inaugura un modello che si distacca da ambedue questi punti di vista perché lo Stato riprende centralità e potere ma mostra di essere sempre più inadeguato nel portare efficacemente a termine questo genere di sfide. Al più compie qualche sperimentazione, sulla pelle dei sinistrati, che genera effetti collaterali che disabilitano la stessa ricostruzione. All'Aquila, la Protezione civile nazionale, plenipotenziaria della ricostruzione, vuole contrarre il tempo della ricostruzione evitando gli alloggiamenti provvisori e costruendo un "provvisorio con le caratteristiche del permanente" (Calvi, 2009). E' il fondamento concettuale del progetto CASE ovvero dei "Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili" realizzati dal Commissario delegato del governo e capo della Protezione Civile. Quelle 13.400 persone che sono poi andate ad abitare quegli alloggi non avranno probabilmente bisogno, almeno per i prossimi dieci anni, di cercarsene altri. Si tratta di un quarto dei senzatetto e di buona parte dei precedenti abitanti del centro storico de L'Aquila. E' molto probabile, quindi, che non parta da queste persone una "domanda" di ricostruzione del centro storico dell'Aquila. Per quali abitanti, allora, verrà mai ricostruito?

Quanto si sta facendo in questi mesi per la ricostruzione dopo il terremoto dell'Italia centrale, con la nomina di un Commissario alla Ricostruzione (si badi: alla ricostruzione e non all'emergenza) sembra collocarsi

sulla stessa strada del controllo statale in nome di una efficienza e di una efficacia che, dal 1908, lo stato italiano non è però capace di assicurare. Lo Stato italiano, purtroppo, non sembra voler uscire dalla vecchia logica di un potere centrale che interviene volta per volta, sulla base degli interessi del momento e per fare, sulla pelle dei sinistrati, le sperimentazioni politiche ed urbanistiche che servono al potentato politico-economico del momento. E' ancora la logica del principe Carlo Maria Carafa e del marchese di Pombal. Ma quelli, almeno, le ricostruzioni le facevano davvero.

Conclusioni

Come urbanisti dobbiamo ricercare e perorare modalità di ricostruzione che "chiudano", per così dire, sia con la "modernità" imposta da un Illuminismo che crede di sottomettere la natura sia con la deriva italica delle ricostruzioni infinite, per aprire finalmente a modalità di ricostruzione "civili" in tutti i sensi. Civili perché basate su principi democratici nel governo della decisioni e repubblicani nell'uso delle risorse pubbliche, su garanzie massime di sicurezza per gli abitanti e su modelli urbanistici endogeni e di forte empatia con il territorio e con le sue identità storico-geografiche (oggi diremmo "ecologici" e "sostenibili"). Forse un esempio positivo lo possiamo trovare nella ricostruzione del Friuli dopo il terremoto del 1976 (Senato della Repubblica, 2017). Ricostruzione civile perché completata in tempi accettabili (dieci-dodici anni) con una quantità sì elevata ma non sproporzionata di risorse e senza scandali macroscopici. Ma civile anche (o forse proprio) perché democratica (nel senso di discussa e partecipata dal basso); repubblicana (in quanto orientata da virtù civiche nell'uso delle risorse comuni ai diversi livelli di responsabilità dallo Stato all'ultimo comune); urbanisticamente sostenibile (perché rispettosa di caratteristiche storiche, geografiche e antropologiche); innovativa nelle tecniche di recupero antisismico e storico-culturale dell'edilizia esistente.

References

- Bauman Z. (2017), *Retrotopie*, Laterza, Bari.
- Calvi G.M. (2009), La ricostruzione tra provvisorio e definitivo: il progetto C.A.S.E., in: <http://geomatica.unipv.it/certosa/progetto%20CASE.pdf>, pp- 1-12.
- Fabbro S. (2012), “La ricostruzione del Friuli a confronto con gli interventi post-terremoto all’Aquila”, in Gerundo R. (2012), *Terremoto 80 Ricostruzione e Sviluppo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Fabbro S. (2017), *Il “Modello Friuli” di Ricostruzione*, Forum editrice, Udine.
- Monteiro C. (2015) Il nuovo ordine giuridico per la ricostruzione di Lisbona a seguito del terremoto del 1755. Il rapporto tra forma urbana e struttura fondiaria in: https://www.academia.edu/347058/Il_nuovo_ordine_giuridico_per_la_ricostruzione_di_Lisbona_a_seguito_del_terremoto_del_1755._Il_rapporto_tra_forma_urbana_e_struttura_fondiaria
- Saitta P. (2013) *Quota zero. Messina dopo il terremoto: la ricostruzione infinita*, Donzelli editore, Roma.
- Senato della Repubblica (2017) *Terremoti. L’Aquila, Reggio-Emilia, Centro Italia: politiche e risorse per ricostruire il Paese*, Ufficio valutazione impatto, Documento d’analisi n. 7, 2017.

Introduzione

Massimo Sargolini

Purtroppo, sono necessari eventi disastrosi che, talora, procurano vittime e gravissimi danni materiali per sensibilizzare i responsabili delle politiche territoriali a dedicare più attenzione e risorse alla conoscenza di fenomeni naturali, molto frequenti nell’intero pianeta; come terremoti, uragani, tsunami, eruzioni vulcaniche e frane, e le strette interazioni con i processi decisionali della governance. In particolare, nel nostro Paese, l’elevata vulnerabilità di ogni infinitesima porzione di esso dovrebbe essere ormai acclarata e dovremmo essere pronti a fornire risposte adeguate, da pianificare accuratamente “in tempo di pace”, evitando di piombare in continue emergenze, ogni volta come fosse la prima volta.

L’impreparazione è stata, dolorosamente, rilevata all’indomani del sisma del 24 agosto 2016 e seguenti, che ha devastato 4 regioni dell’Italia Centrale (Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria), mettendo a rischio la sopravvivenza di 131 comuni, ognuno dei quali attorniato da almeno una decina di borghi rurali. Per questo, è necessario che la risposta del Paese al prossimo evento, che certamente si presenterà, si costruisca sin d’ora, quando ancora non è stato completato il periodo di emergenza, prima che i riflettori sull’area colpita si spengano, quando il ricordo è ancora vivo nella memoria della società civile. E’ dunque proprio questo il momento di dedicare energie alla costruzione di città e comunità più resilienti, cioè a ricostruire “meglio di com’era prima”, e le considerazioni che emergeranno da questa sessione di approfondimenti potranno rappresentare un reale contributo ai tavoli permanenti di lavoro sulla ricostruzione e rinascita dei territori del Centro Italia devastati dal sisma del 24 agosto 2016 e seguenti¹.

Il tema della preparazione (*preparedness*) rispetto ai disastri naturali è da decenni al centro dell’azione dell’UNISDR (*United Nations Office for Disaster Risk Reduction*), l’agenzia delle Nazioni Unite che si dedica agli interventi per ridurre i rischi dei disastri naturali. Dal 2005, l’agenzia esercita un’importante azione nell’orientare i governi e le comunità locali a rafforzare la loro capacità nel prevenire (ove possibile) i disastri naturali, ridurre (sempre) la vulnerabilità delle comunità esposte al rischio e aumentarne la resilienza.

Secondo il *Sendai Framework for Disaster Risk*

Reduction (2015-30), per un’appropriata gestione del rischio di disastri, è necessario un approccio interdisciplinare e olistico, sapendo che la gravità di un evento calamitoso di origine naturale è strettamente correlata alle scelte che facciamo e che riguardano questioni puntuali di ogni singolo individuo o di rilevante estensione territoriale quali: le abitudini di vita; la modalità di conservazione e di valorizzazione delle risorse naturali e culturali; la gestione delle attività agro-silvo-pastorali; le tecniche della produzione industriale e artigianale; la pianificazione e la progettazione della crescita urbana e infrastrutturale. E’ dunque necessario che il *Disaster Risk Reduction* trovi sempre più spazio nelle politiche della governance territoriale europea e la pianificazione urbanistica non può sottrarsi alla responsabilità di fare la propria parte nel raggiungimento degli obiettivi succitati.

L’UNISDR ribadisce due fattori chiave su cui fare leva:

1) preparare individui, comunità e organizzazioni economiche e sociali a fronteggiare i disastri naturali e i rischi a essi associati mediante misure idonee per aumentare la capacità di risposta, e quindi la resilienza delle comunità;

2) intervenire dopo i disastri per costruire meglio, cogliendo la ricostruzione come occasione per mitigare le conseguenze di futuri disastri. Tutto questo è sintetizzato nell’espressione *Building Back Better*, che significa appunto “ricostruire meglio”, un principio che non si applica solo agli edifici o alle infrastrutture materiali².

In tal senso, la L.229/2016 e, più specificatamente, le diverse ordinanze, emanate dal Commissario Straordinario del Governo, sanno di dover rispondere a un’esigenza di ricostruzione, da effettuarsi con rapidità, agendo in modo “unitario e omogeneo” nell’area interessata dal sisma, programmando l’uso delle risorse finanziarie “sulla base degli indicatori del danno e della vulnerabilità”, ma dovendo tener presente la variegata articolazione dei tessuti insediativi e delle diverse matrici paesaggistiche (quindi storico-culturali e naturali) cui appartengono.

1. La struttura del Commissario Straordinario del Governo per la Ricostruzione nei territori interessati dal sisma, istituita il 9 settembre 2016, attraverso il Comitato Tecnico Scientifico, fornisce linee guida, criteri e orientamenti per la ricostruzione. La Regione Marche, attraverso una ricerca incentrata sul territorio degli 87 comuni, condotta dalle 4 università marchigiane (coord.: Massimo Sargolini, UNICAM), affiancate da ISTAO e Università di Modena - Reggio Emilia, fornirà una prima traccia dei "sentieri di sviluppo possibili" per la rinascita socio economica di questa vasta porzione dell'Appennino centrale.
2. Per approfondimenti: Esposito F. et al. (a cura di), (2017), *Building Back Better: idee e percorsi per la costruzione di comunità resilienti*, Carocci editore pressonline, Roma

Paesaggi "in emergenza"

AIAPP Associazione Italiana di Architettura del Paesaggio,
M.Cristina Tullio

Premessa

L'AIAPP, Associazione Italiana di Architettura del Paesaggio è stata fondata nel 1950 a Roma e riunisce circa 700 iscritti fra progettisti, studiosi e studenti che si riconoscono nella figura professionale dell'Architetto del Paesaggio. Membro di IFLA (International Federation of Landscape Architects) e di IFLA Europe, l'Associazione, persegue finalità statutarie, che sono rivolte a:

- contribuire a promuovere la formazione, le attività scientifico-culturali, di informazione, di aggiornamento professionale e di ricerca nel campo dell'architettura del paesaggio;
- contribuire al miglioramento della conoscenza, conservazione attiva e alla tutela dei valori del paesaggio;
- contribuire a qualificare e promuovere la professione dell' "Architetto del Paesaggio".

Con tali finalità AIAPP organizza eventi e manifestazioni e collabora con diversi Enti e associazioni.

In particolare, ogni anno, AIAPP si dedica ad approfondire un tema, organizzando iniziative di vario tipo, fra cui due assemblee nazionali e una manifestazione denominata "Giardini e Paesaggi aperti" che vede tutte le nostre sezioni territoriali impegnate in un evento, o in una serie di eventi, happening e visite guidate dai soci AIAPP, con azioni che si svolgono in uno stesso fine settimana dibattendo sul tema dell'anno.+

Il tema di quest'anno 2017 è "OLTRE I PAESAGGI DI CRISI", tema vastissimo e contingente che fino ad ora è stato affrontato nelle diverse sezioni territoriali, coordinate a livello nazionale e in diverse manifestazioni, seminari ed eventi. L'obiettivo, ovviamente, non è denunciare le molteplici situazioni di crisi che ci circondano ma indagare ed evidenziare il ruolo strategico del progetto di paesaggio per risolvere situazioni critiche di varia natura, evidenziando modalità operative, dal punto di vista tecnico e progettuale, capaci di trasformare le situazioni di crisi in "opportunità" di lavoro, rigenerazione e recupero, canalizzando energie e intelligenze verso soluzioni concrete e interdisciplinari.

La fragilità e la vulnerabilità del territorio italiano è nota ed è indispensabile in un paese come il nostro progettare e pianificare il territorio a partire dalla prevenzione e progettando spazi "resilienti", capaci di rispondere alle emergenze e ai cambiamenti, lenti o repentini che siano.

Come ama citare Josep Acebillo, la compagnia di assicurazioni Lloyds of London ha divulgato uno studio svolto su 300 città -Lloyd's City Risk Index 2015/2025- secondo



il quale nei prossimi 10 anni sarà necessario investire circa 4,5 trilioni di dollari per intervenire nel ripristino di aree devastate da catastrofici di natura ambientale.

In Italia ogni anno, si registrano dissesti idrogeologici che snaturano aree abitate, determinando morti e devastazione; la terra trema a causa delle molteplici faglie che attraversano il paese; per non parlare delle situazioni vulcaniche "dormienti" di estremo pericolo per aree densamente abitate, ecc.

Le situazioni critiche possono essere molteplici e il "paesaggio" inevitabilmente registra tutte le trasformazioni piccole o rilevanti che la natura o le civiltà, con le loro diverse culture imprimono nel territorio che "per sua natura" è in continua trasformazione.

Alcune "criticità" possono essere contenute o superate grazie ad interventi nel paesaggio: dai cambiamenti climatici, alla scarsità e inquinamento dell'acqua e del suolo fertile, dalla distruzione della biodiversità, all'esaurimento di molte altre risorse, sia geologiche che alimentari; dall'inquinamento dell'aria che respiriamo a quello degli habitat umani, fino alla perdita della qualità della vita e delle relazioni interpersonali; del modo in cui "abitiamo" questo mondo.

La maggior coscienza ecologica collettiva, rende possibile promuovere le azioni necessarie per migliorare il "Metabolismo urbano"¹, proponendo un funzionamento



INVECE:

LE NOSTRE CITTÀ' OGGI:

- consumano energia,
- Impermeabilizzano, occupano e "compattano" i suoli,
- producono scarti,
- inquinano l'aria e l'acqua (il 72% della CO2 sembra si produca nelle città),
- Determinano "isole di calore", non considerando i venti, le condizioni di insolazione e la vegetazione urbana, contribuendo al peggioramento della crisi climatica,
- distruggono la bio-diversità e perdono un patrimonio di specie e cultivar importantissimo,
- Si costruisce senza considerare:
 - la presenza di acque, sotterranee o emerse,
 - la geologia e la pedologia dei suoli,
 - la loro sismicità e fragilità
 - Il sistema morfologico dei siti
 - la storia ed evoluzione dei siti, i suoi materiali e le tradizioni, ecc.
- Fino all'inquinamento culturale che riduce progressivamente la qualità della vita e delle relazioni interpersonali.

IL FUTURO DEVE ESSERE CARATTERIZZATO DA:

- un maggior equilibrio fra consumi e produzione,
- un maggior riciclo e riutilizzo,
- la riduzione dell'impronta idrica e del carbonio, combattendo i cambiamenti climatici,
- una maggior manutenzione del territorio,
- il rispetto e la conservazione della biodiversità naturale e agricola,
- la progettazione di città resilienti, capaci cioè di prevedere e assorbire situazioni impreviste e repentine ma anche di calcolare in anticipo i fenomeni "propri" dei siti"...per nulla imprevisti solo non considerati,
- tutto ciò applicando criteri di economia circolare e proponendo nuovi "lavori"
- E migliorando la qualità della vita delle persone, grazie a spazi di "benessere", d'incontro e di scambio intergenerazionale e interculturale.

efficiente ed integrato delle varie parti della città. Le nostre città consumano energia, occupano i suoli, producono scarti e inquinano l'aria e l'acqua e, invece, il futuro deve essere caratterizzato da un maggior equilibrio fra consumi e produzione, un maggior riciclo e riutilizzo, la riduzione dell'impronta idrica e della CO₂, una maggior manutenzione del territorio, la progettazione di città resilienti, capaci cioè di prevedere e assorbire situazioni impreviste e repentine e tutto ciò applicando criteri di economia circolare e proponendo nuovi "lavori".

La soluzione di molte criticità, infatti, sta nel riproporre "antichi/nuovi" lavori che nel migliorare il territorio per superare le crisi fisiche, contribuiscono a superare le crisi economiche! Il problema più grave, infatti, non è quello relativo alle crisi fisiche: Matteo Clemente in "Crises of territories and landscape opportunities"² scrive: "La crisi economica ha conseguenze sociali, oltre che ambientali e

paesaggistiche, divenendo ormai un alibi per non fare, per non industriarsi e per immaginari mondi possibili... Bisogna cominciare a riflettere sul fatto che, probabilmente, non è la crisi a determinare il degrado dei territori, ma la condizione di degrado in cui versano i territori ad alimentare la crisi sociale ed economica; è l'incuria per il paesaggio a favorire la crisi dei territori, togliendo agli stessi ogni prospettiva di sviluppo socio-economico" e cita Albert Einstein, che in "Il mondo come lo vedo io" (1931), aveva asserito che "l'unica crisi pericolosa è la tragedia di non lottare per volerla superare".

Fatte queste premesse, nel parlare di ricostruzione di luoghi e di paesaggi "in emergenza" (cioè del paesaggio ferito dalle catastrofi, ma anche dei rischi che si corrono con le ricostruzioni temporanee dei villaggi creati per superare l'emergenza, oltre che con le ricostruzioni durature che seguono), proviamo a fissare alcuni temi che tratteremo con immagini nella presentazione:

1. Primo: è necessario pensare a spazi e paesaggi "resilienti", capaci di rispondere:

- ai cambiamenti violenti, sapendo che sarà necessario essere preparati a future possibili emergenze,

- ma anche ai cambiamenti climatici, ambientali, sociali, economici ecc.

Dobbiamo considerare tali accadimenti come fasi di un'evoluzione inevitabile, propria del territorio e delle sue caratteristiche, non considerando più tali fenomeni come "emergenze" inaspettate (che ci trovano impreparati) con gravi conseguenze sulle popolazioni.

2. Secondo: è fondamentale ragionare sui paesaggi risultanti dalla ricostruzione: questi ultimi non saranno mai "dov'era e come era" perché mancheranno il carattere e l'atmosfera determinati dalla stratificazione/sedimentazione storica, ma anche perché non si può cancellare la "ferita" (che fra l'altro è giusto che rimanga nella "memoria" delle trasformazioni del sito perché fa parte della sua "storia"). L'identità, il "sentirsi a casa" in tali contesti può e deve essere ri-creato, possibilmente quanto prima possibile. Considerando che una ricostruzione in media richiede 10 anni, forse potremmo ripartire proprio dallo spazio pubblico (ovviamente dove possibile), e, quindi, nel paesaggio urbanizzato e/o circostante (agricolo, per attività turistiche multifunzionale, ecc), in quanto facilmente realizzabile, con investimenti e tempi contenuti. Realizzare/ricostruire lo spazio collettivo, infatti, come prima iniziativa, permetterebbe di creare aree di "pausa" post trauma, di strutturare aree d'incontro e, quindi, di permettere la riappropriazione dei luoghi identitari collettivi, e ciò mentre la ricostruzione si svilupperà con la ri-edificazione degli spazi privati³.

3. Terzo: un altro tema infine, non secondario, è quello relativo agli insediamenti "temporanei" che, in quanto "temporanei" (ma con durata in teoria non inferiore ai 10 anni!), sono strutturati senza alcuna attenzione all'organizzazione insediativo-morfologica e al loro inserimento paesaggistico, determinando quasi sempre "spaesamento" e desolazione.

L'esperienza di molti "villaggi" post terremoto del Friuli e di altre località, inoltre, hanno dimostrato come tali insediamenti non siano affatto "temporanei" e come rimangono

nei luoghi e nei paesaggi, prolungando nel tempo tali “urbanizzazioni” desolanti.

E’ necessario pensare, dunque, a nuove tipologie insediative di accoglienza, integrate al paesaggio, alle tradizioni abitative, ai colori, ai materiali e al clima dei luoghi, per offrire migliori condizioni di vita agli abitanti, sia rispetto all’emergenza iniziale che nel caso del prolungarsi nel tempo dell’insediamento, evitando di deturpare i paesaggi e la morfologia dei siti, come sta accadendo in molte località recentemente terremotate.

1. Josep Acebillo, *A new Urban Metabolism*, Barcelona-Lugano
2. Matteo Clemente, Rita Biasi, Luca Salvati, *Crisis Landscapes, opportunities and weaknesses for a sustainable development*, Franco Angeli editore 2016
3. Come è avvenuto grazie alla legge 39/86 in Friuli e successivamente nelle Marche dopo il precedente terremoto.

Dalla ricostruzione alla transizione. Guidare i territori in una strategia di lungo periodo

Nora Annesi, Annalisa Rizzo

Introduzione

La dicotomia territoriale città-campagna ha coperto uno spazio centrale nelle questioni politiche, sociali, infrastrutturali e redditizie di tutti i tempi, assumendo definizioni e sfumature differenti nel corso della storia.

Aree urbane e aree rurali, città compatta e città diffusa, centri e aree periferiche, “la polpa e l’osso”, descrivono il medesimo conflitto fra due mondi opposti per condizioni naturali e socio-economiche (De Benedictis, 2002).

Mentre strategie di sviluppo dell’UE hanno portato ad una effettiva convergenza di sviluppo fra i paesi comunitari, all’interno degli stessi la distanza fra poli, motori della crescita, e aree meno sviluppate sta aumentando (Bachtler et al, 2017).

Il processo di polarizzazione non si limita all’economia, il fenomeno si riflette nell’emorragia demografica cui le aree periferiche stanno assistendo, con conseguente inasprimento dei fenomeni di abbandono dei terreni montani e agricoli (SNAI, 2014). La riduzione del presidio e della manutenzione del territorio a sua volta determina l’incremento della vulnerabilità del territorio e l’aggravamento dell’impatto che gli eventi naturali straordinari hanno non solo sul sistema fisico ma anche sul sistema socio-economico.

Oltre all’effetto diretto dei disastri, è stato evidenziato il ruolo che le politiche e i provvedimenti straordinari adottati per il governo dell’emergenza hanno nel determinare la direzione di sviluppo del sistema territoriale nel complesso (Birkmann et al., 2008). Le politiche indirizzate al bilanciamento dello sviluppo, ossia alla coesione territoriale, sia a livello comunitario sia a livello nazionale, necessitano di una costante ridefinizione poiché, nonostante i parziali successi raggiunti, risultano ancora inadeguate rispetto alla sfida (Bachtler et al, 2017). Nel processo di revisione e integrazione delle politiche e strategie di sviluppo, la mitigazione degli effetti del

cambiamento climatico sta assumendo un ruolo sempre più importante.

Allo stesso modo è necessario considerare la riduzione della vulnerabilità rispetto ai disastri naturali a cui il nostro territorio è regolarmente esposto come parte integrante delle strategie di sviluppo. Per fare questo è opportuna una ri-lettura dell’impatto e dell’effetto che i disastri naturali hanno sulla traiettoria di sviluppo di un territorio.

Indagando la relazione fra aree interne e vulnerabilità del territorio, il paper analizza il ruolo dei disastri nelle strategie di sviluppo di lungo termine e valuta il potenziale contributo che strumenti di management possono dare nella formazione di un quadro unitario di azione.

Premesse

Place-based strategies for inclusive growth

La sostenibilità ambientale, sociale ed economica è al cuore delle politiche e delle strategie di sviluppo comunitario. La riduzione del divario presente fra le diverse regioni, in termini di crescita e sviluppo, è un elemento fondamentale di questa sfida. Nonostante le azioni intraprese con le politiche per la coesione territoriale, tra il 1995 e il 2014 il divario fra regioni “trainanti” e aree depresse è aumentato del 56 % (Bachtler, 2017). La risposta e la ripresa dopo la crisi economica del 2008 è caratterizzata da una forte disomogeneità territoriale e le differenze maggiori sono ora riscontrabili non tanto fra i diversi paesi comunitari quanto fra le regioni interne ai paesi stessi. Per questa ragione, sia il mondo accademico sia le istituzioni riconoscono la necessità di sviluppare strategie differenziate e place-based. La Strategia per le Aree Interne si inserisce in questo quadro, andando a tracciare i confini del divario di sviluppo a scala comunale. Il criterio adottato per la mappatura e la definizione delle aree interne non è puramente economico, identificando nella perifericità rispetto ai centri di servizi una proxy (non stabilendo una relazione strettamente causale) dei fenomeni di spopolamento, decrescita economica, riduzione dell’occupazione, crescita dei costi sociali.

Disaster Management e cambiamento climatico: ridurre la vulnerabilità

Nell’arco di vent’anni la cifra di disastri registrata annualmente è passata da circa

200 a oltre 400. Le proiezioni prevedono che il trend proseguirà, con una maggiore frequenza e imprevedibilità degli eventi. In parallelo sono aumentati i costi derivanti dalle catastrofi naturali. Al di là dei costi economici, materiali, sono incalcolabili le perdite in termini di vite, patrimonio culturale e servizi ecosistemici. L'impatto diretto o indiretto sui sistemi economici informali, non rilevabili, o difficilmente monetizzabili, possono rivestire un ruolo determinante in particolari settori ed in determinate aree (IPCC, 2012; pp. 9).

L'urbanizzazione, la maggiore concentrazione di popolazione in determinate aree da una parte e lo spopolamento e abbandono dall'altra, accompagnati da una inadeguata prevenzione espongono al rischio un numero sempre crescente di persone. La sfida "della riduzione sostanziale dell'impatto dei disastri e dell'integrazione della riduzione del rischio nei programmi e nelle politiche di sviluppo" dichiarata in occasione del Hyogo Framework for Action 2005-2015 (HFA) non è mai stata così urgente (UN/ISDR & UN/OCHA, 2008).

Verso una strategia integrata

Dalla pubblicazione del White Paper sull'adattamento al cambiamento climatico (2009), sono state promosse molte iniziative volte alla sensibilizzazione sulla riduzione del rischio. Nonostante questa crescente tendenza, l'intima correlazione fra la riduzione del rischio e la sfida verso uno sviluppo più inclusivo e "omogeneo" non è ancora stata metabolizzata dalle politiche e programmi comunitari (Fageberg et al, 2016).

La riduzione della vulnerabilità e la gestione del disastro, per troppo tempo rimasta appannaggio di accademici, enti umanitari o ambientalisti, dovrebbe piuttosto diventare uno dei pilastri delle strategie di sviluppo sostenibile (UN/ISDR & UN/OCHA, 2008).

Secondo il settimo Territorial Observation del progetto ESPON, alla base dell'approccio integrato è necessario porre la relazione fra risk/disaster management e prevenzione/ sviluppo socio-economico. Numerosi documenti di indirizzo quali Europe 2020, Territorial Agenda 2020 e la European Cohesion policy post 2014 (CSF Funds) riconoscono e condividono la stessa priorità. L'integrazione delle strategie rappresenta una delle sfide che le politiche per la coesione

dovranno affrontare nei prossimi anni, bilanciando le disparità e le disomogeneità territoriali in termini di vulnerabilità. Per farlo è indispensabile agire in maniera programmatica e consapevole nelle occasioni in cui gli obiettivi si allineano ed in cui le opportunità di agire efficacemente, tanto nel breve/medio quanto sul lungo termine, sono maggiori, dando apertura alle cosiddette "window of opportunity".

Aree interne e disastri

Secondo le premesse di sviluppo sostenibile, disparità territoriale e disastri, il paper propone un innovativo studio delle aree interne dal punto di vista della loro esposizione agli eventi calamitosi di tipo sismico.

A seguito della diffusione del Rapporto Barca (2014) sulla disparità dei territori e quindi sulle strategie per una coesione territoriale, il Piano Nazionale di Riforma ha puntato alla identificazione delle aree nazionali svantaggiate.

Con l'obiettivo di identificare le criticità comuni tra aree caratterizzate da un basso dinamismo economico e sociale, il PNR ha definito una strategia collettiva per il loro recupero attraverso fondi di tipo nazionale (Legge di Stabilità) e di tipo Europeo (fondi comunitari).

La struttura territoriale policentrica emersa da questa analisi ha portato all'individuazione di comuni singoli o aggregazioni di comuni periferici.

In particolare, sono stati gerarchizzati poli urbani a seconda della presenza di servizi e sono stati classificati i restanti comuni in base alla distanza dai poli principali. Aree peri-urbane, aree intermedie, aree periferiche e aree ultraperiferiche, sono state quindi definite come aree distanti dai 20 agli oltre 75 minuti di macchina dai centri principali.

Di fatto emerge come 3/5 del territorio nazionale sia caratterizzato da disponibilità di risorse naturali che sembrano non bastare a dare una spinta propulsiva all'economia, alle traiettorie di sviluppo e a quelle demografiche in costante decrescita. Di contrario alla vastità di superficie coinvolta, solo un quarto della popolazione occupa queste aree. Il forte potenziale di attrazione, dovuto a insediamenti dall'alto valore storico e alle risorse naturali presenti, non è sostenuto da un sistema di servizi

in grado di accogliere esterni e a rendere più confortevole la vita degli indigeni. Ad aggiungere complessità al quadro, un ciclico ripetersi di eventi calamitosi nelle aree interne sembra fortificare i flussi in uscita e a velocizzare i trend pregressi di questi territori.

Partendo dalla verifica di una effettiva corrispondenza tra aree interne e rischio sismico, lo studio introduce per la prima volta un'analisi sulla relazione fra pericolosità e aree interne, con l'obiettivo di definire l'emergenza della questione in termini quantitativi. Secondariamente, basandosi sulla consolidata definizione di rischio come funzione della pericolosità (hazard) moltiplicata per l'esposizione e per la vulnerabilità, il lavoro analizza il ruolo che la condizione di area interna svolge nel determinare gli effetti del disastro sul lungo termine.

Pericolosità nelle aree interne: un primo confronto

L'apparente sovrapposizione tra aree interne ed aree ad alto rischio sismico non sembra essere stata ancora indagata secondo criteri quantitativi e sistematici. Al fine di avviare una prima forma di confronto tra aree aventi le suddette caratteristiche, il nostro studio ha posto le basi su due database nazionali: il censimento aree interne e la classificazione sismica dei comuni italiani.

Le prime osservazioni del database nazionale di classificazione delle aree interne, ha preso in considerazione un totale di 8094 comuni. La seconda fase di osservazione ha invece analizzato la classificazione sismica di 8103 comuni.

Le due fonti non sono state subito confrontabili poiché basate su censimenti comunali istat riferiti a decenni diversi. I database sono stati così omologati attraverso la modifica, per accorpamento o per divisione, dei vari campi al fine di poter rendere raffrontabili e aggiornate le informazioni. Il confronto ha dato risultati decisamente interessanti non solo rispetto alla corrispondenza tra internalità, sismicità, ma anche in termini di demografia e superfici coinvolte.

In particolare è emerso come le aree interne ricadenti nella fascia di sismicità 1-2 (ovvero fascia di rischio maggiore) corrispondano a circa il doppio (numericamente) dei centri esposti al medesimo livello di rischio. In termini di share, quello delle aree interne

ricadenti in zona 1 risulta essere tre volte maggiore dello share dei centri ricadenti nella stessa classe di pericolosità. Viceversa, i poli urbani esposti a rischio di sismicità 3-4 (rischio minore) sono superiori rispetto al numero di aree interne esposte allo stesso rischio. In numeri assoluti stiamo parlando di 552 comuni interni contro 164 poli urbani. In questo senso quasi un'area interna su due ha una pericolosità sismica medio-alta.

Superando la visione prettamente numerica dei comuni ricadenti in aree a differente rischio sismico, risulta interessante verificare quale peso, in termini di superficie, siano ricadenti in una fascia di rischio più alto.

Secondo il dato di classificazione delle aree interne, la superficie territoriale esposta ad un rischio pari a livello 1-2 e ricadente in aree interne coprirebbe circa il 63% dell'intero territorio nazionale. Viceversa, circa il 37% delle aree "polari" sembra essere esposto allo stesso rischio.

Infine, l'ultimo dato a cui merita prestare attenzione è quello relativo alla popolazione ricadente in aree interne e poli urbani. Il dato interessante in questo caso è chiuso nel fatto che le aree interne sembrano comunque essere abitate da un numero inferiore di abitanti, a prescindere dal fatto che la loro rischiosità di tipo 1-2 o 3-4. Tale ultima riflessione va quindi a rafforzare

il prodotto negativo dato dal disastro nelle aree interne, oltre ai fenomeni immediati di distruzione, è racchiuso nella sua capacità di catalizzare e velocizzare trend pregressi (Scamporrino, 2013; Birkmann et al. 2008). Nel caso specifico di territori dove il processo di "addormentamento" è già in atto, il disastro può quindi coprire il ruolo di iniezione letale. Secondo queste premesse e secondo le logiche di vulnerabilità bipartita (comunità-territorio), a pari livello di pericolosità, le aree interne si caratterizzerebbero per un livello di vulnerabilità maggiore rispetto ad un polo urbano principale.

Rischio e vulnerabilità territoriale

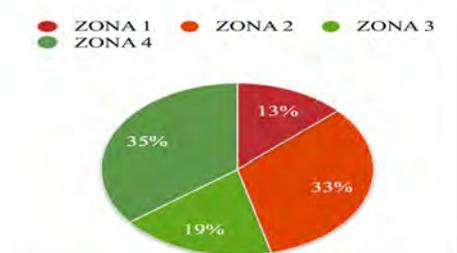
La letteratura riguardante i disastri pone una maggiore attenzione allo studio di quelle tematiche e di quei fenomeni che con cicli brevi si ripetono lasciando ai territori poco spazio per l'oblio. In questo senso, negli ultimi anni, la ricerca si è concentrata soprattutto sugli effetti del cambiamento climatico (Mercer, 2010; Davies et al. 2009; O'Brien et al. 2006). Al contrario, la ricerca sui territori esposti al rischio sismico si caratterizza per un interesse di tipo decrescente. I lunghi tempi di ritorno che caratterizzano i terremoti fanno sì che l'interesse politico e successivamente scientifico vadano ad affievolirsi nel tempo. I territori vulnerabili si trovano così sempre

Se l'esposizione risulta composta sia da fattori funzionali che di utenza, è dunque opportuno considerare gli utenti, ovvero gli abitanti, al centro di un nuovo programma di recupero territoriale.

Ciò che sembra sfuggire ai più recenti calcoli di vulnerabilità urbana e territoriale è il progredire del tempo dei contesti stessi. Mentre il concetto di pericolosità, ampiamente analizzato anche a livello industriale e manageriale (Irwin et al. 1999; Freitas et al. 2003), si caratterizza per una evoluzione molto lenta (basti pensare che le tavole di pericolosità regionali prevedono mediamente aggiornamenti settennali), la vulnerabilità è determinata da fattori molto rapidi, in continua evoluzione e di non facile interpretazione. Al fine di rendere più chiaro il concetto, possiamo riflettere su come l'esposizione a fenomeni franosi, tra i più rapidi in termini di ciclicità, viene monitorata a livello satellitare anche attraverso sistemi real-time (vedi il progetto SLAM) o con strumenti satellitari che possono verificare quotidianamente o settimanalmente l'evolversi di una situazione (Costellazione Sentinel). Non sembra essere altrettanto facile il monitoraggio dell'utenza all'evolversi dei fenomeni demografici e sociali. I fenomeni di abbandono, valutabili di fatto attraverso il censimento nazionale (decennale), o di abbandono effettivo, valutabili attraverso il visibile deterioramento degli edifici, non sono spesso in grado di essere rilevati nelle loro variazioni intermedie di breve periodo. Un'ulteriore forma di debolezza negli studi che ci conducono alla comprensione di un territorio vulnerabile è costituita dall'incapacità di sovrapporre e confrontare analisi provenienti da diversi campi scientifici. Analisi di ortofoto, analisi immobiliari o economiche spesso non trovano un momento di confronto con studi di tipo demografico e statistico. Il risultato è una generale "ignoranza" dei fenomeni evolutivi dei contesti vulnerabili.

Governare la transizione

I disastri accelerano non solo i trend ma anche le politiche di sviluppo e le strategie. Nella fase emergenziale e di ricostruzione la traiettoria di sviluppo subisce di fatto una ridefinizione, volontaria o involontaria. In *Reconstructing Kobe* (2010) Edginton richiama un antico proverbio zen per



	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4
AREE INTERNE	13,2	32,8	18,5	35,5
CENTRI	4,2	24,3	21,8	49,6

Grafico 1. Aree interne

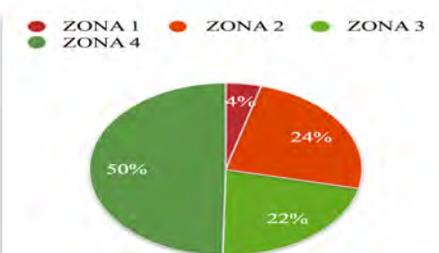


Grafico 2. Centri

Secondo uno spaccato della letteratura (UNISDR, 2007; Wisner et al. 2004), i disastri hanno la capacità di dare vita e spazio a forme di cambiamento, siano esse positive o negative. La lettura positiva del cambiamento indotto da un disastro è racchiusa nella possibilità di riattivare un territorio o di far virare la sua rotta già positiva verso dinamiche più innovative, più sostenibili o più inclusive. Al contrario,

più abbandonati ed impreparati proprio nel momento in cui la probabilità di un nuovo evento aumenta.

Secondo le premesse fatte e secondo gli studi di comparazione tra aree interne e territori sismici si può invece riflettere sulla possibilità di intraprendere un percorso specifico di de-vulnerabilizzazione per quei territori che ricadono in questa classificazione.

introdurre il panorama di opportunità e di rinascita insito in ogni crisi. Le distruzioni conseguenti ad un disastro presentano infatti l'opportunità di rigenerare parti di città, o del territorio, ormai dimenticate dalla pianificazione.

In letteratura questa contingenza è stata definita "policy window" o in maniera ancor più generale "window of opportunity". Sulla base della concettualizzazione operata da Kingdon (1995), questo concetto è stato declinato con differenti approcci sia nel campo delle scienze sociali sia in quello del cambiamento climatico e ambientale. Kingdon sostiene che in determinati momenti, flussi di problematiche, strategie e istituzioni convergono e la soluzione emerge dal 'fortuito' allineamento e dal coordinamento dei diversi fattori. I momenti critici in cui la formalizzazione del problema coincide con il disegno della soluzione sono definiti "policy window" e sono determinati dalla subitanea comparsa di situazioni critiche, come ad esempio le catastrofi naturali, o da determinati eventi nell'arena politica e istituzionale.

Numerosi autori (Oliver-Smith, 1996; Van Eijndhoven, 2001; Olson & Gawronski, 2003; Birkman, 2010) hanno riformulato e/o mosso critiche al concetto, creando un sotto-filone di ricerca nel campo delle dinamiche di sviluppo, di cambiamento e di transizione. La window of opportunity trova infatti la sua ragion d'essere se si osservano non solo le politiche e la struttura socio-economica ma il territorio in generale da un punto di vista dinamico, osservando la traiettoria di sviluppo. La prospettiva di lungo termine è indispensabile per cogliere l'opportunità di accelerazione che la policy window offre.

Il transition management

Nelle varie forme in cui la window of opportunity ha trovato una formalizzazione abbiamo riconosciuto nel Transition Management (TM) quello più idoneo ad essere adattato al contesto delle aree interne. Il Transition Management trova origine nella collaborazione fra il gruppo di ricerca di Rotmans e Kemps e i 5 diversi Ministeri olandesi che lo hanno adottato nel 2001 con l'obiettivo di guidare il paese nella transizione verso una maggiore sostenibilità ambientale (Kemp, 2003). Definito come strumento sia di analisi sia di gestione che, adottando la prospettiva dinamica e

multilivello della Multi-level Perspective (MLP), il TM supporta le politiche di lungo termine il cui obiettivo sono trasformazioni contraddistinte da un alto grado di incertezza e complessità (Geels, 2011).

Attraverso la definizione di un "canestro di visioni" future coerenti, concordate all'interno della Transition Arena, i programmi dei diversi attori vengono coordinati in modo da perseguire non un obiettivo determinato, alla maniera dei piani, ma una direzione auspicata (Roorda, 2012).

Adottando il punto di vista della MLP, la presenza della window of opportunity nel processo di transizione rappresenta un momento di frattura nel livello del regime, ossia della struttura socio-economica-politica, in cui trovano spazio d'azione le pressioni esercitate dal livello istituzionale e dal livello degli attori di nicchia locali la cui attività è coerente con l'indirizzo della transizione voluta. Con una sorta di morsa "a tenaglia" sul livello di regime è possibile far penetrare all'interno della rigida struttura della consuetudine i semi della transizione. Questo avviene attraverso provvedimenti, regolamenti, supporto a iniziative, finanziamenti di attività innovative, leggi speciali.

Il disastro come momento di ridefinizione della traiettoria di sviluppo

I disastri naturali costituiscono indubbiamente un momento di frattura del sistema territoriale e socio-economico, in cui anche le istituzioni assistono ad una redistribuzione di competenze e una ridefinizione dello spazio di azione. Questa situazione critica getta i presupposti perché trovino spazio nuove istanze fino a quel momento silenti, ed ancor più spesso la fragilità sistemica rappresenta il terreno fertile per azioni speculative.

I provvedimenti emergenziali, le azioni e i piani adottati per il governo della ricostruzione hanno un impatto la cui durata oltrepassa di gran lunga la temporaneità dell'emergenza.

In maniera più o meno deliberata vanno a ridisegnare il territorio e gli assetti socio-economici, influenzando e guidando la traiettoria di sviluppo di lungo termine.

I provvedimenti adottati all'indomani del recente terremoto che ha colpito il centro Italia sono un esempio lampante delle

insidie nascoste dietro la gestione di una inverosimile 'temporaneità'. Con l'art. 14 del Decreto Legge 9 febbraio 2017, n. 8 (coordinato con la legge di conversione 7 aprile 2017, n. 45) Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017 viene regolata l'acquisizione a titolo oneroso di immobili «da destinare temporaneamente a soggetti residenti in edifici distrutti o danneggiati dagli eventi sismici». Una volta finita l'emergenza, assolta la funzione temporanea, gli immobili acquisiti possono essere trasferiti al patrimonio di edilizia residenziale pubblica dei Comuni nel cui territorio sono ubicati. Il fabbisogno di immobili viene stimato congiuntamente dalle Regioni e dai Comuni, previa approvazione da parte della Protezione Civile. La valutazione avviene su base puramente economica ("valutazione di congruità" sul prezzo convenuto resa dall'ente regionale competente in materia di edilizia residenziale pubblica (...) nonché valutazione della soluzione economicamente più vantaggiosa tra le diverse opzioni, incluse le strutture abitative d'emergenza").

L'impatto che la distribuzione e collocazione che gli immobili - futura edilizia residenziale pubblica - hanno sul territorio non rientra fra gli elementi alla base della scelta pur essendo un ingrediente fondamentale della pianificazione di lungo termine.

Il provvedimento contiene un elemento fondamentale: varca la separazione fra straordinario e ordinario. Se operata in maniera consapevole, la gestione dell'emergenza di oggi deve/può servire propositi strategici di domani.

Durante la fase post-emergenziale, la ricostruzione richiede giudizio, definizione delle priorità e la successione coerente di azioni politiche, considerate le numerose agende degli attori in gioco, spesso con indirizzi contrastanti. Le pressioni per un'azione rapida e per maggiori risorse che all'indomani del disastro agiscono a tutti i livelli istituzionali devono trovare un equilibrio fra il soddisfacimento delle necessità più impellenti e gli obiettivi del lungo termine. Le pressioni maggiori, soprattutto a livello locale, spingono per un ritorno alle condizioni pre-evento il più rapido possibile, lasciando poco spazio alla integrazione di strategie di lungo termine

orientate allo sviluppo sostenibile (IPCC, 2012).

Verso una strategia di prevenzione integrata

Per poter sfruttare la window of opportunity che si apre in seguito ad un disastro, sono necessarie due condizioni: che sia già stata definita ai vari livelli istituzionali una visione futura condivisa del territorio che detti la direzione e, in secondo luogo, che il tavolo che gestisce la transizione sia lo stesso che gestisce il processo post-disastro, ossia il momento critico in cui alla strategia viene offerta una opportunità di implementazione e accelerazione.

La Strategia Nazionale per Aree Interne può essere definita un programma di transizione, ossia di correzione e ridefinizione della traiettoria del territorio (SNAI, 2014).

Oltre agli obiettivi espliciti di inversione dei trend demografici ed economici negativi che contraddistinguono i territori interessati, la SNAI condivide con il Transition Management l'intento di gestione di una transizione sistemica, multifattoriale e multiscale.

Con queste premesse lo strumento del Transition Management, concepito per essere adattabile a contesti e sfide differenti, può supportare la SNAI nell'integrare la gestione del rischio e del disastro. La sfida della prevenzione come motore di sviluppo, già presente in nuce all'interno della strategia, può trovare maggiore spazio nel programma. La struttura di governance multilivello prevista dalla Strategia può costituire la futura Transition Arena che nel momento del disastro affianca e indirizza gli attori, esterni al territorio, incaricati della gestione dell'emergenza, iscrivendo l'azione

immediata in una cornice strategica di lungo termine.

L'adozione del TM in un'ottica di prevenzione multi-rischio potrebbe agire in maniera sinergica rispetto agli obiettivi della SNAI.

Prendendo in prestito le parole della presidente Viviani pubblicate sul giornale dell'architettura in seguito al terremoto del 2016: "In questo scenario, la ricostruzione e la prevenzione devono essere considerate unitariamente nelle politiche urbane nazionali dedicate alla rigenerazione, in una comune intenzione di agire nelle nostre città per renderle più belle, accoglienti, sicure e dense di opportunità."

Conclusioni

Il paper ha affrontato il tema delle aree interne dando una chiave di lettura innovativa in termini di gestione del rischio e previsione di una strategia di transizione da uno stato territoriale ad un altro.

Considerata la vastità territorio ricadente nelle aree interne (63%) e l'aumento del verificarsi di disastri, la questione "aree interne" sembra essere un tema sempre più urgente. I trend negativi, così come l'avvicinarsi di crisi economiche e gli ininterrotti flussi di urbanesimo, fanno sì che la natura multifattoriale della vulnerabilità territoriale tenda ad un incremento costante. Accanto alla crescita della vulnerabilità, l'assenza di un presidio territoriale va invece a contribuire all'aumento di un vero e proprio fattore di pericolosità (soprattutto di tipo idrogeologico).

Dallo studio presentato emerge come accanto a fattori contestuali (di un contesto in evoluzione) ciò che influisce su una

"morte" territoriale è l'incapacità di gestire il cambiamento da parte degli organi preposti. Le stagioni vissute del disaster-management italiano ci hanno mostrato come spesso l'effetto del disastro, diretto e indiretto attraverso i provvedimenti emergenziali, sia quello di aumentare la vulnerabilità territoriale.

L'evento naturale straordinario va così ad alimentare il circolo vizioso di fragilità, abbandono, ciclicità dei disastri, aumento della vulnerabilità e così via.

L'assenza di una strategia preventiva, la mancanza di un disegno di lungo periodo e una governance esogena o inconsapevole del contesto locale, costituiscono gli elementi per trasformare il disastro in un'occasione di fallimento territoriale. La prospettiva di lungo termine, esplicita nella SNAI, ancora non appare come linea guida durante l'avvento di un disastro, mentre l'effetto delle scelte compiute in questi momenti si protraggono sui territori per decenni.

Al fine di compiere scelte orientate è necessario avere una buona conoscenza del territorio in cui si agisce. Nonostante questa consapevolezza sia ormai diffusa, emerge una difficoltà nell'adottare un approccio conoscitivo e progettuale più dinamico

La Strategia Nazionale Aree Interne, andando a monitorare ed incidere su tutte quelle aree caratterizzate da una stessa condizione di marginalità sociale, geografica ed economica, può fungere da collettore per il raccordo ed il confronto degli studi che possono delineare un quadro conoscitivo a 360°.

In questo contesto, il contributo ha proposto il TM come strumento di gestione ordinaria dei territori interni e straordinaria al verificarsi di un disastro. La SNAI, definita nel 2013 per la valorizzazione ed il recupero delle aree interne, si caratterizza per essere uno strumento di applicazione trasversale ideale ad accogliere il TM ed avviarlo nei territori.

	Tot comuni Aree 1-2	Tot Comuni Aree 3-4	Share aree 1-2	Share aree 3-4	Sup Aree 1-2	Sup Aree 3-4	Pop Aree 1-2	Pop Aree 3-4
Aree interne	1925	2261	63,30%	44,75%	90.118,01	90.419,61	6.832.855	6.495.895
Centri	1116	2792	36,70%	55,25%	48.765,21	72.767,22	16.983.613	29.110.602
TOT	3041	5053	100%	100%	138.883,22	163.186,83	23.816.468	35.606.497

References

- Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger et al. (2010), Extreme events and disasters: a window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters, *Nat Hazards* 55: 637. Springer Netherlands.
- B. Cattarinussi, B. Tellia, La risposta sociale al disastro: il caso del terremoto in Friuli, *Studi di Sociologia*, anno XVI, 2, 1978, pp. 236-254
- IPCC, 2012: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA, 582 pp.
- Davies, Mark, et al. "Climate change adaptation, disaster risk reduction and social protection: complementary roles in agriculture and rural growth?." *IDS Working Papers* 2009.320 (2009): 01-37.
- de Souza Porto, M. F., and C. M. De Freitas. "Vulnerability and industrial hazards in industrializing countries: an integrative approach." *Futures* 35.7 (2003): 717-736.
- Edgington, D.W., (2010). *Reconstructing Kobe: The Geography of Crisis and Opportunity*. University of British Columbia Press.
- Geels, F. W. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental innovation and societal transitions*, 1(1), 24-40.
- Kemp, R., & Loorbach, D. (2003). Governance for sustainability through transition management. In *Open Meeting of Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community, Montreal, Canada* (pp. 16-18).
- Irwin, Alan, Peter Simmons, and Gordon Walker. "Faulty environments and risk reasoning: the local understanding of industrial hazards." *Environment and planning A* 31.7 (1999): 1311-1326.
- Mercer, Jessica. "Disaster risk reduction or climate change adaptation: Are we reinventing the wheel?." *Journal of International Development* 22.2 (2010): 247-264.
- O'Brien, Geoff, et al. "Climate change and disaster management." *Disasters* 30.1 (2006): 64-80.
- Roorda, Chris, et al. (2012) "Transition Management in Urban Context." *Guidance manual-collaborative evaluation version*. DRIFT, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- UN/ISDR & UN/OCHA, 2008. *Disaster Preparedness for Effective Response Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework*. United Nations secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (UN/ISDR) and the United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN/OCHA), Geneva, Switzerland
- Jan Fagerberg, Staffan Laestadius & Ben R. Martin (2016) *The Triple Challenge for Europe: The Economy, Climate Change, and Governance*, Challenge, 59:3,
- 178-204,
- ESPON territorial observation n.7 2013 (non so come citarlo)
- John Bachtler, Joaquim Oliveira Martins, Peter Wostner and Piotr Zuber (2017), *Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth*, Regional Studies Association (RSA Europe).

Emidio di Treviri, una ricerca sulla gestione del post-sisma nel Centro Italia: considerazioni sul caos abitativo e le relative ricadute territoriali¹

Giulia Barra, Alberto Marzo, Serena Olcuire

Genesi della ricerca

Gli eventi sismici che, a partire dal 24 agosto 2016, hanno colpito l'Appennino Centrale coinvolgendo quattro regioni e 140 comuni, hanno da subito innescato una mobilitazione solidale sul territorio diffusa e capillare. In questa, un ruolo chiave è stato ricoperto dalle Brigate di Solidarietà Attiva (BSA), una federazione di associazioni ispirata alle società di mutuo soccorso di inizio Novecento venutasi a creare nel 2009 in seguito al sisma dell'Aquila, che interviene in contesti d'emergenza promuovendo pratiche di mutualismo e autorganizzazione.

Tale quotidiano lavoro di presidio del territorio, e la rete di relazioni di fiducia con gli abitanti che ne è scaturita, hanno consentito alle BSA di avere una posizione di osservazione privilegiata sulla gestione del post-sisma. L'esperienza maturata nei precedenti contesti d'emergenza, inoltre, primo fra tutti quello aquilano, ha permesso di constatare sin da subito la peculiarità delle politiche messe in atto in questa gestione, le cui dinamiche si discostano dalle precedenti.

È dalla lettura di queste differenze e dalla constatazione dell'inedita complessità di questa situazione, che nasce la volontà di avviare una ricerca multidisciplinare, volontaria e militante che interroghi criticamente il post-sisma nei suoi diversi aspetti, mettendo in relazione le conoscenze generate dalla pratica mutualistica e dalla politica attiva con l'approccio della ricerca scientifica.

Questa volontà si è concretizzata, nel mese di dicembre 2016, in una *call for research* a cui hanno risposto dottorandi, ricercatori e professori universitari provenienti da differenti ambiti accademici², dando vita al gruppo di ricerca collettivo e autogestito Emidio di Treviri. Le tante competenze e i differenti interessi messi in campo si sono strutturati in

più filoni di ricerca tra loro interconnessi ma riassumibili in sei inchieste autonome (Research Network, RN): Salute, Governance, Territorio, Rurale, Cultura Materiale, Psicologia e Comunità. Le metodologie utilizzate sono a loro volta di diversa natura, tarate su sensibilità e formazione dei ricercatori, in una continua integrazione tra approccio quantitativo e qualitativo.

Obiettivi e metodologia

L'ipotesi che il gruppo di ricerca intende verificare è che l'evento catastrofico, in questo caso il terremoto, non debba essere considerato come il semplice prodotto di una forza esterna dirompente capace di interrompere l'ordine normale delle cose, ma come il risultato di processi storico-sociali più radicati, che contribuiscono a sviluppare vulnerabilità (Benadusi, 2015). L'evento catastrofico, in altre parole, può essere visto come esito di processi di sviluppo asimmetrici che tendono a incrementare e produrre disuguaglianze e vulnerabilità (Oliver-Smith, 1999). Per vulnerabilità s'intende, secondo l'accezione ormai più accreditata all'interno del dibattito nell'ambito della Disaster Research, la *capacità* di accedere alle risorse necessarie alla previsione, al controllo e alla minimizzazione degli effetti negativi dell'impatto di una catastrofe (Bullard e Wright, 2006; Hartman e Squires, 2006; Olori, 2015).

In questa cornice si muove la ricerca del gruppo RNo3 Territorio, a vocazione territorialista, che si interroga su quali situazioni abitative si siano generate dalla gestione del post sisma, al fine di comprenderne le conseguenze sul territorio e su chi lo abita. La gestione della fase dell'emergenza, infatti, nel suo continuo ricalibrarsi via via che l'area colpita è andata aumentando, ha visto mettere in campo soluzioni diverse, eterogenee, spesso contraddittorie e intempestive.

La situazione caotica che ne è conseguita ha dipanato le alternative possibili dei terremotati, che tra container, roulotte e alberghi, si sono declinate a seconda della capacità di accesso ai capitali relazionali, economici, culturali dei singoli abitanti. Mappare il caos abitativo che è venuto a crearsi, indagarne l'eterogeneità e ricomporre il quadro delle differenze che ne sta scaturendo sono alcuni tra i principali obiettivi della ricerca.

Durante i mesi di indagine si è profilata un'ulteriore pista di interesse: le SAE, Solu-

zioni Abitative di Emergenza. Le casistiche analizzate in un primo momento, infatti, costituiscono la risposta di istituzioni e abitanti alla primissima fase, quella che si potrebbe chiamare "di primo soccorso". Qui si vive l'attesa della consegna delle SAE, moduli abitativi prefabbricati che ospiteranno i terremotati per tutto il periodo della ricostruzione, e che costituiscono uno degli attuali oggetti di analisi del gruppo Territorio.

In un contesto di quasi totale inaccessibilità di molte aree e scarsa reperibilità di dati ufficiali, l'indagine complessiva ha potuto contare sul forte radicamento delle BSA sul territorio, sia per un supporto logistico che per una prima rete di contatti utili.

Questa rete ha costituito il punto di partenza per un campionamento ragionato di soggetti interessati e interessanti, sui territori scelti e in periodi diversi, in un continuo combinarsi di interviste semi-strutturate e osservazione partecipante. L'urgenza e l'attualità della ricerca, combinate alla forte motivazione degli abitanti del cratere a prenderne parte, ha fatto sì che i primi soggetti presi in analisi ne indicassero altri, in un procedimento di campionamento a valanga che ha via via permesso di estendere e consolidare l'analisi.

Osservazioni generali sul lavoro di campo

Un inquadramento della situazione generale del cratere all'estate 2017, a quasi un anno dalla prima scossa, vede ancora una situazione di estrema precarietà.

Il ritardo nella rimozione delle macerie rende ancora difficile l'accesso a molti comuni colpiti dal sisma, e rallenta significativamente l'avvio dei lavori di ricostruzione leggera. La gestione dell'emergenza ha innescato una diaspora che ha riconfigurato gli assetti abitativi territoriali, disperdendo intere comunità sui centri abitati più grandi e sulla costa adriatica. Il tentativo di restituire la fruibilità di alcuni servizi di base si è esplicitato - e continua a farlo - nella costruzione di una serie di strutture temporanee per ospitare scuole, mense e le attività ristorative e commerciali precedentemente presenti sull'area. Tali strutture pongono una serie di questioni legate al territorio e al suo futuro sviluppo: il loro posizionamento sembra suggerire alcune delle direzioni privilegiate che prenderà la ricostruzione, e il loro carattere temporaneo è solo presunto, in mancanza di una nor-

mativa che ne definisca i termini e le scadenze, e visto l'impianto architettonico spesso invasivo.

Un aspetto riscontrabile su tutto il cratere è sicuramente il generale clima di sconforto e sfiducia nei confronti delle istituzioni. La gratitudine verso l'enorme lavoro di sussidiarietà svolto dalle reti del volontariato e del terzo settore è accompagnata da un forte sentimento di rassegnazione. L'impressione è che non ci sia un'effettiva aspettativa di azioni risolutive da parte delle istituzioni: la percezione diffusa è che gli aiuti economici, gestionali e logistici più significativi abbiano avuto origine nel sopracitato terzo settore, nella solidarietà locale o in una logica di autonomia gestionale propria delle comunità rurali.

Anche l'importante mole burocratica che ha caratterizzato la gestione del sisma sembra avere un ruolo nella costruzione della rassegnazione: in contrapposizione a quello dell'Aquila (Erbari, 2010), la fase di emergenza di questo terremoto è stata gestita decentralizzando significativamente competenze e responsabilità sul territorio, delegando una serie di compiti alle amministrazioni locali. Tale scelta, comprensibile soprattutto vista l'estensione, la varietà e la frammentazione delle situazioni presenti sul cratere, è stata accompagnata dall'emissione di 39 ordinanze e dalla produzione di un bagaglio normativo imponente e di difficile consultazione. Il tentativo di garantire la trasparenza delle sopracitate ripartizioni di responsabilità e in generale dei processi, ha finito per renderli farrinosi e di difficile controllo per amministrazioni locali con risorse molto contenute, come sono ormai tutte quelle delle aree interne. La decentralizzazione, che per alcuni versi poteva essere una scelta adeguata a garantire un rapporto più diretto con la popolazione, ha creato disomogeneità nella gestione delle informazioni innescando in alcuni casi interpretazioni differenti delle medesime ordinanze.

Parallelamente alle suddette dinamiche, che hanno contribuito alla diffusione di sfiducia nei confronti delle istituzioni, abbiamo avuto modo di rilevare casi di presa in carico diretta della situazione emergenziale da parte degli abitanti stessi, in maniera alternativa (quando non in aperto contrasto) ai processi istituzionali. In alcuni casi ciò è stato dovuto alla necessità di rimanere vicino alle proprie



Figura 1- Soluzione Abitativa autoprodotta a Capricchia, frazione di Amatrice. – Foto del gruppo Cultura Materiale di Emidio di Trevi

attività produttive, anche quando queste non venivano riconosciute, in altri casi con il dichiarato intento di non abbandonare il proprio paese e presidiare il territorio. Sono un esempio il caso di Capricchia e Cossito, frazioni di Amatrice, in cui successivamente al disastro si è ricomposta una parte della comunità, rifiutandosi di abbandonare il territorio e autorganizzandosi per fronteggiare le difficoltà attraverso la creazione di strutture collettive.

Le istituzioni, anche quando sollecitate in tal senso, si sono rifiutate di dare risposte normative che lasciassero spazio a forme di autorganizzazione, adducendo motivazioni ecologiche e di tutela ambientale ma incentivando di fatto l'abbandono del territorio.

I casi studio: le soluzioni per la prima emergenza

Gli strumenti di gestione dell'emergenza sono variati *in itinere*. In una prima fase gli abitanti hanno potuto scegliere fra due opzioni: la collocazione in strutture alberghiere, gran parte delle quali situate sulla costa; il CAS, Contributo di Autonoma Sistemazione, un sostegno economico pensato per permettere di provvedere autonomamente ad una sistemazione abitativa provvisoria. Entrambe le soluzioni erano concepite per il breve termine, nell'attesa dell'imminente consegna delle SAE³, le famose "casette" unifamiliari che dovrebbero permettere di tornare ad abitare il cratere in attesa del completamento della ricostruzione.

La soluzione degli hotel, che a marzo 2017 era ancora la scelta di 8.278 persone⁴ (il 17% della totalità delle persone prese in carico dopo il terremoto), ha comportato lo spostamento di intere comunità sulla costa marchigiana, utilizzando le strutture dedicate al tu-

risimo stagionale delle località balneari come San Benedetto del Tronto e Porto d'Ascoli. La scelta dell'hotel ha significato l'imposizione di condizioni abitative per diversi aspetti problematiche (condivisione forzata di spazi e assistenzialismo a tutto tondo - è impossibile ad esempio scegliere cosa o quando mangiare), sostenibili solo per un periodo di tempo contenuto, sicuramente non per un anno. Inoltre tale scelta rischia di incentivare le dinamiche di abbandono del territorio: anche se la soluzione degli hotel, in quanto provvisoria, si dovrebbe concludere al momento dell'assegnazione delle SAE, alcune testimonianze raccolte sul campo suggeriscono che per molti, anche dopo la fuoriuscita dalle strutture alberghiere, il trasferimento sulla costa potrebbe essere definitivo.

Questo trend di allontanamento dall'area del cratere risulta incentivato anche da alcune controverse scelte legislative⁵, una fra tutte l'articolo 14 del Decreto n.8 del 9/11/2017, che autorizza le regioni a comprare unità immobiliari invendute da destinare in maniera provvisoria ai terremotati, da adibire in un secondo momento a edilizia residenziale pubblica. Tale provvedimento, virtuoso in linea di principio, nella sua applicazione pratica rischia di favorire operazioni speculative da parte dei grandi proprietari dei fabbricati invenduti disseminati sulla costa adriatica. Anche il CAS, pensato come misura di supporto economico che avrebbe garantito l'autonomia di scelta abitativa ai terremotati, si è rivelato per certi versi un ulteriore assestamento delle dinamiche di spopolamento delle aree interne appenniniche. Il contributo, che mirava ad essere un'integrazione economica al costo di un affitto scelto autonomamente, ha innescato una serie di dinamiche estremamente significative dal punto di vista territoriale.

Innanzitutto, vista la notevole quantità di edifici inagibili sul territorio del cratere⁶, chi ha effettivamente cercato una sistemazione in affitto lo ha fatto nelle aree limitrofe, spesso sulla costa. In secondo luogo, dalle percezioni di alcune persone intervistate emerge come il mercato degli affitti delle aree costiere abbia subito delle oscillazioni notevoli, legate all'aumento della domanda da parte di chi aveva avuto accesso al CAS.

La difficoltà di trovare un alloggio in affitto per gli sfollati è anche dovuta alla natura del mercato immobiliare costiero, a forte carat-

terizzazione turistica: dalla ricerca è emerso come alcuni proprietari abbiano evitato di accettare terremotati come locatari, temendo che per l'inizio della stagione estiva le SAE non sarebbero state ancora pronte, e dunque presagendo il mancato incremento di guadagno, o che sarebbe stata interrotta l'erogazione del contributo, unica garanzia di pagamento.

In ultimo, il CAS non è vincolato alla stipula di un contratto d'affitto. Questo ha fatto sì che esso si trasformasse in una forma di sostegno al reddito: chi, in condizioni di maggiore vulnerabilità economica, ha preferito usarlo in tal senso, si è organizzato in sistemazioni precarie (case di amici o parenti, talvolta smembrando il nucleo familiare d'origine, roulotte, moduli prefabbricati etc...). Resta da notare come il CAS abbia anche permesso le iniziative di auto-organizzazione a presidio del territorio citate nel paragrafo precedente. Per quanto riguarda le attività produttive legate all'agricoltura e all'allevamento, la Protezione Civile ha previsto per la fase emergenziale la fornitura dei MAPRE (Moduli Abitativi Prefabbricati d'Emergenza) e la costruzione di stalle temporanee. Queste strutture però, oltre ai lunghi tempi di consegna⁷, a detta di molti degli allevatori intervistati avevano delle caratteristiche tecnico-costruttive che presentavano vari problemi per il ricovero degli animali e comunque non idonee ad affrontare i mesi invernali, rendendo in alcuni casi inevitabile l'abbandono del bestiame.

Va sottolineato, inoltre, che una percentuale non trascurabile delle attività rurali presenti sul cratere non era registrata o comunque presentava delle irregolarità formali, dovute al loro carattere di autosussistenza. Ciò ha comportato l'esclusione dagli aiuti previsti, costringendo alcuni ad abbandonare la propria attività e altri a ripiegare su soluzioni abitative precarie (roulotte, container) per potervi restare vicino, andando incontro anche al rischio di ripercussioni legali.

Le soluzioni finora esposte sono quelle previste per la fase dell'emergenza fin dal primo evento sismico. A seguito delle scosse di ottobre, è stata riproposta l'opzione abitativa dei container, scartata in una fase iniziale. Tale soluzione, adottata per garantire una sistemazione temporanea ai cittadini che avessero espresso la volontà di rimanere sul territorio, si è esclusivamente tradotta in aggregati

collettivi, dove la condivisione di spazi minimi e servizi di base, e la convivenza forzata tra soggetti spesso già vulnerabili, hanno generato situazioni di profondo disagio abitativo, come abbiamo potuto riscontrare dall'osservazione e dalle interviste effettuate sul campo.

L'Accordo Quadro e la ricerca di una soluzione strutturata

Si può ipotizzare che per questo sisma l'opzione dei container non sia stata presa in considerazione dall'inizio per la pesante eredità che tale soluzione ha acquisito nel corso degli ultimi 50 anni di disastri in Italia. Osservando il susseguirsi delle soluzioni abitative per la prima emergenza relative a questo periodo, infatti, l'esclusione dei container dalla rosa di soluzioni messe in campo risulta essere l'esito di un progressivo discredito di questi ultimi agli occhi dell'opinione pubblica; convinzione formatasi dopo il loro primo impiego su larga scala, in occasione del terremoto in Irpinia del 1980⁸, e di volta in volta andata consolidandosi, fino all'assoluto rifiuto di tale soluzione. Questo risultato è riassunto dal noto slogan "dalle tende alle case", simbolo della gestione del post-sisma aquilano del 2009, coordinata da Bertolaso sotto il governo Berlusconi. Persino in quella occasione, però, contemporaneamente alla realizzazione delle *new town* del progetto CASE, si era optato anche per l'adozione dei MAP (Moduli Abitativi Provvisori). La riproposizione dei moduli provvisori durante il sisma in Emilia Romagna, questa volta denominati PMAR e PMRR (Prefabbricati Modulari Abitativi Rimovibili e Rurali), evidenzia il riaffermarsi della necessità di una fase di sistemazione temporanea immediata, che permetta anche di restare sul territorio e programmare con lungimiranza le scelte legate alla fase della ricostruzione.

In questa caotica cornice di esperienze pregresse si inserisce il primo progetto di sistematizzazione della risposta istituzionale all'emergenza, avviato dal governo e dal dipartimento della Protezione Civile nel 2012, a seguito del sisma emiliano. Tale volontà, dettata dalla "convinzione che prevenzione significhi anche preparare in tempo di pace ciò che servirà ad affrontare le emergenze future"⁹ si è tradotta in una gara europea, gestita da Consip S.p.A., per la definizione di un "Accordo Quadro per la fornitura, il traspor-

to ed il montaggio di soluzioni abitative in emergenza ed i servizi ad essi connessi".

Questa prima gara, indetta nel 2012, che aveva una base d'asta complessiva di 684 milioni di euro ed era divisa in tre lotti (Nord-Centro-Sud), è andata tecnicamente deserta. Nell'aprile 2014 ne viene riproposta una seconda edizione, sempre suddivisa in tre lotti geografici, con una base d'asta di 1 miliardo e 188 milioni di euro. Questa gara è stata aggiudicata il 5 agosto 2015 e, a seguito di tutte le necessarie verifiche, i contratti sono stati sottoscritti il 25 maggio 2016.

Il risultato del bando è un'unità abitativa unifamiliare che si declina in tre diverse metrature, disposte generalmente a schiera, per un costo di 1075 euro al mq senza considerare la realizzazione delle opere di urbanizzazione, variabile che tende a far lievitare notevolmente il costo delle "casette"¹⁰. La struttura dei moduli abitativi è in acciaio, con tamponamenti e coperture in pannelli isolanti in poliuretano e verande esterne in legno. Il sistema costruttivo previsto non differisce dunque da quello generalmente usato per i container, al netto degli aspetti più decorativi e formali.

La scelta di indire una gara per la produzione delle SAE in una fase di non-emergenza, ha avuto certamente l'intento di rendere più trasparente il processo di attribuzione dell'appalto. D'altro canto, per come strutturato, il bando presenta diverse criticità. Innanzitutto, riguarda esclusivamente moduli abitativi destinati alla seconda emergenza: non sono state elaborate quindi direttive (né in questo bando né in altra procedura) relativamente alla fase immediatamente successiva all'evento catastrofico, periodo molto delicato sul quale sarebbe invece certamente



Figura 2-Soluzione Abitativa d'Emergenza nell'Amatriciano - Foto del gruppo Cultura Materiale di Emidio di Trevi

proficuo riflettere in "tempo di pace" per elaborare delle soluzioni strutturate come si è pensato di fare per le SAE.

Questa situazione rivela il paradosso insito nella denominazione delle SAE: Soluzioni Abitative di Emergenza, dove quest'ultima corrisponde a un periodo non di primo soccorso ma a tutta la fase precedente alla ricostruzione, che si comincia a prefigurare per almeno una decina di anni.

Le Soluzioni Abitative di Emergenza. Alcune considerazioni

Grazie ai sopralluoghi, alle interviste effettuate e alle segnalazioni degli abitanti intercettate dalle BSA, possiamo inoltre condividere alcune considerazioni sui moduli abitativi in questione. Innanzitutto, già nei giorni successivi alla consegna, sono stati riscontrati alcuni problemi dalle persone insediatesi, come il sollevamento della pavimentazione in laminato, alcuni casi di mancato allaccio delle utenze o l'assenza di recinzioni nei casi di complessi SAE nei pressi di aree boschive, cosa che sta comportando un pericoloso avvicinamento di cinghiali nei pressi delle abitazioni. Alcuni abitanti hanno espresso inoltre forti perplessità riguardo determinate scelte di localizzazione e conformazione dei complessi: gli importanti sbancamenti, realizzati per risolvere il declivio naturale del terreno, preoccupano molto per i possibili smottamenti dovuti alle piogge invernali, così come la disposizione di alcuni moduli aumenta le difficoltà di accesso dei mezzi per lo sgombero della neve.

Dal punto di vista del disegno delle componenti costruttive, l'impressione avuta è che la progettazione non abbia tenuto conto di criteri quali la modularità o una razionale scelta dei fili fissi, che avrebbero potuto sia ridurre i costi di realizzazione, sia migliorare la possibilità di queste strutture di essere smontabili e riutilizzabili, nonostante questo non fosse richiesto esplicitamente dal bando di gara.

Un'altra criticità rilevabile è legata alla tipologia adottata, unifamiliare ad un piano, la cui *ratio* urbanistica non è stata in alcun modo analizzata o giustificata, e che ha comportato sicuramente un significativo consumo di suolo (considerando anche le opere di urbanizzazione, per le quali è difficile immaginare una futura rimozione).

Altra criticità è legata alle tempistiche: la

	N° SAE richieste	%	N° SAE consegnate	% sul N° di SAE richieste
Abruzzo	250	6.7	1	0.4
Lazio	826	22.34	624	75.5
Marche	1843	49.7	214	11.6
Umbria	783	21.1	215	27.4
Totale	3702		1054	28.4

Tabella 1¹¹

consegna delle SAE in tempi brevi avrebbe dato la possibilità agli abitanti del cratere di tornare a vivere sul proprio territorio, contribuendo così a contenere alcune delle dinamiche di spopolamento già menzionate. L'arrivo delle SAE, invece, ha subito dei ritardi notevoli: al 26 ottobre 2017 ne erano state richieste 3702 e consegnate solo 1054, cioè il 28.4% del totale, come si nota dalla Tabella 1. Tra i motivi dei ritardi c'è sicuramente lo sciame sismico che ha caratterizzato questo terremoto. La stima fatta dopo la scossa del 24 agosto prevedeva un fabbisogno di 1100 SAE, numero più che triplicato con gli eventi successivi. Le scosse di ottobre 2016 e gennaio 2017 hanno inoltre aumentato esponenzialmente il numero di edifici da sottoporre a valutazione di agibilità (schede AEDS prima, FAST in un secondo momento): a quelli danneggiati dalle scosse successive si sono aggiunti quelli già valutati, che erano da esaminare nuovamente. L'accumularsi delle valutazioni ha allungato significativamente i tempi della raccolta delle richieste per le SAE da parte dei Comuni.

Questa concausa, effettivamente imprevedibile, si è andata ad aggiungere alla complessità del processo di individuazione delle aree da destinare ai moduli e alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria. Il compito della gestione delle SAE è distribuito fra Protezione Civile, Regioni e Comuni del cratere in quanto soggetti attuatori della normativa sull'emergenza e la ricostruzione. In sintesi, le Regioni devono esprimere il giudizio di idoneità rispetto alle verifiche idro-geo-morfologiche e occuparsi della gara per l'urbanizzazione delle aree; i Comuni hanno il compito di quantificare il fabbisogno (come abbiamo visto) e individuare le aree di installazione delle SAE e delle strutture pubbliche¹². Questa scelta, che rientra nella filosofia di fondo della gestione Errani, improntata alla distribuzione di compiti e responsabilità tra le istituzioni locali, non sta producendo i risultati sperati. Il processo per la realizzazione delle SAE è infatti lento

e macchinoso¹³, si articola in una dozzina di passaggi burocratici e si è ulteriormente complicato nel confrontarsi con le differenti conformazioni (e dunque i relativi rischi idrogeologici) delle aree del cratere.

A corollario di queste considerazioni, dalla Tabella 1 si nota l'importante differenza fra il numero di SAE consegnate nella Regione Lazio (75.5%) e nella Regione Marche (11.6%). Tra le ragioni che possono spiegare questo fenomeno c'è probabilmente il diverso numero di comuni investiti dal terremoto: nel Lazio, dove il sisma è stato particolarmente violento ma ha colpito un territorio ridotto, i comuni che hanno fatto richiesta per le SAE sono stati solo 6. Al contrario, il numero elevato di comuni delle Marche (29 ad oggi)¹⁴ ha comportato il moltiplicarsi dei processi di definizione delle aree e dei lavori di urbanizzazione, aumentando così esponenzialmente il ritardo nella consegna delle SAE.

Conclusioni

Alcuni degli strumenti adottati nella gestione del post-sisma del Centro Italia hanno avuto degli effetti collaterali in parte prevedibili. Innanzitutto, l'aumento dei differenziali socio-economici preesistenti: chi aveva capitale economico, sociale o culturale maggiore ha mostrato migliori capacità di fronteggiare le conseguenze della catastrofe, al contrario di chi ne aveva meno che ha visto un aumento della propria fragilità. In secondo luogo, l'amplificazione di dinamiche di spopolamento del territorio colpito, in gran parte insistente su aree interne.

La lettura generale è dunque quella di una gestione dell'intervento non centralizzata e che evita di esplicitare delle scelte politiche forti, lasciando una presunta autonomia alle amministrazioni locali e ai singoli abitanti del territorio in un contesto emergenziale catastrofico. Quest'ambiguità genera una sorta di area grigia, in cui il singolo è formalmente deputato alla scelta del proprio destino in autonomia, ma senza che gli siano date le condizioni per esercitarla liberamente e

consapevolmente: restare sul proprio territorio, vicino alla propria attività economica, o con la propria famiglia non sono spesso opzioni possibili per via delle condizioni socio-economiche di partenza, della mancanza dei servizi o delle infrastrutture, per la presenza di costrizioni normative o per il ritardo nella consegna delle SAE.

Il gruppo di ricerca Emidio di Treviri continua la sua indagine sulla gestione del post-sisma, mantenendo il ruolo di osservatorio sulle trasformazioni in atto sul territorio del cratere, con il fine di contribuire alla produzione di materiale scientificamente rilevante ma anche di documentazione divulgativa critica. Allo stesso tempo, il rapporto costante con alcune delle realtà attive sul territorio permette uno scambio continuo sui risultati della ricerca, proponendo supporti interpretativi di alcuni processi e promuovendo percorsi di consapevolezza e azione politica.

1. Parte di questo contributo è stato pubblicato online sul sito di Urban@it come *background paper* del Rapporto sulle città 2017 "Mind the gap. Il distacco tra politiche e città".
2. Tra gli altri, antropologia, sociologia, urbanistica, scienze politiche, economia, psicologia.
3. Secondo le prime dichiarazioni della Protezione Civile (riportate, fra gli altri, dal Fatto Quotidiano: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/09/03/terremoto-protezione-civile-mesi-per-costruire-le-cassette-agli-sfollati-altre-scosse-tra-norcia-e-macerata/3010832/>, consultato il 24 settembre 2017), la consegna delle SAE doveva avvenire entro i 7 mesi successivi.
4. A marzo 2017, 11.295 persone sono assistite dal servizio nazionale della Protezione Civile. Di queste, il 73% sono ospitate in alberghi e strutture ricettive, per i 2/3 non sul proprio territorio: per la stragrande maggioranza (87%), si tratta di alberghi che si trovano sulla costa marchigiana (elaborazione dei dati reperibili nel Comunicato Stampa del 10 marzo 2017 pubblicato sul sito della Protezione Civile, http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_com.wp?contentId=COM63025, consultato il 3 agosto 2017).
5. Un'analisi dell'articolo 14 è riportata nell'articolo "Edilizia pubblica ai tempi del post sisma: una politica di spopolamento delle aree interne" pubblicato il 10 luglio 2017 su Eddyburg (<http://www.eddyburg.it/2017/07/edilizia-pubblica-ai-tempi-del-post.html>, consultato il 25 settembre 2017).
6. Basti pensare che a sei mesi dalla prima scossa nelle sole Marche sono risultati non utilizzabili quasi 27.000 edifici privati analizzati con procedura Fast, e circa 12.500 edifici privati sottoposti a procedura Aedes

- sono stati dichiarati inagibili (elaborazione dei dati reperibili sul Sito della Protezione Civile - Dossier a sei mesi dal Sisma: http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?contentId=DOS62758).
7. Soltanto a dicembre sono arrivati i primi due MAPRE dei 19 richiesti a seguito della prima scossa; in questo conteggio non erano ancora considerati quelli resisi necessari a seguito delle scosse di ottobre (Sito Regione Marche: <http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Terremoto-Marche/News-ed-eventi/Post/18125/Terremoto-ad-Acquasanta-Terme-consegnati-i-primi-due-Mapre-Moduli-abitativi-rurali>).
 8. Si veda Guidoboni, Emanuela, et al. *Il peso economico e sociale dei disastri sismici in Italia negli ultimi 150 anni*, Bononia University Press, 2011.
 9. Dal sito web della Protezione Civile [<http://www.protezionecivile.gov.it>]
 10. Non ci è possibile quantificare tale costo, dipendendo esso da una serie di fattori legati al territorio interessato. Gli articoli divulgativi usciti sulla questione e che affrontano analisi di situazioni particolari, riportano valori che variano dai 300 ai 2500 euro/mq.
 11. Elaborazioni da dati Protezione Civile [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_com.wp?prevPage=comunicati_stampa&contentId=COM66256, consultato il 5/11/2017]
 12. Una panoramica della situazione è disponibile sul dossier di Osservatorio Sisma (CGIL e Legambiente) di ottobre 2017 [<http://osservatoriosisma.it/scuole-e-cassette-a-che-punto-siamo/>, consultato il 5 novembre 2017]
 13. Uno fra tutti, gli undici passaggi del processo di pianificazione e consegna SAE, come evidenziato da Alessandro Chiappanuvoli nell'articolo "Perché gli sfollati del terremoto sono ancora senza casa", uscito su Internazionale il 31 luglio 2017 (<https://www.internazionale.it/notizie/alessandro-chiappanuvoli/2017/07/31/terremoto-case-italia-centrale>, consultato il 24 settembre 2017)
 14. Dati Protezione Civile del 10 ottobre 2017 [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_com.wp?prevPage=comunicati_stampa&contentId=COM66037]. I dati sulle SAE subiscono delle variazioni continue, dovute ai cambiamenti nelle richieste delle cassette. Restano comunque attendibili nella loro globalità: il numero di SAE richieste riportato nei vari documenti della Protezione Civile e degli osservatori esterni varia da 3570 a 3799 e il numero di comuni coinvolti si aggira intorno ai 50.

References

- Benadusi, M. (2015) "Antropologia dei disastri. Ricerca, Attivismo, Applicazione. Un'introduzione", *Antropologia Pubblica*, 1(1), pp. 33-60
- Bullard, R. D., Wright, B. (2009) *Race, Place, and Environmental Justice After Hurricane Katrina: Struggles to Reclaim, Rebuild, and Revitalize New Orleans and the Gulf Coast*, Westview Press, Boulder (CO)
- Erban, F. (2010) *Il disastro L'Aquila dopo il terremoto: le scelte e le colpe*, Laterza, Bari
- Gruppo di ricerca Emidio di Treviri (2017) "Le lenticchie di Castelluccio schiacciate dalla burocrazia", *Left*, n.27
- Guidoboni, E., Valentini, G., et al. (2011) *Il peso economico e sociale dei disastri sismici in Italia negli ultimi 150 anni*, Bononia University Press
- Hartman, C., Squires, G. (2006) *There is No Such Thing as a Natural Disaster: Race, Class, and Hurricane Katrina*, Routledge, New York
- Oliver-Smith, A., Hoffman, S.M., a cura di (1999) *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective*, Routledge, New York
- Olori, D. (2015) *Ricerca qualitativa, vulnerabilità e disastri. Note metodologiche*, in Saitta, P., a cura di, *Fukushima, Concordia e altre macerie. Vita quotidiana, resistenza e gestione del disastro*, Editpress, Catania
- Amato, F., Diamanti, E. (2017) *In viaggio nel Piceno del doposisma*. [online] <<http://www.lostatodellecose.com/portfolios/viaggio-nel-piceno-del-doposisma/>>
- [Consultato il 25 settembre 2017]
- Caroselli, S. (2017) *Vite in attesa: da Amatrice sulla costa a Martinsicuro*. [online] <<http://www.lostatodellecose.com/portfolios/vite-attesa-amatrice-sulla-costa-martinsicuro/>> [Consultato il 25 settembre 2017]
- Emidio di Treviri (2017) *Edilizia pubblica ai tempi del post sisma: una politica di spopolamento delle aree interne*. [online] <<http://www.eddyburg.it/2017/07/edilizia-pubblica-ai-tempi-del-post.html>> [Consultato il 25 settembre 2017]
- Gruppo di inchiesta Emidio di Treviri (2017) *Chi vince e chi perde dopo il terremoto*. [online] <<http://espresso.repubblica.it/attualita/2017/08/28/news/chi-vince-e-chi-perde-dopo-il-terremoto-1.308667>> [Consultato il 25 settembre 2017]
- Moscaritolo, G.L., Caroselli, S. (2017) *Il terremoto oltre cratere*. [online] <<http://www.lavoroculturale.org/il-terremoto-oltre-cratere/>> [Consultato il 25 settembre 2017]

Reconstruction and Identity. The Case Study of Agadir's Earthquake

Edoardo Luigi Giulio Bernasconi

Through the comparison of historical charts and urban plans, the following essay tackles the events that precede and succeed Agadir's earthquake in 1960. It then focuses on describing 1961 reconstruction plan of which it highlights the features that help to demonstrate the achievability of a city able to integrate traditions and local identities within a totally modern design.

Agadir. The Site and Its Character

Agadir is a coastal resort southwest of Morocco. Even though the town is almost completely devoid of the picturesque features that usually attract visitors towards this Country, it is today a well valued holiday destination for that range of tourists who prefer the comfort of luxury hotels and equipped beaches.

Administrative capital of the Souss-Massa region, it is inhabited by 350.000 people, which are mostly employed in tourism or in the fishing sector. Its location has always been a very relevant peculiarity for its development.

Agadir is, in fact, situated where the imperious Atlas Mountains lower themselves to graze the Ocean shores, and it controls the coastal passage toward the fruitful wadi Souss valley.

This is probably why, at one point, the people who have always inhabited these territories decide that it could have become a favorable place to build a collective fortified barn to save the food stocks of the region.

Today, nothing remains of such construction if not the name. Indeed, *agadir* is the word used by the Amazigh to indicate a fortified barn.

Additions and Mutations: Agadir From Its Foundation Until Its Destruction

Compelling, albeit not scientifically demonstrated, studies sustain that Agadir stands on the site where once arose the mythological city of Atlantis⁴, destroyed, according to Plato, by a seaquake around the middle of the tenth millennium BC. However, the first his-

torically confirmed evidences of a settlement traces back to the 14th century AD when, because of its strategic position, which oversees both caravan and maritime routes, the area was occupied by a Portuguese outpost: the fortress of Santa Cruz do Cabo de Gué. During the following forty years the military station became southern Morocco's main port, and such primacy held even after 1541, when the rioting local tribes drove away the last Portuguese governor, Guterre de Monroy. Only in 1760, the sultan Sidi Mohammed Ben Abdullah decided to deviate all the routes to Mogador (today Essaouira) because of the region's political instability.

The hamlet was eventually occupied by the French army on June the 14th, 1913. However, being located in a secluded, hence hardly governable, area of the Moroccan territory, it was not valued for an intensive commercial and strategic exploit, leaving the region in a politically marginal position. Nonetheless, the abundance of fish in the surrounding waters led to the development of a considerable fishing activity and fish industry². Thus, in the first Twenties, the colonial government instructed Henri Prost's Service de l'Urbanisme³ to turn the humble cluster into a model town⁴.

The plan, by the civil engineer Jean Raymond, aimed to separate the indigenous population from the colonists. It was based upon the then canonic tripartite model which characterizes the plan of every colonial city expansion in Morocco, and that was marked by the clear separation of a Kasbah (a fortified citadel), a *medina* to dwell the local population, and a 'European' quarter for the colonists.

Before such plan, Agadir consisted in just the first of these three parts: the ancient Kasbah, upon the highest peak of the cape that seals the bay. The only other settlement in the proximities was the white-house fishermen suburb known as Founti, located on the coast at the foot of the promontory.

The expansion consisted in the edification of two new areas, east of the Kasbah, along the coast, clearly discernable albeit homogeneous because of the same eclectic kind of layout. The one closer to the Kasbah was called Talbordj⁵ and housed the local population, while the farthest east, characterized by its horseshoe shape, was dedicated to the European population⁶.

Following the intense industrial development of the early years of the second postwar period, Morocco faced a threatening emergency: the lack of a true strategic economic center south of the Country caused a gradual depopulation of the rural areas as a consequence of a mass emigration toward important industrial cities such as Casablanca and Rabat⁷.

To stem all problems of public and sanitary order deriving from the overpopulation of the northern centers and, at the same time, to motivate the communities not to leave a region so richly supplied of agricultural and mineral resources, the colonial government started to employ assets to the creation of a new regional productive capital in the Souss. Meanwhile, to state the 'cultural' presence of the protectorate in the area, the new plan contemplated a full scale strategic development of the bay's potential by building a new commercial port and a beach to transform the small town into a florid resort.

To allow the simultaneous development of the industrial activities and the international tourism, the then head of the Service de l'Urbanisme, Michel Écochard⁸, developed a new expansion plan that, from one hand, continued Raymond's idea to divide the city into functionally distinct areas and, from the other, tried to link such areas through a meticulous road system design. Even though the fragmentary result can appear analogous to Raymond's, actually the principles upon which the zoning idea is based are not trivially connected to segregation, but derive from an international state-of-the-art way of thinking. As a matter of fact, the plan⁹ provided a subdivision of the city into functionally defined and hierarchically intertwined zones. The design showed a new commercial port, to the northwest, somewhat removed from the residential area, and a new industrial sector to the south, able to accommodate also the workers' family houses. Moreover, Écochard interposed a new sector between the then consolidated Talbordj and 'horseshoe' quarters to create an administrative center. The coast was left free from constructions, but works were provided to make it viable for tourism: a new landscaping design, with green areas and a new artificial sand beach to contrast the cyclic erosion of the oceanic tides. It was, however, Agadir's geographical location – the reason of its fortune

– the very cause of its annihilation.

In its spot, in fact, the southward portion of the Saharan Atlas collides with the African plate, creating a fault. This condition makes the entire southern border of the mountain range extremely seismic¹⁰.

Thus, at 11:41 PM of February the 29th, 1960, an earthquake shaved the city to the ground, burying its features under the rubble. The destruction killed 20 thousand people over a 35 thousand inhabitants' community. The ancient Kasbah was transformed into a pile of debris within instants, while the buildings of Founti and Talbordj underwent serious and unrepairable structural damages¹¹. The catastrophe shook deeply the whole Country. However, a vigorous and unanimous vital rush suddenly raised from this atrocious scenery, leading an entire people to mobilize itself on every front and to concentrate all the collective efforts for the realization of a great coral urban and architectural work. The tragic natural disaster marked a crucial passage for Moroccan history, especially because it occurred during a delicate transitional phase for the Kingdom, which had barely recovered its political independence from France, but which was still struggling to affirm its cultural autonomy. Hence, in this context, facing the emergency became the symbol of a will for rebound and for the assertion of a people's identity. The criticality of the situation was not just due by the urgency to give back a roof to the survivors, but also it was given by the necessity to affirm the legitimacy of a nation independence.



Figure 1 – M. Écochard. Agadir's development plan, 1956.

The Earthquake Aftermath

On March the 3rd, king Mohammed V declared the beginning of Agadir's reconstruction works and, before the summer, the Service de l'Urbanisme had redacted a docu-

ment – the “Rapport bleu” – that indicated the first points for a new urban plan. Immediately, a new administrative body for the coordination of the reconstruction works was instituted: the High Commissariat for Agadir’s Reconstruction or HCRA. A team of geologists was appointed to plot the boundaries of the seismic area and find other ones, suitable for building. The studies ended with the indication of bringing the whole perimeter of the city to the south.

The consequences of the earthquake concerned the whole world. France and the U.S.A. invested resources to address the issue, but their involvement was basically only toward the victims. A month after the event, French ambassador invited Le Corbusier to visit Agadir, hoping to convince him and the Moroccan government to cooperate to the reconstruction plan. The meetings had no follow up. However, Le Corbusier managed to leave his mark underlining, during a radio interview broadcasted during his stay, how the most important aspect for the success of the plan must have been the cohesion of the action front, formed by architects and urban planners¹².

To say the truth, the idea that urban and architectural quality were inextricably linked and concomitant had always been the point upon which Michel Écochard had based his whole activity as head of the Moroccan Service de l’Urbanisme in the Fifties. As a consequence of the institutional centrality of his position during his mandate, he was able of influence and forge the thought of a great number of young local (and not) designers and planners. Ten years later, the same designers found themselves to be called, together, to be the interpreters of the reconstruction. Their previously shared experience allowed the establishment of a group, if not yet close-knit, at least largely cohesive on the ideological plan.

Nevertheless, despite the potential of this local group, at first the new Minister of Public Works, Abderrahman Ben Abdelali, decided to contact the American real estate development firm Harland Bartholomew & Associates, expecting to get funds from the United States’ institutions. According to Thierry Nadau, the first sketches were received quite negatively from the local designers, convinced by the idea those concepts were more appropriate to the construction of a

megalopolis, such as Miami¹³. In 1961, following a short time of disputes, thanks to of the influence of the then Ministry of Health and future Prime Minister of the Kingdom, Mohammed Benima, the group of Moroccan designers finally managed to impose their own point of view and to obtain the lead of the reconstruction works, which were going to start the following year.

Despite the great importance of this victory of the local intellect over the foreign economic power which, by itself, could have had the strength to constitute a bright hope for the future of a truly Moroccan architecture, at the time the most emblematic aspect of the operation was that, for the first time, the creative contribution of the designers was coordinated with the work of the administrations and the government bodies. This cooperation was considered, by the urban planners, as a true and possible turning point for the future of Moroccan cities, making of Agadir’s plan an exemplary case.

In fact, because of the uncontrolled trade of lands carried out by the colonists and of the overlapping extremely complicated tribal private property succession system, in the period immediately after the Protectorate’s fall, Morocco suffered serious problems related to the confusion of the cadastral system, which prevented any attempt to have a unitary territorial plan, forcing the public bodies to intervene fragmentarily and contradictorily. In Agadir’s case, however, the plan design phase was carried forward in contradiction to those logics of the state of emergency which are often only finalized to control the damage. The building land was systematically expropriated, ignoring all individual interests, in order to realize a unitary and articulated urban design¹⁴.

Designed landscape and collective identity

To assume that the new city of Agadir is not the result of an historical addition of urban fragments, but rather the fruit of a single design intent, makes possible to read its plan as it were the one of an architecture.

At that time, some deplorable cases had led the public to think of urban and territorial planning as the outcome of a zenithal kind of design, indifferent to the perceptive component of the human being. Not by chance, in the same period Jane Jacobs publishes *The*

*Death and Life of Great American Cities*¹⁵, first important critical essay against the development model of the contemporary city and in favor of the human scale recovery.

In this regard, another feature that makes the design phase of Agadir’s plan so peculiar is that the designer team worked under the double supervision of the urban designer Pierre Mas¹⁶, Écochard’s successor as head of the Service, and of the landscape designer Jean Challet¹⁷. The cooperation between these two characters, belonging to different albeit complementary disciplines, transformed the design phase into the chance of reinventing the by that time standard modern urban design techniques through the new tools supplied by the landscape design field which, just in the same years, was beginning to gain a prominent role among the debate, carried forward by the by then former CIAM members. Freed from the limitations the design would have had faced, if it had had to address all the land ownership related issues, the team was now able to conceive a plan capable of fully exploit the potential of the essence of the site. But «Since not even an earthquake can erase the past, the new town of Agadir remains tied to its own [...] much more strongly of what people did not want to believe»¹⁸. In fact, the earthquake did not become the occasion to assume the *tabula rasa* as starting point to build a new city which would have been the exact formalization of an ideal model. On the contrary, the ruin was here interpreted as the archaeological layer which would have given legitimacy to the proposal. Moreover, in this case, the ruin was not just what it usually is: the tangible evidence of a lost in time civilization. Here it embedded the very memory of the present. The victims were not just fossil bones in an ancient tomb, but they had names and families still in mourning. The city that lied underneath the rubble was a city that, until the day before, was alive and was conceived by the same minds that, in the Fifties, trained the designers and planners that now had to rebuild it. In this sense, thus, it was not possible to think of a new urban plan without inserting it within the groove left by the continuity of tradition. All this translated into a design that, from one hand, exploited the physical traces survived from the destruction, from the other, reworked the symbolic features of the site. The plan

was based on the principles of Athens Charter – healthiness, exposure and circulation – but the space it configured demonstrated a profound understanding of the local settling tradition. The latter was not seen as a fund to be used as a deposit of ready-made stylistic gimmicks, but rather as the way to deduct the timeless dynamics of dwelling, not to be used theoretically, but as actual building materials: tools to realize the new architecture. Such dynamics found their *raison d'être* into the bidirectional relation between men and the physical and symbolic aspects of the natural surroundings and the territory.

In the third issue of the Moroccan revue *a+u. Architecture et urbanisme au Maroc*, published during the reconstruction, Challet wrote an article describing the landscape as the one element capable of setting up the relation between physical site and human perception and feelings. According to Challet the site was «a portion of land characterized by geographic, biologic and humane unity»¹⁹. Such unity was what allowed men to belong, form a self-consciousness and thus an identity.

Contrarily to Raymond's design, conceived with the intent of dividing the city to keep the population separate, the new design arranged the urban plan into sectors to facilitate the inhabitants' self-identification with the site they dwell. To do so, it provided a specific character for each zone so that the population could perceive them as familiar even if the architectural language was unequivocally new. The plan was hence divided into five zones, linked by the new road system. Each of such zones was directly related with the Urban center which had to collect all the services of communal interest. If it is true that Agadir was conceived as a unitary design, the single buildings were entrusted to different architects. Hence, to avert the risk of having too many different results from, a figurative point of view, and therefore of compromising the so much wanted unity, the HCRA imposed the adoption of some guidelines to uniform the architectural language. They established the exclusive use of simple materials such as gross cement and white plaster, painted steel and local wood, and the adoption of a modern style made of pure and simple volumes, rationally devoid of decorations. Moreover, very strict anti-seismic rules were compelled – the “Normes Agadir 1960” – which, by giving precise di-

mensions and pace to the structural components, greatly influenced the formal result of the architectures²⁰.

Building Dwelling Thinking. The Residential Zones

Southeast of the Urban center is the residential area known as ‘industrial quarter’. This part of the city, which mainly hosts the workers family houses, is the only one which was almost entirely spared by the earthquake destruction. Therefore, the architect Jean Paul Ichter²¹ realized an extension plan – more than a reconstruction one – which reiterated the already existing housing typology²² and disposed of a number of neighborhood services, such as a Mosque, a school and a post office.

Northeast of the Urban center, on the traces of the old ‘Horseshoe quarter’, rises a second residential zone whose design is strongly influenced by the shape of the hill upon which it resides. This zone is mainly occupied by single-family detached houses with a small yard and their realization was generally delegated to the owners of the lots. The sole exceptions are the housing complex for government official and school, designed by Jean-François Zevaco, and the terraced houses, by Faraoui-de Mazières. Eastbound from the Urban center, between the above described quarters, is the ‘new Talborj’. The name itself recalls the planners' will to find a connection point between the modernly conceived city and the traditional housing modalities. But the consequential solution was achieved without «falling into the taste of the *pastiche* nor into the laxity of an aesthetic anarchy which accompanies similar and recent designs»²³. The realization of the urban sector was followed by the architect Armand Amzallag, who designed and built just a pilot block, made of elementary buildings, pure white plastered volumes. The neighborhood, in fact, was actually developed through a process of discussions and negotiations with each new dweller, in order to find a way to satisfy the diverse needs of everybody. Each unit was built by the owners, according to their economic situation, starting from a common layout formed by a 10 x 10 grid made of clusters of eight houses each. The owners had to abide certain technical rules: for instance, not to exceed a certain height or use materials as concrete, iron and

wood; but also, typological indications as the obligation to organize the rooms around a central courtyard. The final disposition of the housing blocks allows them to be served by narrow pedestrian streets mediate by small widenings. This peculiar spatial configuration had to recall the ambience of the medina.

International Tourism, Landscape Design and Local Identity

The last zone is the touristic sector, along the coast. The decision of giving the shore a tourist function brought harsh criticisms inside the same design team. The main concern was that the separation between tourists and residents could lead to a new segregation phenomenon but, also, that the economic interests could prevail over the common sense and, as a consequence, the intensive exploitation of the coast could bring the loss of the same identity which was so strongly chased by the design. At the same time, the designers knew the economic potential that tourism could have brought to the city's rebirth; therefore, to resolve these two contrasting issues – the pragmatic one, regarding the need for economic incomes, and the poetic one, of local identity preservation – Mas and Chalet elaborate an ambitious and unifying landscape plan so to integrate human constructions and natural environment. Concerning tourism, the hotels along the shore were designed so that they not occluded the sight of the sea from the Urban center's terraces which, in turn, were conceived as privileged observation points toward the bay, to recall those views from the Kasbah, forever lost after the earthquake. More extensively, the whole design aimed to use the landscape's features as the unifying element of the plan's parts. Therefore, the geographical collocation of each zone was not due to predefined and abstract layouts, but followed the conformation of the soil: its limits, its slopes, its lowlands.

Those features were highlighted by the green system design which, thanks to its particular conformation, similar to an open hand, became the skeleton of the city and, with just one design sign, succeeded to define the boundaries of each neighborhood and contributed to their aggregation. Moreover, the ‘green fingers’ of the hand were intended to be the traces along which the plan-

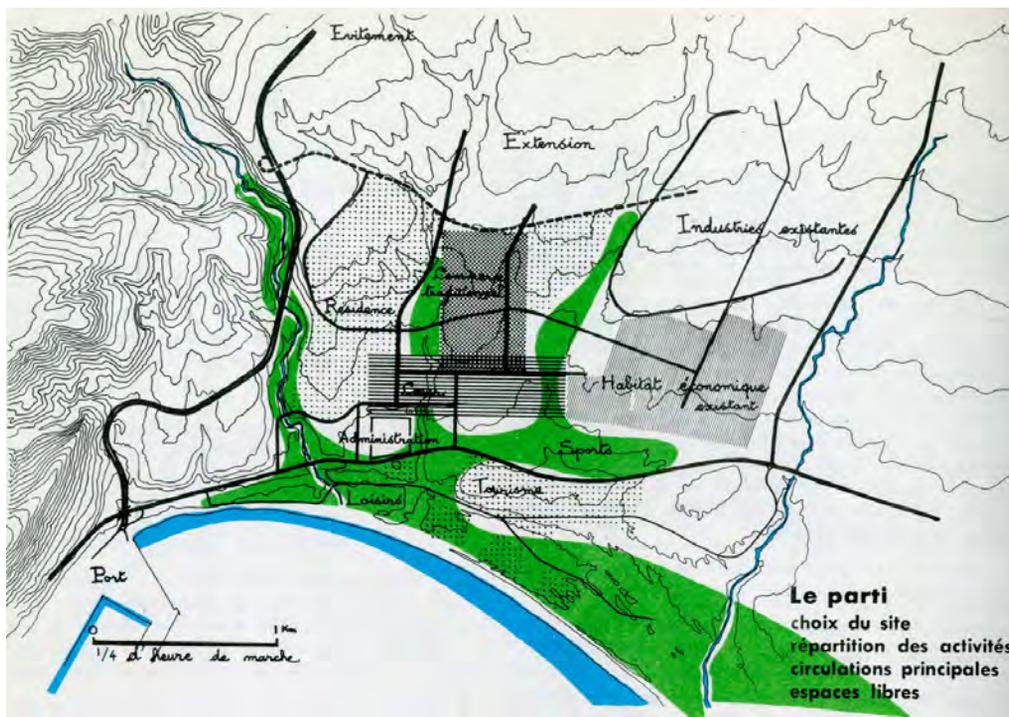


Figure 2 – P. Mas and J. Challet. Agadir's development plan, 1961. Conceptual diagram

ners aspired to guide all future expansions of the city. Despite the cultural distance of the landscape design reference²⁴, «Challet draws a remarkable part of his inspiration from the ancient local tradition and the natural environment which he tries to reinterpret. His gardens integrate themselves with the Muslim vision of a religious space; they recover the idea of an enclosed space, place of initiation, and image of a heaven where one seeks shelter»²⁵. Agadir's plan spells out its will to be inhabited by men, and this is why the planners were inclined to give a particular prominence to the aspects concerning the sensorial experience of the city and, in particular, the one sight. Thierry Nadau writes: «The study of the points of view is hereby conducted in a different way. The point of view is here a perspective which starts from a point, a potential with multiple faces, which must not forcibly be ascribed towards the endpoint of a road, but which is rather offered in all its extension to the sight, free to enjoy it at will. The landscape is thus an observable background canvas, is not recomposed by the city, but shown in its own logic»²⁶.

Regrettably, although on paper Agadir's landscape design is undoubtedly the most ambitious feature of the whole plan, precisely because of its ambition it turned out to be, in practice, the weak point of the plan. Thus,

in time, such fragility (green areas require a great deal of public resources to be properly maintained) led to the erasure of the original idea by the hand of the economic interests.

Outcomes and Conclusions

In fact, despite the designers' best intentions, five decades of administrations more attentive toward the economic interests, rather than the preservation of the site's identity, led to an Agadir very different from what originally expected.

The coast is now scattered with self-sufficient city-like resorts. The Urban center is deserted by both tourists and citizens, which now mostly live in peripheral areas. The green fingers of Challet's design are now either arid stretches or abusive building quarters. The city expanded by additions of satellite-neighborhoods, independent one from the other, both on a functional and on a formal and figurative point of view, and linked by car-only roads.

The loss of a center led to imbalances, changes among the attractive forces between the architectural elements that should have been the image of the city, but which now lie as single entities, as archaeological remains of what should have been an extremely powerful urban vision.

Agadir's case study is no doubt exemplary with regard to the response to a catastrophe. The plan refuses to propose a pre-packaged solution, and takes the emergency as an op-

portunity to rethink the reality. However, studying the rise and fall of the new Agadir reveals the real need for architects, urban and territorial planners, landscape designers and public administrations to collaborate not only in the construction of a city but also in its constant maintenance and administration.

1. Adams M. (2015) *Meet Me in Atlantis*, Dutton, New York
2. About the history of Agadir see Dartois M.-F. (2008) *Agadir et le Sud marocain. À la recherche du temps passé. Des origines au tremblement de terre du 29 février 1960*, Courcelles Publishing, Paris
3. The Service spécial d'architecture et des plans des villes (then become Service de l'Urbanisme) is the governing body that designs every territorial and urban expansion plan in Morocco from 1913 until 1968. It was established by the marshal Louis Hubert Gonzalve Lyautey (Nancy, 1854 – Thoery, 1934), Morocco's general governor from 1912 until 1925. It had, as its first director (from 1914 until 1922), the French architect and urban planner Henri Prost (Paris, 1879-1959)
4. About the work of Henri Prost in Morocco, see Cohen J.-L., Eleb M. (2004) *Casablanca: mythes et figures d'une aventure urbaine*, Hazan, Paris
5. Talbordj means 'small fort' in Amazigh
6. Raymond J. (1923) "Dans le Sous mystérieux, Agadir", *La Géographie. Bulletin de la société de Géographie*, n. 3, 1923, pp. 321-340
7. Ben Embarek M. (1965) "Urbanisme et aménagement du territoire dans les pays sous-développés", *a+u - Revue africaine d'architecture et d'urbanisme*, n. 3, pp. 6-11
8. Michel Écochard (Paris, 1905-1985) is one of the key characters in modern history of Moroccan architecture. Director of the Service de l'Urbanisme from 1946 until 1952, he is, de facto, the link between the European modern architectural debate (the one of CIAM, mostly) and those largely native young architects who were working in Morocco after the Second World War. His professional research is mainly focused upon finding design solutions able to combine the principles of the Modern Movement in architecture and the local dwelling habits
9. Écochard M. (1951) "Les quartiers industriels des villes du Maroc", *Urbanisme*, n. 11-12, pp. 26-39
10. Duffaud F. et al. (1962) "Le séisme d'Agadir du 29 février 1960", *Notes et mémoires du Service Géologique*, n. 154
11. For a detailed account of the consequences of the earthquake see Falconer B. H. (1966) "Agadir, Morocco, Reconstruction Work Six Years After the Earthquake of February 1960", *New Zealand Society for Earthquake Engineering Quarterly Bulletin*, Vol. 2, n.1, pp. 72-91
12. Broadcast recording at "INA.fr – Institut National Audiovisuel", available at <http://boutique.ina.fr/audio/P13276317/le-corbusier-a-propos-de-la-reconstruction-d-agadir.fr.html> (last access February 2016).
13. Nadau T. (1992) *La reconstruction d'Agadir ou le destin de l'architecture moderne au Maroc*, Culot M., Thiveaud J.-M., eds, *Architectures françaises outre-mer*, Mardaga, Liège
14. About that, Mourad Ben Embarek wrote: «It is important to insist on what this measure [expropriation] might mean for the future of urban planning, especially for young people. What is true at the time of a natural cataclysm it is also in normal times. Thanks to the example of Agadir, it will appear necessary, in case of a city expansion, to purchase or otherwise mobilize the necessary ground». M. Ben Embarek, Agadir 1960 - 1965, editorial in "a+u - Revue africaine d'architecture et d'urbanisme", n.4, 1966. (Translation of the author)
15. Jacobs J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York
16. Pierre Mas (Cannes, 1923 - Grenoble, 1999) graduated in agricultural engineering in 1943 at Versailles' École Nationale d'Horticulture, from 1946 he continues his studies of landscape design at the Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris. From 1947 until 1949, he attends two summer stages at Morocco's Service de l'Urbanisme, during which he meets Écochard. During this time, he finds interest to those urban design problems related to the so called 'wider number', as the issue of giving a home to the masses. He graduates in 1950 with a master thesis titled *Phénomènes d'urbanisation et les bidonvilles du Maroc*, discussed with his professor, the geographer Maximilien Sorre (Rennes 1880 - Messigny, 1962). After his studies, he moves to Rabat and cooperates with Écochard. With Écochard's removal, in 1952, he takes his place as director of the Service de l'Urbanisme until the independence. He remains an active member of the institution until 1966, when he leaves Morocco
17. Jean Challet (Cholet, 1924 - ?, 2006) graduated in agricultural engineering in 1945 at Versailles' École Nationale d'Horticulture and in botanic at the Sorbonne. In 1946 takes a stage in Copenhagen at the firm of Danish architect Axel Andersen (1903-1952). After a brief period of work in Paris he moves to Morocco on Pierre Mas' invitation. In 1954, he graduated in landscape design. At the Service de l'Urbanisme he deals with urban planning and touristic accommodations, always with the aim of integrate the intervention with the site. He plans the new trees dispositions for Morocco's main cities and the green spaces for the new urban expansions. He leaves Morocco in 1967
18. Nadau T., op. cit., p. 149. (Translation of the author)
19. Challet J. (1965) "Urbanisme et paysage", *a+u - Revue africaine d'architecture et d'urbanisme*, n. 3, p. 17. (Translation of the author)
20. B. H. Falconer, op. cit.
21. During the research, it has not been possible to determine date and place of birth of the French architect and urban planner. He graduated in 1958 at the École Nationale Supérieure des Arts et Industries de Strasbourg, he started working in Morocco in 1960 and, in 1962, he becomes inspector for urban planning of Fes, Taza, Tafilalt and Mittle Atlas, he has a private office in Fes since 1969.
22. To solve the housing emergency and stop the 'shantiville' phenomenon in Casablanca, during his mandate as head of the Service de l'Urbanisme, Michel Écochard developed a housing grid composed of an 8 x 8 dwelling unit framework which was later adopted extensively across the entire Moroccan territory and become the praxis in terms of social housing.
23. Nadau T. op. cit., p. 156. (Translation of the author)
24. It is clear the reference to Copenhagen's Fingerplannen, studied by Challet during his stay in Denmark
25. Nadau T. op. cit., p. 156. (Translation of the author)
26. Ivi. p. 153. (Translation of the author)

Da L'Aquila ad Amatrice: strutture urbane e comunità rurali nel dopo sisma

Gian-Luigi Bulsei

“What are cities but not people?”
(William Shakespeare, Re Lear)

Premessa

L'Italia è un paese sismico e periodicamente il terremoto sconvolge luoghi e tempi del vivere, obbligando individui e organizzazioni a ripensare il proprio rapporto con l'ambiente. L'impatto sociale di un sisma si articola in processi che mettono in tensione nodi problematici spesso già presenti in maniera latente: conflitti tra centro e periferia (verticismo/istanze locali), visioni alternative del territorio e del suo sviluppo, segmentazione e vulnerabilità della popolazione; ma anche cooperazione nel riorganizzare la vita collettiva e resilienza comunitaria, intesa come capacità di reazione legata alle condizioni strutturali di un territorio (economiche, demografiche, urbanistiche) e soprattutto alla rete di relazioni tra i membri del sistema locale (Bulsei, 2017; Mela, 2014; Mela, Mugnano, Olori, 2016). Il contesto territoriale è fondamentale nella valutazione degli interventi da attuare dopo un terremoto. Il sisma che ha interessato a più riprese l'Italia centrale ha colpito centri urbani e rurali caratterizzati da un modello insediativo diffuso con profonde radici storico-culturali ed un'economia basata soprattutto sul settore primario e su quello terziario. Una realtà di questo tipo richiede sicuramente un intervento diverso da quello adottato a L'Aquila in occasione del sisma del 2009 con la realizzazione delle cosiddette *new town*: una soluzione che ha di fatto “spalmato” la città su oltre 50 chilometri quadrati, sradicando gli abitanti dal centro urbano ed azzerando la vita collettiva. La rinascita urbanistica e sociale dei centri colpiti dal sisma passa attraverso una ricostruzione partecipata di funzioni e relazioni, che valorizzi i luoghi, le attività e i saperi locali.

Il contesto: luoghi e comunità

L'epicentro del terremoto del 24 agosto 2016 è stato ad Accumoli, comune laziale di 667

abitanti; gravemente colpiti Amatrice, 2.900 abitanti sparsi in una sessantina di frazioni, e altri piccoli centri sul versante marchigiano, tra i quali Pescara del Tronto (frazione di Arquata, in provincia di Ascoli Piceno), quasi completamente rasa al suolo. Gli eventi sismici succedutisi senza sosta nei mesi successivi hanno riguardato varie zone di Umbria, Marche e Abruzzo settentrionale, con una scossa di magnitudo 6.5 della scala Richter che il 30 ottobre ha gravemente danneggiato Norcia, Camerino e decine di comuni limitrofi, e tre forti scosse (superiori a 5.0) che il 18 gennaio 2017 hanno colpito ancora le Province di L'Aquila e Rieti.

Questi territori dell'Italia centrale presentano alcune peculiarità. Nelle quattro regioni interessate, i comuni con meno di 5.000 abitanti sono complessivamente 731 e vi risiedono oltre 1.254.000 persone; in particolare, tre su quattro di questi centri sono classificati come comuni rurali e due su tre considerati rilevanti dal punto di vista dei beni culturali e ambientali. D'altronde, dei circa ottomila comuni italiani, quasi il 70% non supera tale soglia e vi risiedono oltre 10 milioni di persone, pari al 15,58% circa della popolazione nazionale. Non si tratta dunque di una *Italia minore*, ma della struttura portante, sotto il profilo demografico, economico e culturale, della nostra comunità nazionale: centri urbani e rurali di piccole-medie dimensioni caratterizzati da beni ambientali e artistici, attività produttive e sociali, qualità della vita “di provincia”. Sotto il profilo economico, filiera agroalimentare (allevamento, coltivazione e trasformazione di prodotti tipici), piccolo commercio, servizi di ospitalità turistica e residenzialità stagionale (secondo case) sono le principali attività che impegnano da sempre quelle comunità. Molte attività che coinvolgono persone ed imprese locali, e che si rivolgono ad un potenziale bacino esterno,

sono per definizione impensabili al di fuori del territorio che le ospita, come l'allevamento (gli animali vanno curati ogni giorno) o le strutture ricettive (i turisti devono poter accedere in sicurezza).

Di pari passo con i soccorsi alla popolazione e la messa in sicurezza degli edifici, si è manifestata la necessità di *una ordinaria e straordinaria manutenzione del capitale di relazioni comunitarie* incorporate in quelle funzioni produttive, oltre che in un ricco tessuto associativo. Spesso l'attaccamento al territorio si esprime attraverso aggregazioni sociali volontarie impegnate a preservare quel patrimonio di luoghi, tradizioni, bellezza e tipicità che rappresenta ad un tempo un tratto identitario condiviso ed un vero fattore di sviluppo. Il paesaggio è una efficace proiezione spaziale e temporale di ciò che siamo, fatto di linee tracciate e percorse, esperienze e sentimenti, il luogo al quale ci si sente di appartenere: un sistema vitale di risorse materiali e relazioni sociali, conosciuto, curato, vissuto, dotato di identità e storia, di strutture e dinamiche originate dall'incontro tra natura e cultura (Becattini, 2015; Bulsei, 2016 e 2017). Il terremoto distrugge case, scuole, monumenti, ma anche ciò che rappresentano, lasciando al posto dei simboli della quotidianità vuoti e macerie: come ricostruire il tessuto connettivo di territori così pesantemente segnati sia dal punto di vista materiale sia da quello della percezione e della coscienza collettiva?

Il problema: ricostruzione e rinascita sociale

In media ogni cinque anni in Italia si verifica terremoto: ben 21 milioni di persone vivono in zone classificate ad elevato rischio sismico (di cui 3 milioni nella cosiddetta zona 1, di massima esposizione); secondo stime attendibili, in occasione di almeno sette gravi

Evento	Anno	Vittime	Senzatetto	Attivazione interventi	Importo attualizzato (mld)
Valle del Belice	1968	360	57.000	1968-2008	9,179
Friuli-Venezia Giulia	1976	939	80.000	1976-2006	18,540
Irpinia	1980	2.914	400.000	1980-2023	52,026
Marche - Umbria	1997	11	40.000	1997-2024	13,463
Molise - Puglia	2002	30	-	2002-2023	1,400
Abruzzo	2009	309	70.000	2009-2029	13,700
Emilia	2012	27	-	2012-0000	13,300

Tabella 1 - I principali eventi sismici in Italia (1968-2012)

Fonte: adattata da Bulsei 2017 (su dati Consiglio Nazionale Ingegneri e Ufficio Studi Camera del Deputati)

terremoti dal secondo dopoguerra ad oggi sono stati spesi oltre 121 miliardi di euro per l'emergenza e la ricostruzione (si veda la successiva tabella). Un terremoto è un evento critico che sfida ogni comunità locale, obbligandola a un complesso e problematico adattamento alle mutate condizioni fisiche, ma è pure un fatto sociale e politico. «È un fatto sociale in quanto i suoi effetti, più o meno disastrosi, investono la vita quotidiana, privano in parte o del tutto le popolazioni interessate della casa, del lavoro, delle tante routine quotidiane, scompaginano la trama dei rapporti sociali. Al contempo, un terremoto in quanto evento da governare è un fatto politico. [...] Ovviamente molto dipende dalla portata del fenomeno. Ma le capacità, le scelte, la cultura, lo stile di chi governa contano sempre parecchio» (Bulsei, Mastropaolo, 2011, p. 7).

Se nelle drammatiche fasi dell'emergenza prevale una sorta di decomposizione dell'ordine sociale (tutti sullo stesso piano, al riparo sotto la stessa tenda), con il passare del tempo il desiderio di ritorno alla normalità delle popolazioni si scontra con l'alterità dei luoghi e dei tempi di svolgimento delle attività individuali e collettive (abitare, produrre, comunicare). Il terremoto tende ad attivare un potenziale umano e civile localmente radicato: un'importante risorsa sociale che può essere incrementata ma che può rischiare, con il trascorrere del tempo, di diminuire. Anche la fiducia nelle istituzioni, intesa come insieme di atteggiamenti e comportamenti che portano a formulare aspettative positive in condizioni di incertezza, rischia di degradarsi e cresce il fondato timore che, una volta "spenti i riflettori", l'opinione pubblica si dimentichi delle gravi difficoltà post-sisma. Gli organi di informazione, infatti, tendono a "costruire l'eccezionale" assemblando al racconto dell'evento catastrofico quello delle prime misure adottate per fronteggiarlo, ma in seguito la copertura mediatica perde di intensità ed attira l'attenzione degli operatori (e degli spettatori) solo se intervengono nuovi elementi, come ad esempio le manifestazioni di protesta oppure i ritardi nella ricostruzione (Bulsei, Mastropaolo, 2011; Carnelli, Forino, Zizzari, 2016; Zaccaria, Zizzari, 2016).

Le politiche territoriali assumono quale riferimento i sistemi locali secondo varie dimensioni: come entità da gestire, organizzando

mediante gli strumenti della pianificazione le funzioni produttive e sociali; come spazio storico, reso vitale e peculiare dalle comunità insediate; come realtà dinamiche, caratterizzate da un potenziale endogeno di risorse e relazioni. Nelle aree terremotate (benché leggibili a posteriori come omogenee dal punto di vista sociografico, identitario, regolativo), tendono a sfaldarsi sia le funzioni pianificatorie ordinarie, sia le pratiche comunitarie sedimentate sull'identità locale, sia le componenti endogene di organizzazione e possibile sviluppo della vita economica e sociale (Bulsei, 2011).

Qualsivoglia piano di ricostruzione urbanistica e rinascita sociale presuppone un oculato e lungimirante assemblaggio di quattro tipi di risorse (Bulsei, 2017):

regole: competenze giuridiche e modelli amministrativi (decisione politica e gestione degli interventi)

soldi: risorse economico-finanziarie da investire in maniera tempestiva e continuativa

saperi: informazioni analitiche sulle dimensioni tecniche e sociali dei problemi e sulle possibili soluzioni da adottare (ipotesi causali e monitoraggio/valutazione delle azioni intraprese)

relazioni: coinvolgimento delle amministrazioni e delle popolazioni locali

Non esiste un ordine gerarchico tra queste risorse: ciascuna è essenziale e compresente nel processo di riattivazione di un sistema territoriale che si trova a dover fronteggiare particolari *condizioni avverse* di natura fisica e sociale. Sia che si tratti di contrastare la capacità della criminalità organizzata di inserirsi nel tessuto socio-economico e di condizionare le funzioni politico-amministrative di vaste aree attraverso il riutilizzo sociale dei beni confiscati alla mafia, sia per far ripartire la comunità dopo un evento catastrofico, le popolazioni "a rischio" devono poter contare su istituzioni in grado di apprendere dagli attori sociali: il che significa prendere sul serio il principio di sussidiarietà, intesa come allocazione di decisione e gestione ai livelli più prossimi alla domanda sociale, riconoscendo un più ampio ruolo alle comunità locali sia come territori amministrati sia come formazioni sociali (Bulsei, 2016 e 2017).

Gli interventi: imparare dal passato, progettare il futuro

Appare comprensibile che la grave emergen-

za connessa al verificarsi di un evento sismico debba essere affrontata con tempestività e gestita con strumenti eccezionali; tuttavia, nel caso del terremoto che nel 2009 ha sconvolto L'Aquila e in suo circondario si è assistito ad un modello di centralizzazione e dilatazione degli interventi straordinari, che ha comportato l'estensione della fase emergenziale fin dentro i processi di pianificazione della città. Quando una catastrofe sconvolge l'assetto del territorio, si pone la duplice esigenza di rispondere ad urgenti bisogni abitativi e di adottare soluzioni temporanee compatibili con il futuro ripristino delle aree. Invece, a poche ore dal terremoto abruzzese si prefigurò la più drastica delle soluzioni: la costruzione di una *new town*, poi trasformata in vari nuovi insediamenti tramite il progetto C.A.S.E. (Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili). Tale progetto non nacque come specifica risposta all'evento, ma rappresentò con ogni probabilità l'occasione per testare un modello di intervento al quale la Protezione civile stava lavorando da tempo; è consistito nella realizzazione in una ventina di aree periferiche di circa 4.600 alloggi, distribuiti in 185 edifici multipiano, adatti ad ospitare fino ad un massimo di 17.000 persone, cioè solo un quarto circa dei residenti nel comune di L'Aquila al momento del terremoto (Bulsei, 2011 e 2012, cap. 4). Nella scelta delle aree si sarebbe dovuto tener conto «della loro prossimità ai luoghi di provenienza delle persone e dell'integrazione con i centri abitati esistenti nonché dell'idoneità dei siti dal punto di vista della sicurezza idrogeologica, sismica e della sostenibilità paesaggistico-ambientale» (decreto del Commissario delegato 11 maggio 2009, n. 6): in realtà, non risulta sia stato effettuato alcuno studio sulle caratteristiche territoriali e sociali (provenienza delle persone rimaste senza tetto). Le nuove strutture abitative (definite non temporanee ma "durevoli"...) sono state localizzate, senza alcuna analisi delle caratteristiche sociali dei destinatari, in aree rurali distanti in media una decina di km dal centro storico, con il risultato di svuotare la città di abitanti e funzioni, rendere difficili gli spostamenti, consumare territorio in maniera irreversibile (Bulsei, 2012, cap. 4 e 2016).

Un modello "provvidenziale" di intervento ha sospeso, insieme alle regole amministrative, la vita della città. Un'unica distesa

periferia, priva di servizi e spazi pubblici, ha avvolto e stravolto L'Aquila, finendo per provocare *un altro terremoto*. Alla destrutturazione prodotta dal sisma si sono sommate le conseguenze delle scelte governative, che hanno puntato su strumenti di amministrazione straordinaria, privilegiato una visione esogena e tecnocratica e sottovalutato le caratteristiche dei destinatari, vale a dire l'organizzazione del sistema locale, sia come formazione sociale sia come territorio amministrato. La risposta emergenziale ha rappresentato l'alibi per imporre soluzioni tecnocratiche e le decisioni calate dall'alto hanno prevalso sul diritto delle comunità e delle istituzioni locali ad essere coinvolte nelle scelte riguardanti il proprio futuro. La Protezione civile, tempestiva ed efficace nell'immediatezza dei soccorsi, si è poi rivelata uno strumento del governo nazionale per aumentarne la visibilità, diventando di fatto un'amministrazione sostitutiva "a responsabilità illimitata". La decisione di ospitare gli sfollati in una *banlieue* di nuova costruzione ma socialmente inesistente ha trasformato la città da forma evoluta di organizzazione collettiva in deserto economico e sociale: alla decadenza dell'*urbs* si è accompagnata quella della *civitas* (Bulsei, 2012, cap. 4 e 2016).

La realtà territoriale interessata dal sisma del 2016-2017 richiede un intervento radicalmente diverso da quello adottato a L'Aquila: sia sotto il profilo della *governance* sia in termini più propriamente edilizi e urbanistici. In questa direzione va il contributo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica per "Casa Italia" (il piano governativo di messa in sicurezza del territorio), nella convinzione che «l'esperienza e le conoscenze maturate nell'urbanistica di paesi terremotati e ricostruiti possono essere spese in soccorso e aiuto per evitare gli errori passati» (INU, 2016, p. 1). Eccone in sintesi i capisaldi strategici:

1) *Conservazione attiva*

La ricostruzione deve assicurare continuità ed equilibrio alle funzioni residenziali, produttive, civili e culturali incorporate negli spazi pubblici e privati dei centri terremotati (piccoli capoluoghi, borghi e frazioni), accompagnando la rimozione delle macerie e la riedificazione con un complesso di interventi che si occupino delle relazioni materiali (la sicurezza, peraltro non solo puntuale del singolo edificio) e immateriali (le politiche sociali ed economiche). «La ricostruzio-

ne si configura un progetto collettivo e strategico, che ha cura dell'insieme e dei dettagli, delle relazioni e delle pratiche d'uso. Una condizione essenziale è data, pertanto, dalla partecipazione e dalla responsabilizzazione attiva delle comunità nel processo che va dalla progettazione alla gestione. Un'altra è la costruzione di un processo maturo e condiviso che riguarda cause del rischio e loro riduzione, base essenziale per l'efficacia della prevenzione» (INU, 2016, p. 3).

2) *Sicurezza urbana diffusa*

Nella pianificazione urbanistica e nelle azioni di governo locale si deve prevedere una "struttura urbana primaria", come infrastruttura essenziale per la sicurezza della città intesa come bene comune, alla quale affidare il compito di garantire la riconoscibilità identitaria urbana, ma anche la precisa definizione degli spazi e dei manufatti che devono svolgere una funzione basilare di sicurezza in occasione di eventi naturali calamitosi e nelle fasi immediatamente successive. Dopo l'individuazione di idonei edifici pubblici e spazi aperti ed il recupero primario dei cosiddetti "aggregati edilizi" (con maggiori garanzie di efficacia strutturale, esaltando i requisiti di coesione e reciproco sostegno delle porzioni di tessuto ed evitando le alterazioni prodotte da inserimenti puntuali incongrui), lo «scaglionamento nel tempo del "recupero secondario" potrà tener conto di nuove domande abitative agganciate a politiche di sviluppo delle aree interne che possano rendere attrattivi i centri storici anche per nuovi utenti e abitanti» (INU, 2016, p. 3).

3) *Conoscere per programmare la sicurezza*

La programmazione di interventi diffusi di prevenzione dal rischio sismico, geomorfologico e idrogeologico richiedono scelte coraggiose: una campagna di conoscenza come grande opera pubblica, dispositivi per la consapevolezza civica, la razionalizzazione procedurale e gestionale. «Si tratta fondamentalmente di lavorare per un miglior coordinamento e un'applicazione aggiornata di decisioni normative spesso già assunte nella legislazione nazionale, incardinandole all'interno di filiere decisionali innovative e proiettandole in una prospettiva temporale capace di coniugare la dimensione emergenziale con quella ordinaria di medio-lungo periodo» (INU, 2016, p. 5).

La necessità di riorganizzare la vita collettiva nelle zone terremotate potrà rappresentare

l'occasione per ripensarne il modello di sviluppo in chiave di sostenibilità complessiva, nel quadro di politiche per le *aree interne* del Paese che sappiano guardare oltre l'emergenza (Borghi, 2017). «Turismo culturale e ambientale, nuove forme di economia della cultura, consolidamento delle vocazioni agro-forestali ed eno-gastronomiche possono rendere attrattivi questi luoghi per nuovi abitanti, soprattutto delle fasce giovanili, in una strategia estesa all'intera dorsale appenninica» (INU, 2016, p. 2).

La traumatica destrutturazione del tessuto socio-economico può trasformarsi in riscoperta e promozione delle potenzialità dei sistemi locali, in termini di risorse materiali e relazionali, vocazioni e specializzazioni settoriali, saperi diffusi e pratiche sociali; per sperimentare nel contempo nuove strade in ambito produttivo, residenziale, culturale, turistico e cogliere, nella gestione dei beni comuni e nella realizzazione delle infrastrutture (dall'acqua all'energia, dai trasporti al paesaggio), la sfida della *green economy* (Baglione, 2014 e 2015; Bulsei, 2016 e 2017).

Osservazioni conclusive

Poiché *il territorio non è una cosa ma un sistema di relazioni*, l'idea di agire secondo logiche esterne e unidirezionali sulle sue componenti fisiche senza coinvolgere gli attori locali è del tutto controproducente. Il futuro delle comunità colpite dal sisma passa attraverso la strada obbligata di una diversa concezione di amministrazione condivisa, basata sul rafforzamento degli enti territoriali e sulla loro capacità di dialogo con i cittadini. Occorrerà progettare il futuro dei centri terremotati tenendo conto del loro essere comunità e del voler continuare ad esserlo, in un rapporto dialogico tra contesti ambientali e configurazioni sociali (Battaglini e Truglia, 2016; Bulsei, 2017). La memoria istituzionale, intesa come insieme di saperi esperti e regolazione pubblica, può produrre azioni efficaci solo interagendo con la *memoria sociale* (Andreassi e Aristone, 2015; Bulsei, 2016). Diversamente da quanto avvenuto dopo il terremoto in Abruzzo del 2009, nessuno per fortuna ha parlato di "carta bianca" ai poteri centrali e tanto meno di *new town*; il progetto per Amatrice c'è già: si chiama Amatrice.

Garantire diritti e partecipazione; sostenere le capacità collettive e collegare le politiche di rilancio del territorio con azioni volte a

migliorare la qualità sociale; investire nell'economia della conoscenza e nell'innovazione: sia nei processi (la ricostruzione partecipata) sia nei prodotti (ecoedilizia, cluster di imprese specializzate, valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale). Lo spazio è un'entità geografica, mentre il luogo è un'entità socio-culturale: diventano luoghi quegli spazi in cui la dimensione comunitaria è protagonista dell'innovazione. Paradossalmente, una delle conseguenze della cosiddetta globalizzazione è quella di aver fatto riscoprire la dimensione locale: i territori sono i luoghi privilegiati dai quali provengono i più significativi impulsi allo sviluppo economico e sociale; le "relazioni situate" assumono un duplice significato funzionale e culturale: da un lato, infrastrutturano la comunità in quanto "sense making", dall'altro, forniscono impulso e prospettiva all'azione collettiva (Venturi, Rago, 2017). *Cos'altro sono le città se non persone?*

References

- Andreassi, F., Aristone, O. (2015), Geografia e storia nei territori sensibili. Rischio, emergenza e memoria: prove di dialogo, Cerasoli M., a cura di, *Città e territorio virtuale. Città memoria gente*, TrE-Press, Roma
- Baglione, V. (2011) "L'Aquila e la ricostruzione. Il ruolo dei cittadini attivi", Paper presentato alla XIV Conferenza SIU: *Abitare l'Italia. Territori, economie, diseguaglianze*, Torino (24-26 marzo)
- Baglione V. (2014) *La rivincita delle carriole, L'Aquila riparte dai cittadini*, Laboratorio per la sussidiarietà (<http://www.labsus.org/2014/09/la-rivincita-delle-carriole-laquila-riparte-dai-cittadini/>)
- Baglione V. (2015) *Mapping Tour, a L'Aquila al via la seconda fase di ReUSEs*, Laboratorio per la sussidiarietà (<http://www.labsus.org/2015/03/mapping-tour-aquila-al-via-seconda-fase-reuses/>)
- Battaglini, E., Masiero, N. (2015) "Sviluppo locale e resilienza territoriale. Un'introduzione", *Economia e società regionale*, n. 3, pp. 5-22
- Battaglini, E., Truglia, F.G. (2016) "Lo sviluppo socio-territoriale dell'area interna dei 'Monti reatini'. Sfide metodologiche nell'analisi post-disastro", Paper presentato alla V Conferenza nazionale della sezione di Sociologia dell'Ambiente e del Territorio: *Luoghi, attori e innovazione: il valore aggiunto dell'approccio socio-territoriale*, Torino (1-2 dicembre)
- Becattini, G. (2015) *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli, Roma
- Borghi, E. (2017) *Piccole Italie. Le aree interne e la questione territoriale*, Donzelli, Roma
- Bulsei, G.L. (2011) "Quando trema la terra. Persone, organizzazioni, politiche dopo il terremoto in Abruzzo", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, pp. 33-58.
- Bulsei, G.L. (2012) *La società diffusa. Organizzazioni e politiche locali*, Carocci, Roma
- Bulsei, G.L. (2016) "Essere comunità in condizioni avverse", *Sociologia urbana e rurale*, n. 110, pp. 56-70
- Bulsei, G.L. (2017) "Luoghi e persone: come ricostruire i paesi terremotati?", *Aggiornamenti sociali*, n. 3, pp. 197-205
- Bulsei, G.L., Mastropaolo, A. (2011 a cura di) *Oltre il terremoto. L'Aquila tra miracoli e scandali*, Viella, Roma
- Carnelli, F., Forino, G., Zizzari, S. (2016) "L'Aquila 2009-2016. The earthquake in the Italian social sciences", *Sociologia urbana e rurale*, n. 111, pp. 111-114
- INU (2016) *Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie - il contributo dell'Istituto nazionale di urbanistica per CASA ITALIA*, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Palazzo Chigi, Roma
- Mela, A. (2014) "Resilienza e vulnerabilità nella fase dell'emergenza e della ricostruzione", *Culture della sostenibilità*, n. 13, pp. 241-252
- Mela, A., Mugnano, S., Olori, D. (2016 a cura di) *Territori vulnerabili. Verso una nuova sociologia dei disastri italiana*, FrancoAngeli, Milano
- Venturi, P., Rago, S. (2017 a cura di) *Da Spazi a Luoghi. Proposte per una nuova ecologia dello sviluppo*, Atti de "Le Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile 2016", AICCON, Forlì
- Zaccaria, A. M., Zizzari, S. (2016), "Spaces of Resilience: Irpinia 1980, Abruzzo 2009", *Sociologia urbana e rurale*, n. 111, pp. 64-83

Città fragili: prevenzione, manutenzione, ricostruzione

Teresa Cilona

Introduzione

Gli eventi naturali catastrofici e i mutamenti climatici degli ultimi decenni rendono necessario un serio dialogo tra studiosi e soggetti politici al fine di trovare soluzioni, efficaci e concrete, capaci di mitigare l'impatto che i rischi ambientali causano ai territori ed alle popolazioni. Recenti avvenimenti calamitosi hanno comportato l'integrale evacuazione delle città colpite, con la conseguente ricostruzione o delocalizzazione, facendo registrare danni direttamente proporzionali al deterioramento delle caratteristiche costruttive e manutentive di edifici e infrastrutture. Nel nostro Paese – in forte ritardo in tema di prevenzione dei rischi naturali e manutenzione del territorio – si pone anche una ulteriore questione, per certi versi nevralgica, ossia quella di preservare l'identità dei luoghi nella fase di ricostruzione. Entrano così in gioco due aspetti: quello tecnico-economico e quello identitario. Se, da un lato, è necessario ricostruire, ovviamente adottando la più recente normativa sismica e tutte le norme di buona tecnica, dall'altro vi è l'esigenza collettiva di ricostituire tutti gli elementi distintivi dei luoghi dove gli abitanti sono nati, hanno vissuto e operato. Il presente studio è dedicato ad alcune realtà siciliane.

Attenti al rischio: la prevenzione è meglio della cura!

La Leading global Reinsurer *SWISS RE* (società globale di assicurazione svizzera) ha pubblicato nel 2014 un interessante studio sulle dieci città più a rischio a causa dei disastri naturali (1). La classifica mondiale, stilata grazie all'applicazione di un modello matematico fondato su alcuni aspetti oggettivi e misurabili, quali la numerosità della popolazione esposta e la periodicità degli eventi, individua in Giappone, Cina, India, Stati Uniti (2) e, da ultimo, anche in Europa, i centri urbani che, più di altri, sono soggetti ai rischi ambientali, registrando danni maggiori nelle fasce più povere della popolazione residente in aree prive di politiche pianificatorie strategiche ed economicamente più vulnerabili.

In tali contesti devono svilupparsi azioni incisive, volte prioritariamente alla riduzione della mortalità indotta dalle catastrofi naturali, sulla scia delle indicazioni fornite dal programma quadro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, con il piano "HFA (Hyogo Framework for Action) 2005-2015 *Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters* (2005) e, successivamente, con il "SFDRR" *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction* (marzo 2015). L'obiettivo dichiarato è quello di ridurre, entro il 2030, il tasso di mortalità nei Paesi colpiti dai disastri ambientali, rafforzando altresì la cooperazione internazionale tesa alla minimizzazione dei danni prodotti dai cambiamenti climatici. Al progetto hanno aderito quasi duecento Paesi, tra i quali l'Italia, con un ruolo di primo piano (3). Il territorio italiano, com'è noto, è sempre più soggetto a calamità naturali quali sismi, frane, inondazioni e ai deleteri effetti dei mutamenti del clima (4) che lo rendono sempre più fragile e indifeso. È caratterizzato da un sistema geologico, geomorfologico e idraulico molto fragile e complesso, gravemente compromesso negli ultimi sessant'anni dallo "sprawl" urbano, che lo ha profondamente modificato e trasformato. Tutto ciò rappresenta un oggettivo e riconosciuto fattore di pericolosità, rispetto al quale devono essere attuate, con continuità, serie ed adeguate misure di prevenzione. L'intera dorsale appenninica italiana, che va dalla Garfagnana a Messina, è ad alto rischio sismico. Le aree soggette alle scosse più violente sono proprio la Sicilia (5), le Alpi orientali e i luoghi lungo gli Appennini centro-meridionali compresi tra l'Abruzzo e la Calabria. In queste regioni, nonostante le unanimi dichiarazioni di intenti, i proclami politici e l'adesione al progetto dell'ONU, è evidente a tutt'oggi una mancanza di sintesi operativa rispetto alla grande preoccupazione destata in seno alla comunità scientifica e anche tra la stessa popolazione in materia di pericolosità ambientale di luoghi ove si vive e si opera. In tutta evidenza, non si riesce a pervenire a programmi diffusi e maturi di messa in sicurezza architettonica, energetica e infrastrutturale delle aree a rischio sismico e idrogeologico, indispensabili al fine di preservare persone, infrastrutture, monumenti, in caso di calamità. Studiando gli scenari di rischio già noti si riesce a cogliere, altresì, la fondamentale importanza degli aspetti in-

formativi: una popolazione edotta sui rischi esistenti sul proprio territorio, finisce con il costruire in maniera idonea ed adeguata, impara a riconoscere i segnali di allerta, si impone sistemi rapidi e immediati di allarme, si dota di una protezione civile efficiente. Purtroppo, l'analisi dei dati è sconcertante. Storicamente, gli interventi pubblici di maggior rilievo sono sempre gestiti in termini emergenziali, con opere e presidi adottati nei confronti di intere popolazioni costrette, a seguito di eventi calamitosi, ad abbandonare le proprie abitazioni pericolanti o comunque insicure sul piano statico. Popolazioni che, è bene ricordarlo, sono state ricoverate presso tende, container e prefabbricati di carattere provvisorio, non di rado divenuti, negli anni, residenze definitive (sic!). Tra tutti ricordiamo i terremoti della Sicilia (Val di Noto 1693, Palermo 1726 e 1751, Messina 1908 e Valle del Belice 1968), dell'Irpinia (1962 e 1980), dell'Umbria (1997 e 2016), del Molise (2002), dell'Abruzzo (2009 e 2016), dell'Emilia Romagna (2012), nell'ambito dei quali molti sinistrati vivono ancora in alloggi di fortuna e non hanno mai beneficiato di una casa definitiva. E ci si deve chiedere, studiando tali *case histories*, se si è trattato di insipienza dell'operato dell'uomo sul territorio o di tragiche "fatalità"? Tutto ciò non è "forse" il risultato della speculazione edilizia, di imperdonabili errori urbani, di una mancata difesa del territorio, di inadempienze amministrative e di una politica assente? Non sono "forse" gli stessi fattori che hanno causato nel 1966 la frana di Agrigento e le alluvioni di Firenze e Venezia? Interrogativi ai quali è possibile rispondere solo attraverso una serie di approcci multidisciplinari pensati e organizzati a partire da una diffusa e strutturata attività di prevenzione e manutenzione, accompagnata da "buone pratiche" condivise, da documentazioni tecniche aggiornate, da una consapevolezza dei rischi, da controlli adeguati, dal rispetto delle regole e, soprattutto, dall'oculatezza degli investimenti economici sul territorio, finalizzati al consolidamento di edifici e infrastrutture. Nel nostro Paese, sfortunatamente, tutto questo è mancato, insieme alle azioni di mitigazione volte ad affrontare efficacemente le più ricorrenti calamità naturali. I Governi hanno il dovere di farsi carico di programmi, proposte e soluzioni, di informare la popolazione sui rischi, di varare strumenti urbanistici improntati

anche alle esigenze di protezione civile. È mancata, negli anni, una politica pianificatoria che, con approccio di natura sostenibile, abbia efficacemente affrontato il tema del ripristino e del risanamento ambientale attraverso un uso controllato del suolo, quale risorsa preziosa e finita. Occorre, oggi più che mai, che le amministrazioni riescano a dotarsi di Piani strutturali e di Assetto del Territorio votati al risanamento, alla salvaguardia ambientale, alla difesa del suolo, alla prevenzione dei rischi, al contenimento della pressione antropica sull'ambiente, alla tutela degli spazi naturali, al mantenimento ed al ripristino degli ecosistemi e della biodiversità. Troppo spesso, invece, ci troviamo innanzi a Piani urbanistici, anche recenti, banalmente limitati alla individuazione di nuove aree residenziali e produttive. Tale deficit pianificatorio e gestionale ha indotto e probabilmente ancora induce, quale ovvia conseguenza a seguito dell'evento calamitoso, alla mera ricostruzione in termini emergenziali, spesso anche questa carente e viziata. Il presente studio è rivolto alla Sicilia, un'isola la cui storia è stata segnata da importanti calamità naturali e disastrosi eventi sismici.

Ricostruire o delocalizzare?

La ricostruzione non è solo una scelta urbanistica e architettonica, ma riguarda la memoria delle comunità, la possibilità di mantenere la rete di relazioni e di legami che li costituisce, punta alla capacità di rigenerarne e re-inventarne l'identità di quegli stessi posti ove si stabiliscono, si stratificano, si trasformano i rapporti umani e si organizzano scambi con l'esterno (V. Teti, 2016). Un noto antropologo italiano, Ernesto De Martino, ha condotto interessanti studi sul senso di smarrimento e di paura che invade gli animi delle popolazioni, soprattutto quelle meridionali, quando si allontanano dalla propria città o sono costretti, a seguito dei danni causati da eventi naturali, a ricostruire le proprie case. Ciò perché essi nutrono un nostalgico senso di radicamento al luogo natio. Ed è l'osservazione di talune esperienze post-calamità a dimostrare che interventi privi della necessaria attenzione alla pregressa identità dei luoghi finiscono con il provocare, nei centri colpiti, effetti persino più gravi dello stesso fenomeno calamitoso (M. Sepe, 2007). Ogni studio e riflessione sulla ricostruzione o delocalizza-

zione, pertanto, non può prescindere dalla doverosa considerazione in materia di entità geografica, abitativa, mentale, intellettuale quale luogo antropologico per eccellenza. È ciò che noi chiamiamo "paese", con il suo patrimonio storico, la sua unicità e di cui gli abitanti vanno orgogliosi. Ecco perché occorre procedere con molta cautela. Spesso l'identità di un luogo è anche il risultato di un rapporto con una ricorrente storia di terremoti e di disastri. È frutto dei risultati ottenuti dagli interventi realizzati e dai modi con i quali si è affrontato il problema sotto il profilo sociale, culturale ed economico. I catastrofici eventi tellurici, precedentemente citati, del Val di Noto nel 1693, di Messina nel 1908, del Belice nel 1968(6), di Palermo nel 2002(7), le recenti inondazioni, alluvioni e frane nel messinese (Giampileri e Scaletta Zanclea 2009, Saponara e Barcellona Pozzo di Gotto 2011), hanno lasciato un segno indelebile nel territorio siciliano e nei suoi abitanti. Alcune delle città colpite dai terremoti sono state riedificate, per tramandare la ricchezza dei loro centri storici, la suggestività delle borgate e dei sistemi insediativi minori. Un primo esempio di ricostruzione ci arriva dalla parte orientale dell'isola colpita nel gennaio del 1693 da due violenti terremoti che distrussero oltre 70 località, danneggiando gravemente città come Ragusa, Siracusa, Scicli, Catania. Siamo nel XVII secolo, sotto la dominazione del governo spagnolo che decise gli spostamenti dei paesi tenendo conto degli interessi dei grandi proprietari locali. Fu realizzato un vasto piano di ricostruzione nel quale le città, riprogettate ex novo con nuove simmetrie e nuove geometrie, si trasformarono anche in utopiche "città ideali": è il caso di Grammichele, in provincia di Catania. In realtà, però, la soluzione della costruzione ex novo non sempre è stata adeguata e, in alcuni centri, si è rivelata poco appropriata, come accaduto nei casi di Poggioreale e Gibellina, in provincia di Trapani. Nella prima, Poggioreale, gli abitanti - costretti ad abbandonare la città vecchia, trapiantati nella zona nuova, ad alcuni chilometri più a valle, in un luogo differente, in strutture urbane e in edifici molto diversi dalla tradizione locale - hanno avuto problemi di adattamento e socializzazione e hanno perso ogni riferimento con la propria storia e il proprio vissuto familiare e sociale. La seconda città, Gibellina, distrutta da un forte sisma di magnitudo 6.4 della

scala Richter, è stata ricostruita a 18 km di distanza dal sito originario - con un impianto urbano completamente diverso, molto più esteso, e con nuovi moduli abitativi(8) - tra le cittadine di Santa Ninfa e Salemi, in contrada Salinella, nei pressi dell'autostrada Palermo-Mazara del Vallo e della linea ferrata. Al posto delle macerie dell'antico centro abitato è stato realizzato il "Cretto", di Alberto Burri, che ha cancellato la storia dei luoghi, sperimentando un modello insediativo estraneo all'identità della popolazione locale che lì non si è più riconosciuta (9). A tal proposito, ci si interroga ancora oggi se la coraggiosa scelta della delocalizzazione sia stata corretta rispetto alla opportunità di ricostruire *in situ*. Negli anni, diverse sono state le posizioni assunte da studiosi ed esperti nel settore. Da un lato, i sostenitori della delocalizzazione (10), perché convinti che dalle macerie rimaste in piedi nulla poteva essere ripreso, dall'altro gli oppositori che, invece, ritenevano di dover ricostruire nello stesso posto, consapevoli che la perdita dell'identità dei luoghi rappresenta una importante componente culturale da salvaguardare. Di fatto, gli interventi post sisma(11) hanno apportato, al territorio della Valle del Belice, sviluppi nel campo delle infrastrutture - con la realizzazione di una nuova rete stradale (12) - migliorato la qualità della vita delle popolazioni rurali che vivevano in dimore fatiscenti (riducendo al minimo il livello di pericolosità delle abitazioni, garantendo così massima sicurezza per la popolazione) e, grazie alla costruzione di nuove opere di noti professionisti, la possibilità di riconoscere oggi in Gibellina un vero e proprio museo "*en plein air*" dell'architettura moderna. Riguardo le inondazioni e le alluvioni di Giampileri (fig.1) e Scaletta Zanclea, o di altri centri siciliani recentemente colpiti da tali calamità, bisogna fare delle riflessioni serie sul perché le città si siano trovate, o si trovino, impreparate nel fronteggiare eventi di così spropositate dimensioni, i cui danni hanno messo e mettono in ginocchio intere aree ad alto rischio idrogeologico. Le scene apocalittiche (13), visibili nei giorni successivi, mostrano gli effetti della forza della natura e della pochezza dell'uomo nel sottovalutare i pericoli presenti nelle zone dove ha deciso di costruire la propria casa, sottovalutando e violando le più elementari norme urbanistiche e paesaggistiche che vincolano territori a rischio e vi vietano ogni

attività edificatoria. Inevitabili ed immediati gli interventi, in emergenza, da parte della Protezione Civile che ha stanziato, come nel caso di Giampileri, decine di milioni di euro per la ricostruzione. Ma si può continuare ad operare solo e soltanto a seguito dell'evento calamitoso? Solo dopo aver contato le vittime? Solo dopo i crolli? E' a tutti chiaro, oggi, che i costi per la prevenzione sarebbero di gran lunga meno onerosi per la collettività, sia sul piano economico che su quello sociale ed umano. Non è giunto il momento di far rispettare seriamente i Piani e le norme? Certo, le Leggi non risolvono il problema ma bisogna avere idee chiare su come il fenomeno deve essere affrontato in termini dinamici, mettendo in conto il ricorso alle norme di cui gli strumenti urbanistici sono una delle tante espressioni (T. Cilona, 2004).



Figura 1 – Giampileri e gli effetti dell'alluvione

Conclusioni

La prevenzione ambientale dovrebbe rappresentare un punto essenziale dell'agenda politica di qualsiasi governo, dovrebbe prescindere da ogni questione di crisi economica, da non affrontare, come purtroppo spesso accade, solo in termini di urgenza/emergenza, a disastri avvenuti, con inevitabili corollari di polemiche, teorie, recriminazioni. Le varie concause dei disastri – quali l'abbandono della cura del territorio, lo smisurato consumo di suolo, l'abusivismo edilizio, i cambiamenti climatici, l'estrema lentezza burocratica nella definizione dei piani di protezione ambientale e di messa in sicurezza del territorio, la riduzione dei fondi destinati alle esigenze di difesa del suolo in campo nazionale, regionale o locale, l'errata o carente valutazione delle aree a rischio – devono affrontarsi, pertanto, in termini di progettualità pluriennale e devono essere rese, il più possibile, indipendenti dai mutevoli quadri politici di governo a qualsiasi livello per divenire, sempre più, reale patrimonio civico, di tutti. Il nostro convincimento, infatti, è che per ricostruire

“città fragili” sia necessario partire dal basso, dai cittadini, coinvolgendoli nei processi rigenerativi della città alla ricerca di una qualità dell'abitare capace di fondarsi sui principi di sostenibilità ambientale e architettonica.

1. Mind the risk. A global ranking of cities under threat from natural disasters. Authors: Lukas Sundermann, Oliver Schelske, Peter Hausmann.
2. Le dieci città più a rischio nel mondo per disastri naturali sono: 1) Tokyo; 2) Manila; 3) Pearl River Delta; 4) Osaka; 5) Giacarta; 6) Nagoya; 7) Kolkata; 8) Shanghai; 9) Los Angeles; 10) Tehran.
3. In Italia le dieci città più a rischio sono 1- Napoli; 2- Reggio Calabria; 3- Vibo Valentia; 4- Catanzaro; 5- Roma; 6- Genova; 7- L'Aquila; 8- Isernia; 9- Benevento; 10- Messina.
4. Il Dossier di Legambiente del 2017, dal titolo: “LE CITTÀ ALLA SFIDA DEL CLIMA - Gli impatti dei cambiamenti climatici e le politiche di adattamento”, dimostra come negli ultimi sette anni 242 fenomeni meteorologici hanno colpito la penisola, provocando spesso danni al territorio e alla salute dei cittadini.
5. Uno studio del 2013 dell'ordine dei geologi afferma che in Sicilia c'è il 99% di probabilità che nei prossimi 150 anni ci sia un sisma di elevata intensità con danni inimmaginabili per molte città.
6. Il sisma del 15 gennaio 1968 colpisce la vasta area della Sicilia occidentale compresa tra le province di Trapani, Palermo e Agrigento. I comuni coinvolti sono 14: Salemi, Santa Ninfa, Partanna, Vita, Calatafimi, Camporeale, Gibellina, Poggioreale, Salaparuta, Montevago, Contessa Entellina, Santa Margherita Belice, Sambuca di Sicilia, Menfi. Di questi Gibellina, Poggioreale, Salaparuta, Montevago vengono completamente distrutti ponendo la questione della ricostruzione e/o delocalizzazione. I dati registrano più di 400 morti, più di 1.000 feriti e oltre 100.000 persone senza più una casa. Il terremoto evidenziò lo stato di arretratezza in cui vivevano le zone colpite, la fatiscenza costruttiva delle strutture - sbriciolate a seguito delle violenti scosse telluriche – ed un forte disagio sociale di quelle comunità popolate solamente da donne, bambini e anziani, visto che i giovani e gli uomini erano da tempo emigrati in cerca di lavoro. Uno scenario drammatico che lo Stato conosceva molto bene e che trascurava da anni. Nella storia del dopoguerra, le conseguenze di questo terremoto hanno rappresentato, in tema di calamità naturali, uno dei primi e tristemente celebri “casi italiani”. Gli effetti hanno rilevato l'impreparazione logistica, l'inerzia dello Stato, i ritardi nella ricostruzione costringendo, così, le popolazioni all'emigrazione e per quanti rimasero a vivere nello squallore delle baraccopoli.
7. Il terremoto non provoca danni alle persone ma danneggia pesantemente l'edilizia monumentale e aggrava lo stato di degrado delle strutture

edilizie presenti nel centro storico.

8. Per la ricostruzione della città, iniziata a partire dal 1971, è stato redatto un piano generale di sviluppo da parte dell'ISES (Istituto per l'Edilizia Sociale, istituito dalla legge n. 133 del 15 febbraio 1963). Il Piano di ricostruzione prevedeva oltre le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, gli alloggi sociali, gli edifici scolastici, un cimitero, un centro di comunità ed i mercati di bestiame e ortaggi. I lavori di ricostruzione del nuovo centro sono andati a rilento, caratterizzati da dibattiti e forti ritardi burocratici. Le opere di urbanizzazione furono ultimate nel 1976 e, solo nel 1977, a distanza di nove anni, furono completate le prime 150 case. La ricostruzione della nuova Gibellina, fu comunque il pretesto per sperimentare progetti significativi di noti architetti e artisti chiamati ad intervenire dal sindaco pro-tempore Ludovico Corrao. Professionisti come Ludovico Quaroni per la Cattedrale, Francesco Venezia per i Giardini Segreti, Pietro Consagra per la Porta del Belice, Laura Thermes e Franco Purini per il Sistema di piazze, Alessandro Mendini per la Torre Civica.
9. Si tratta di un gigantesca opera monumentale in calcestruzzo di cemento armato, di circa 8000 mq, che riprende le vie e i vicoli della vecchia Gibellina. Vista dall'alto di un drone si leggono una serie di “fratture” sul terreno, larghe dai due ai tre metri con blocchi alti circa un metro e sessanta, che ripropongono il vecchio assetto urbanistico e rappresentano una delle opere d'arte contemporanea più estese al mondo, il cui valore artistico consiste nel congelare la memoria storica di un paese.
10. Sul tema della delocalizzazione, non possiamo fare a meno di ricordare il modello della “conurbazione” (M. Carta, 2010) elaborato a metà degli anni cinquanta dal sociologo Danilo Dolci e da un gruppo di urbanisti ed economisti, purtroppo mai concretizzatosi. Nel modello reticolare di area vasta fu ridisegnato un territorio con una nuova identità attribuendo un nuovo ruolo alle città da ricostruire, nello stesso e identico posto o da delocalizzare, in modo da dare un senso di prospettiva futura ai nuovi centri, per poi definirne successivamente la configurazione spaziale.
11. Ad oggi, il costo degli interventi di ricostruzione ammonta a circa 6 milioni di euro.
12. Per i sostenitori della ricostruzione le risorse economiche potevano essere utilizzate per potenziare la viabilità esistente.
13. Collegamenti bloccati, strade e ferrovie impraticabili, edifici crollati, 38 morti, una quarantina di dispersi, 29 feriti e 564 sfollati.

References

- Accursio, S., (2016) *Il terremoto non è mai finito. Viaggio nel Belice dei fantasmi. Storia di una ricostruzione infinita e di un dolore mai passato*, Il Reportage, Live Sicilia edizioni
- Cannarozzo, T., (1996) *La ricostruzione del Belice: il difficile dialogo tra luogo e progetto*, Archivio di studi urbani e regionali, 55
- Carta, M., (2010) *Belice, la resistenza dello Statuto dei luoghi*, Urbanistica Informazioni, n° 226, pp.13-15
- Cilona, T., (2004) *La mitigazione del rischio sismico in urbanistica*, Aa, Quadrimestrale dell'Ordine degli Architetti della Provincia di Agrigento, anno VIII, numero 18, pp. 63-67
- Costantino, D., Riva Sanseverino R., (2010) *Il Belice e la messa in sicurezza del centro di Palermo*, Urbanistica Informazioni, n° 226, pp.15-17
- Dolci, D., (1960) *Inventare il futuro*. Bari: Laterza
- Mattogno, C., (2013) *Identità dei luoghi, cura del territorio e consapevolezza del rischio*, Atti 9 CVT Roma - Memoria, Identità dei luoghi, cura del territorio e consapevolezza del rischio, Sessione I, Roma Tre
- Sepe, M., (2007) *Il rilievo sensibile, Rappresentare l'identità per promuovere il territorio culturale in Campania*, FrancoAngeli Editore, pp. 163-167
- Sepe, M., (2010) *Rischio, identità e pianificazione*, Terremoto 80 Ricostruzione e sviluppo, Abstract convegno di studi urbani per il trentennale degli eventi sismici in Campania
- Spada, M., (2013) *Ricostruzione e rigenerazione urbana*, La Ricostruzione dopo una catastrofe, da spazio in attesa a spazio pubblico, Urbanistica Dossier, numero 005, rivista monografica on-line, Atti Workshop Biennale dello Spazio pubblico, INU Edizioni
- Teti, T., (2016) *Il terremoto, la ricostruzione e l'anima dei luoghi*, Rivista on-line doppiozero, www.doppiozero.com
- Trigilia, L., (1994) *Ricostruzione del Val di Noto dopo il terremoto del 1693*. Gangemi Editore

L'analisi qualitativa della vulnerabilità sismica dei centri storici come supporto per la definizione di strategie di mitigazione del rischio. Il caso studio dei comuni dell'Unione della Romagna Faentina

Chiara Circo, Margherita Giuffrè

Introduzione

Il contributo si pone l'obiettivo di mostrare come studi di analisi preventiva della vulnerabilità sismica alla scala urbana e di aggregato possano fornire un utile supporto per attivare interventi di prevenzione del rischio sismico in condizioni di ordinaria gestione del territorio, ma che siano ugualmente efficaci per la ricostruzione del tessuto storico in fase post sisma. Si parte dal presupposto che un cambiamento di approccio debba essere effettuato, superando la diffusa concezione del rischio sismico come qualcosa di inatteso da gestire con logiche emergenziali, a favore di una sua gestione ordinaria.

La metodologia di analisi conoscitiva qui proposta, mirata alla valutazione della vulnerabilità sismica dei tessuti urbani e dei centri storici, risulta un prezioso strumento da utilizzare in entrambe le circostanze.

In particolare, questo contributo illustra gli studi effettuati su cinque centri minori dell'Unione della Romagna Faentina (Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Riolo Terme, Solarolo), svolto nell'ambito di un accordo con l'Università degli Studi di Catania¹, Dipartimento di Ingegneria civile e Architettura. La convenzione ha stabilito una collaborazione per lo svolgimento di un progetto di ricerca in materia di vulnerabilità sismica degli aggregati edilizi nei suddetti centri storici, in linea con la L.R. Emilia Romagna n. 20/2000 e con la L.R. n. 19/2008; quest'ultima in particolare affida ai Comuni il compito di valutare la compatibilità delle previsioni dei propri strumenti con l'obiettivo della riduzione del rischio sismico adeguando il proprio Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE) e aggiornando il Piano di Protezione Civile. In questo quadro l'accordo stipulato si pone l'obiettivo di effettuare lo

studio della vulnerabilità sismica dei centri urbani e dei loro centri storici, al fine di individuare le priorità di intervento e definire strategie di mitigazione da inserire in strumenti attuativi di pianificazione.

Per i cinque comuni è stata condotta una valutazione qualitativa della vulnerabilità sismica secondo due livelli di approfondimento: il primo livello ha interessato l'intero centro urbano con l'obiettivo di delineare ambiti omogenei per vulnerabilità, secondo una metodologia approntata dal Dipartimento di Protezione Civile e sperimentata su Faenza e Solarolo nel 2011; il secondo livello ha riguardato esclusivamente il centro storico (come specifico approfondimento di uno dei comparti a vulnerabilità omogenea), seguendo una procedura già sperimentata sul centro storico di Faenza tra il 2011 e il 2013². Lo scopo dell'analisi – fondata sull'individuazione delle parti di città più vulnerabili e sulla conoscenza diretta della realtà costruita degli aggregati edilizi – è il riconoscimento dei fattori che incidono positivamente (punti di forza) o negativamente (vulnerabilità) sulla risposta sismica del tessuto costruito e la successiva determinazione dei potenziali scenari di danneggiamento. L'individuazione di questi scenari, attraverso metodi speditivi, rende possibile la definizione di criteri e interventi per la mitigazione della vulnerabilità a scala di aggregato che possono essere applicati sia in fase di recupero di un centro urbano, sia in fase di ricostruzione post-sisma.

La memoria descrive sinteticamente i due livelli di approfondimento e i risultati raggiunti per ciascuno di essi.

L'analisi di vulnerabilità urbana

La metodologia di analisi speditiva dei tessuti urbani adottata nella ricerca è stata effettuata in continuità con il modello utilizzato dal Dipartimento di Protezione Civile³ nell'ambito dell'approvazione del RUE del comune di Faenza - in particolare nel Piano Regolatore della sismicità - con la specifica finalità di individuare "Comparti a vulnerabilità omogenea" come supporto alla pianificazione territoriale e urbanistica nella prevenzione del rischio sismico.

Il modello seguito si conforma, in linea generale, ai metodi riconosciuti a livello internazionale per le analisi estensive sugli edifici, secondo i quali il patrimonio edilizio

ordinario può essere suddiviso in classi di vulnerabilità predefinite, sulla base di scale macrosismiche – la scala utilizzata dal DPC è quella Macrosismica EMS-98 (European Macroseismic Scale, Grunthal 1992, 1998) – che consentono una valutazione speditiva della vulnerabilità su vasta scala. Secondo questa classificazione gli edifici in muratura sono sempre considerati quelli più vulnerabili.

La definizione dei “Comparti a vulnerabilità omogenea” è avvenuta tramite la ricognizione speditiva preliminare degli edifici svolta in tutto il centro urbano, effettuata solo sugli esterni e mirata ad individuare le principali tipologie edilizie/strutturali alle quali poter associare le Classi di vulnerabilità macrosismica. Queste analisi hanno condotto all’individuazione degli “Ambiti a tipologie edilizie omogenee”, e agli “Ambiti omogenei per classi di vulnerabilità EMS-98”.

La definizione dei Comparti a vulnerabilità omogenea è finalizzata alla prima identificazione delle aree maggiormente vulnerabili sui cui poter concentrare approfondimenti ulteriori e da cui poter ricavare criteri e interventi da inserire all’interno della pianificazione urbanistica. Si presenta come strumento utile per l’individuazione di priorità di intervento nel centro urbano e la definizione di ambiti specifici da sottoporre a pianificazione attuativa (Figura 1).

Le caratteristiche dei centri urbani analizzati presentano alcune similitudini dell’edificato: si tratta di centri di origine medievale, alcuni di fondazione (Castel Bolognese, Solarolo e Riolo Terme), in cui il centro storico e le prime diramazioni esterne sono costituite da case a schiera e qualche edificio isolato in muratura - a cui viene associata la classe di vulnerabilità macrosismica A - mentre le espansioni successive avvenute nel primo dopoguerra alternano ad edifici mono o bifamiliari, palazzine di edilizia popolare di ridotte dimensioni. A queste tipologie viene attribuita la classe macrosismica C1. Gli edifici in cemento armato presenti risalgono sia alla fase di espansione del primo dopo guerra, quindi nel periodo antecedente all’entrata in vigore della legge n.64/1974, sia negli edifici degli anni ‘80-90 a cui è associata la classe di vulnerabilità C2 o D2 a seconda dell’epoca di costruzione.

Gli edifici realizzati in cemento armato successivamente all’emanazione del DM14/09/2005, non sono molto diffusi nei

centri analizzati, se non in poche aree isolate, in linea con l’andamento economico e demografico dei centri. A queste tipologie edilizie è attribuita la classe E.

Questa fase di analisi ha portato all’identificazione dei Comparti più vulnerabili, ricadenti in classe A, coincidenti in tutti i centri urbani con i tessuti storici e le loro immediate propaggini, sui quali è stata effettuata l’analisi qualitativa di vulnerabilità sismica di seguito illustrata.

L’analisi speditiva di vulnerabilità del centro storico. Individuazione dei fattori di vulnerabilità e di resistenza

La metodologia utilizzata per l’analisi dei centri storici si basa sulla conoscenza diretta della realtà costruita degli aggregati edilizi ed è stata messa a frutto in varie occasioni di studio in contesti danneggiati dal sisma⁴ e in condizioni ordinarie⁵.

Nella fase preliminare del lavoro, la cartografia fornita dall’Amministrazione è stata analizzata – anche in comparazione con le foto aeree disponibili in rete – con il duplice obiettivo di definire gli aggregati edilizi e approntare le carte di base necessarie per il reperimento delle informazioni sul campo. Inoltre, per ciascun comune le informazioni reperite da fonti bibliografiche hanno permesso di delineare un primo quadro conoscitivo sulla storia evolutiva dei cinque centri storici, con particolare riguardo alla fase della ricostruzione post bellica.

In una seconda fase è stato condotto un rilievo speditivo sul campo esteso a tutto il centro storico. Il carattere speditivo del rilievo è determinato principalmente dalla modalità di osservazione che avviene esclusivamente dall’esterno. Gli aspetti indagati riguardano la configurazione d’insieme degli aggregati edilizi (passo murario, posizione delle aperture sul fronte, altezza media di interpiano, quote dei solai contigui, presenza di volumi svettanti, ecc.), la tecnica costruttiva (tessiture murarie, tipologia e orditura dei solai, presenza di presidi antisismici, ecc.), lo stato di conservazione (degrado, dissesti, ecc.), le trasformazioni che hanno portato alla consistenza attuale (sottrazioni di porzioni murarie, presenza di volumi aggettanti e di edifici adiacenti con sistemi costruttivi diversi, ecc.). Ognuno di questi aspetti influisce sul comportamento sismico delle costruzioni murarie giocando un ruolo negativo (fattore

di vulnerabilità) o positivo (fattore di resistenza).

L’osservazione di questi elementi, condotta in maniera estensiva su tutto il centro storico, ha consentito l’individuazione in termini generali dei fattori di vulnerabilità presenti nei tessuti oggetto di analisi e ha la finalità di attivare indagini di dettaglio in condizioni di gestione ordinaria del territorio.

Le informazioni sono state sistematizzate su mappe in una scala 1:1000, utilizzando una legenda di simboli raccolti in un blocco grafico che, per ciascun aggregato definisce il numero di vulnerabilità e resistenze osservate, ciò che consente di valutare l’incidenza di questi fenomeni in relazione alla dimensione dell’aggregato e alla sua configurazione generale (Figura 1).

Dall’analisi diretta dei tessuti murari emerge un generale buono stato di conservazione dei centri storici oggetto di studio.

In termini di vulnerabilità, sono state osservate ricorrenze comuni a tutti i centri analizzati – quali la presenza di corpi svettanti, più esposti al meccanismo di ribaltamento per avere più pareti esterne libere; volumi aggettanti dai fronti esterni, più frequenti nei fronti tergalgi degli edifici – e alcuni fattori specifici di alcuni centri storici, come nel caso di Castel Bolognese, caratterizzato da edifici con piano terra porticato, configurazione di impianto più vulnerabile al sisma per l’assenza di setti murari pieni.

Riguardo i fattori di resistenza, emerge un uso diffuso di presidi antisismici storici (tiranti metallici, speroni, scarpe murarie) e nella tecnica costruttiva – per quanto visibile dall’esterno – non si notano particolari carenze.

Dall’interpretazione critica di questi fattori proviene la valutazione qualitativa della vulnerabilità sismica del centro storico, espressa attraverso un giudizio qualitativo sulla tecnica costruttiva, sull’entità e il tipo di trasformazioni e sullo stato di conservazione degli edifici. E da questo giudizio discendono direttamente i criteri generali per interventi di miglioramento sismico degli aggregati murari che contemperino le due istanze della sicurezza e della conservazione.

Conclusioni

I frequenti eventi sismici che hanno colpito l’Italia negli ultimi anni hanno contribuito alla riflessione sulle modalità più adeguate

per affrontare la ricostruzione dei centri colpiti e più diffusamente per perseguire obiettivi di prevenzione del rischio sismico.

Gli studi di tipo preventivo svolti nei centri della Romagna faentina mostrano come l'analisi a scala urbana e la metodologia conoscitiva proposta del tessuto storico rappresentino uno strumento importante nel processo progettuale, sia esso rivolto alla ricostruzione post-sismica, sia esso rivolto all'individuazione di interventi preventivi di mitigazione del rischio.

La lettura interpretativa dei dati incidenti sulla vulnerabilità sismica del tessuto edilizio murario permette, in fase ordinaria, la prefigurazione del danneggiamento atteso. Da questa discendono i criteri di intervento mirati a sanare le precarietà ed eliminare le debolezze. Allo stesso modo, un rilievo siffatto condotto in condizione di danneggiamento, permette di identificare le vulnerabilità che hanno provocato il danno e contribuiscono a individuare criteri e linee guida per la ricostruzione dei tessuti danneggiati.

1. Convenzione di reciprocità tra l'Unione dei Comuni della Romagna Faentina e l'Università di Catania (DICAR) per la realizzazione di studi di vulnerabilità sismica dei centri storici di Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Riolo Terme, Solarolo (approvato con Determina prot. N. 132/2016); responsabili scientifici per il DICAR: Caterina F. Carocci, Salvatore Giuffrida; gruppo di ricerca: Chiara Circo, Margherita Giuffrè, Luciano Scuderi, Vittoria Ventura.
2. Convenzione di reciprocità tra il Comune di Faenza e Università di Catania (DICAR) per la realizzazione di studi di vulnerabilità sismica del centro storico (approvato con atto prot. 17997/2011); responsabili scientifici per il DICAR: Caterina F. Carocci; gruppo di ricerca: Zaira Barone, Chiara Circo, Pietro Copani, Margherita Costa, Luciano Scuderi, Maria Rosaria Vitale.
3. Dolce et al. 2012
4. Carocci 2012
5. Carocci 2013

References

- Carocci, C.F. (2012), *Small centres damaged by 2009 L'Aquila earthquake: on site analyses of historical masonry aggregates*, In: Bulletin of Earthquake Engineering, Springer, DOI 10.1007/s10518-011-9284-0, pp. 45-71.
- Carocci C.F. (2013), *Conservazione del tessuto murario e mitigazione della vulnerabilità sismica. Introduzione allo studio degli edifici in aggregato*. In: Blasi, C. (a cura di), *Architettura storica e terremoti. Protocolli operativi per la conoscenza e la tutela*, Italia, Wolters Kluwer, pp. 138-153.
- Dolce, M., Di Pasquale, G., Speranza, E., Fumagalli F., *A multipurpose method for seismic vulnerability assessment of urban areas*, Proceedings of 15th World Conference of Earthquake Engineering, Lisbon - Portugal 2012

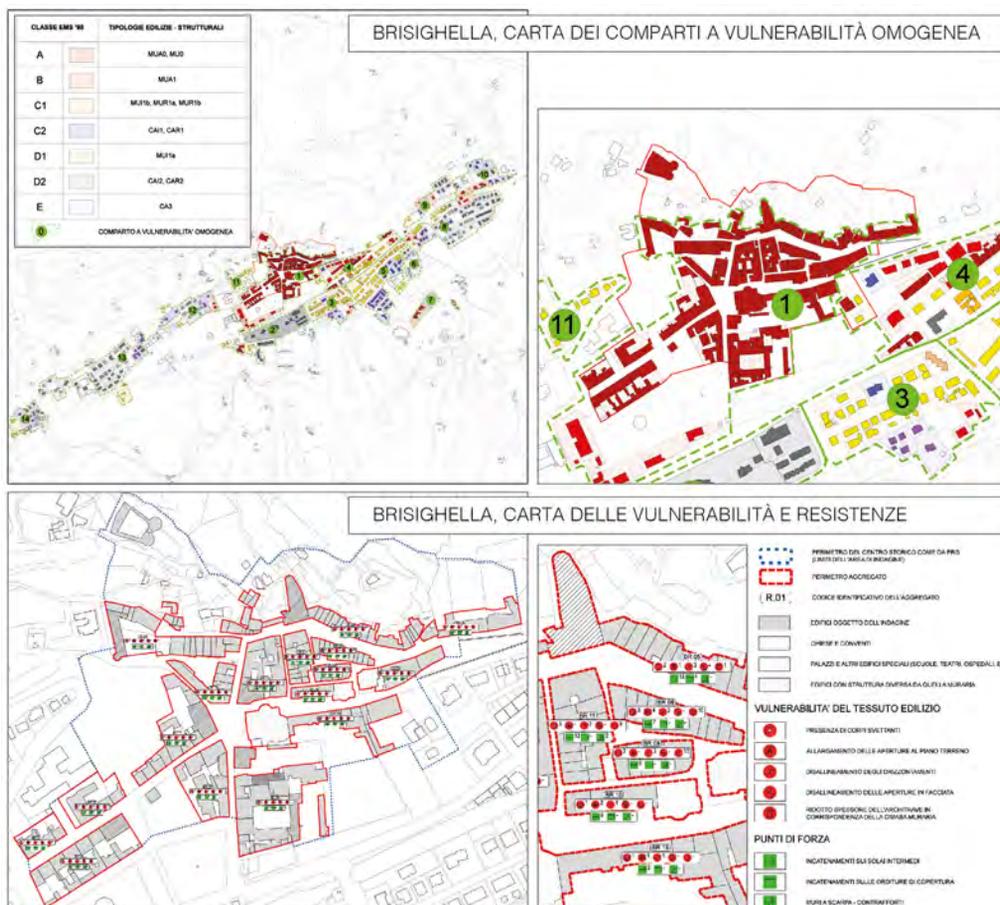


Figura 1 – Comune di Brisighella: Comparti a vulnerabilità omogenea (in alto) – Carta delle vulnerabilità e delle resistenze del centro storico (in basso)

Strumenti di finanziamento per la ricostruzione post-terremoto e post-catastrofe

Antonio Coviello, Giovanni Di Trapani

Abstract

La ricostruzione post-terremoto e post-catastrofe non può prescindere da una attenta analisi economica il cui intento è quello di alleviare parte del peso degli indennizzi conseguenti alle calamità gravanti sulle finanze pubbliche, in maniera da gestire in modo più efficiente i diversi aspetti che rientrano nel governo delle catastrofi. Per rispondere ai bisogni del mercato collegati al tema delle calamità naturali in Italia più volte si è cercato di coinvolgere il settore assicurativo nella copertura dei rischi catastrofali, a costi socialmente accettabili. L'assicurazione è certamente uno degli strumenti di gestione del rischio catastrofale date le sue peculiarità di gestione mutualistica del rischio ed ha dimostrato la sua efficienza nelle diverse fasi del ciclo di gestione dei rischi, a partire dalla loro individuazione, modellizzazione, gestione e mitigazione. Il modello dell'assicurazione può svolgere un ruolo specifico nell'aiutare a ridurre l'impatto economico degli eventi catastrofali e può favorire la ricostruzione dopo la catastrofe. Ovviamente, essa è un traguardo non facile perché necessita di una cultura tale da scoraggiare comportamenti azzardati, sensibilizzare alla prevenzione dei rischi ed integrare le decisioni economiche e finanziarie con le considerazioni legate ai rischi di future calamità. Obiettivo del presente lavoro è fornire un avanzamento delle conoscenze e proposte operative alla luce del profondo vuoto normativo del sistema italiano circa la possibilità di ottenere fonti di finanziamento alternative per la ricostruzione post-terremoto e post-catastrofe.

Keynote: Ricostruzione, Assicurazioni; Risk management

Introduzione

La tematica in questione risulta essere attualissima in relazione al continuo aumento delle calamità naturali e dei conseguenti danni ad esse imputabili; l'analisi di quest'argomento non può prescindere, però, dalla

consapevolezza proprio del crescente impiego delle risorse pubbliche necessarie a fronteggiare le ingenti spese indispensabili all'attuazione di azioni volte alla ricostruzione dei territori colpiti. L'analisi condotta nel presente lavoro, si riferisce ad uno studio delle differenti tipologie di calamità naturali, delle problematiche a queste connesse ed all'individuazione delle opportunità offerte dal sistema assicurativo individuando le possibili profili delle differenti tipologie di copertura proprio delle calamità naturali. In sub-ordine, nel corso del lavoro si sono volute enucleare le forme più diffuse ed i principali approcci metodologici alle assicurazioni sui rischi derivanti proprio dai fenomeni catastrofali. In questo articolo si analizzano le possibili soluzioni offerte dal mercato assicurativo per la copertura dei rischi catastrofali. Ci si riferisce ad un offerta assicurativa intesa come opportunità per il Sistema Paese ed adoperabile in relazione non solo all'intrinseco valore ascrivibile al risarcimento dei danni, ma anche per il fine più ampio e solidaristico di "liberare" le risorse economiche pubbliche impiegate nei casi di ricostruzione.

I rischi catastrofali nell'ottica assicurativa

Negli ultimi anni la frequenza e la severità degli eventi riconducibili a fenomeni catastrofali sono notevolmente aumentati (Angilletta, 2009; Schwarz, 2008, 2009, 2010); di conseguenza sono altresì accresciute le problematiche correlate non solo agli aspetti della mera sicurezza dell'uomo ma anche quelle connesse alle più generiche risorse economiche opportune per la coperture di spese di assistenza e ricostruzione (Bode 1999). In Italia, a titolo esemplificativo si evidenzia che, nella seconda metà degli anni '90, si sono verificate ben oltre 300 alluvioni, con una frequenza media di almeno tre l'anno e con un'intensità tale da provocare danni più che rilevanti (Righi 2008). Alla maggior frequenza ed intensità degli eventi catastrofali registrati e qui appena evidenziata si aggiunge di conseguenza anche un incremento dei danni assicurati ed un evidente aumento della densità assicurativa (Schwarz 2009) nonché del valore stesso dei beni assicurati. Il risultato di quanto presentato ha effetti riconducibili sull'accresciuto costo che le imprese assicurative sono chiamate

a sopportare per far fronte proprio a questi fenomeni naturali caratterizzati da una forte aleatorietà ed evidentemente estranei alla volontà e all'azione dell'uomo (Coviello & Di Trapani 2017b). Tali effetti comportano tra l'altro una modifica sostanziale dei principali approcci di governance da parte dei Governi (nazionali e locali) e conseguentemente ad una variazione degli orientamenti riconducibili alle problematiche connesse anche al cambiamento climatico e agli effetti che quest'ultimo può generare sulla frequenza e sull'intensità degli eventi calamitosi. Da recenti ricerche condotte è risultato palese l'incremento, negli ultimi decenni, dei costi e quindi del valore economico dei danni provocati dalle calamità naturali; fenomenologia questa che non può che essere riconducibile anche all'accresciuta concentrazione delle popolazioni residente nelle città, che diventano sempre più grandi e che si sono sviluppate in zone caratterizzate troppo spesso da un territorio esposte a forti rischi catastrofali (Schwarz 2009). Le catastrofi in senso assicurativo comprendono un gruppo molto ampio di eventi. Esse possono essere suddivise, a seconda della causa che le ha generate; se sono causate da forze della natura si parlerà di catastrofi naturali. L'entità dei danni provocati da tali calamità dipende dalle misure di prevenzione adottate quindi dalle tecniche di costruzione degli edifici, ma anche dalla violenza degli elementi naturali che li generano ed infine da fattori casuali come l'ora in cui avviene l'evento e soprattutto dalla conformazione geologica e dalla struttura delle zone colpite (Coviello & Di Trapani 2014). Il Rischio di Catastrofe è una entità composta da un numero, in genere molto grande, di soggetti coinvolti ed è funzione di tre elementi principali: la pericolosità, la vulnerabilità e l'esposizione (Unesco 1972) (Fournier d'Albe 1979). L'equazione, esposta nell'*Obiettivo dell'applicazione della equazione sul rischio non può prescindere dalle valutazioni circa il numero di vite umane coinvolte e la tipologia di beni esposti agli eventi naturali. Questa definizione di rischio cerca di tener conto del fenomeno naturale e della probabilità con cui si ripete nonché degli effetti che esso può determinare sul territorio (Coviello & Di Trapani 2013)*, mette in luce che per poter comprendere il rischio catastrofale è opportuno l'approfondimento di tre fattori determinanti:

- la Pericolosità, indica la probabilità che

un prefissato livello di danni (anche in termini di vite umane) venga superato entro un determinato periodo di tempo;

- per Vulnerabilità, s'indica l'intrinseca propensione a subire un certo grado di danneggiamento;
- infine con il termine Esposizione ci si riferisce alla misura quantitativa del valore economico e sociale; quest'ultimo espresso anche in termini di vite umane.

Equazione 1 Il Rischio di Catastrofe

$Rischio = Pericolosità \times Vulnerabilità \times Esposizione$

Obiettivo dell'applicazione della equazione sul rischio non può prescindere dalle valutazioni circa il numero di vite umane coinvolte e la tipologia di beni esposti agli eventi naturali. Questa definizione di rischio cerca di tener conto del fenomeno naturale e della probabilità con cui si ripete nonché degli effetti che esso può determinare sul territorio (Coviello & Di Trapani 2013). Da quanto esposto, proprio per gli effetti in termini economici e sociali appare chiaro comprendere l'entità e la frequenza con cui un evento si verificano i fenomeni naturali a carattere catastrofale (Solvency II 2002).

Le principali implicazioni macroeconomiche degli eventi catastrofali

Nonostante il verificarsi più che frequente delle calamità naturali nel nostro Paese, l'Italia ad 'oggi ancora non si è dotata di una legge organica in grado di regolamentare l'intervento dello Stato laddove sia dichiarato il c.d. *stato di calamità*. Ad onor del vero però è opportuno sottolineare che nell'ordinamento giuridico esistono disposizioni ma nessuna di questa è realmente in grado di imporre allo Stato una qualche forma di imposizione volta alla tutela dei cittadini. Ci riferiamo evidentemente a forme di copertura dei danni verificati successivamente ad un evento catastrofale (Coviello & Di Trapani 2016). L'intervento statale successivamente al verificarsi di calamità naturali si dispiega, soprattutto in relazione agli eventi più gravi su più anni e presenta in genere tre fasi:

- emergenza;
- ricostruzione;
- sviluppo.

La prima fase degli interventi fa riferimento al momento emergenziale sono generalmente attuati nel breve termine si riferiscono ad interventi volti alla riduzione dei disagi delle popolazioni interessate dagli eventi catastrofici; nella successiva fase della ricostruzione come affermato in precedenza l'attenzione è rivolta per lo più alle opere infrastrutturali e al patrimonio edilizio parzialmente danneggiato o completamente distrutto. Infine, nell'ultima fase quella dello sviluppo di concentrerà l'attenzione sulle infrastrutture e sulle strutture abitative ed economiche con l'obiettivo di rilancio e di garanzia di nuova e più efficace funzionalità dei beni ricadenti nel territorio colpito dalla catastrofe (Censis 2011). Il problema delle calamità naturali prospetta da quanto affermato sin qui due principali momenti un primo articolato sugli aspetti relativi alla prevenzione e un successivo che fa riferimento, invece, agli interventi economici. L'analisi degli aspetti normativi delle coperture dei danni relativi al verificarsi di eventi catastrofali in un regime di semi-obbligatorietà, non può prescindere da un esame dei principali benefici che il trasferimento da parte dello Stato alle compagnie di assicurazioni degli indennizzi riguardanti i costi di riparazione o ricostruzione dei fabbricati danneggiati. Questi benefici possono ricondursi innanzitutto ad un controllo quantitativo e qualitativo della spesa; il passaggio ad una gestione assicurativa delle coperture dei danni, infatti, comporterà una riduzione complessiva della spesa perché, in tale ipotesi, la copertura riguarderebbe solo i soggetti realmente colpiti e danneggiati dall'evento catastrofale (Coviello & Di Trapani 2017a). Le implicazioni macroeconomiche che derivano sono comprensibilmente elemento di attenzione e degne di analisi. L'aspetto economico, dunque, è uno dei temi rilevanti e nella maggior parte dei casi si riferisce per lo più alla perdita di benessere che si verifica in una regione colpita da un disastro naturale. Altro aspetto da considerare in relazione agli effetti di una calamità naturale si riferisce più direttamente alla produzione economica all'occupazione. Nella valutazione della gravità di un disastro e delle conseguenze sul benessere non ci si può limitare alla al mero computo delle perdite così dette dirette – inerenti cioè il valore dei beni e dei servizi danneggiati – ma è evidentemente necessario procedere ad opere

accurate di stima delle perdite indirette ovvero quelle ascrivibili agli effetti secondari di un disastro naturale. Per perdite indirette sono prese in esame i costi che generalmente si estendono a periodi di tempo medio lunghi (Miani 2004). I disastri naturali generalmente determinano effetti macroeconomici riconducibili a:

- Peggioramento della posizione fiscale;
- Indebolimento della bilancia commerciale;
- Variazioni dei tassi di cambio;
- Eccesso di disponibilità monetaria.

Nel primo caso si verificherà una riduzione delle basi imponibili; nel secondo caso si assisterà ad una progressiva contrazione della capacità di esportare. Le aspettative negative da parte degli investitori invece può provocare effetti macroeconomici rilevanti in termini di profitti sugli investimenti (effetti sui tassi di cambio); in ultimo in determinati casi in cui l'evento catastrofale è indubbiamente di grandi dimensioni può avere come conseguenza quello della contrazione dei consumi e conseguente eccesso di disponibilità monetaria cosa che produce inevitabilmente effetti di natura inflazionistica.

Le principali forme di Copertura del rischio: tra approccio ex-ante e ex-post agli eventi catastrofali.

E' diffusamente condiviso in letteratura (Coviello 2013) (Goodspeed, Timothy J. Haughwout 2007) (Buzzacchi & Turati 2010) che le scelte sulle differenti forme di politiche da adottare, al fine di ottenere un'adeguata prevenzione circa i rischi catastrofali, si muova lungo due direttrici fondamentali: una prima, in cui l'intervento delle Istituzioni è prevalentemente centralizzato ed è definita *ex-post* - successiva cioè al verificarsi dell'evento catastrofale - ed una seconda *ex ante* volta principalmente alla possibilità di evitare i risarcimenti dei danni mediante l'adozione di strumenti di prevenzione virtuosa. L'accertamento delle condizioni e delle possibili modalità con cui le imprese assicurative procedono al trasferimento dei rischi susseguenti gli eventi catastrofali è al centro dell'analisi condotta in questa parte del lavoro. A tal fine si è proceduto all'individuazione preliminarmente delle principali forme e degli strumenti di copertura dei rischi; tra le tante possibili metodologie ci si è soffermato principalmente sulle forme di copertura

che vedono la presenza di un possibile partenariato pubblico-privato. Un partenariato, quindi, che non contempra l'azione del solo governo nazionale o delle più piccole istituzioni regionali, ma che veda coinvolti anche i principali operatori del settore assicurativo operanti non solo a livello nazionale ma anche locale. Lo studio condotto in una recente pubblicazione scientifica (Coviello 2013) ha delineato, mediante l'analisi della seppur limitata letteratura sull'argomento, da un lato le possibili opportunità che queste forme di collaborazione possono innescare e dall'altro gli ostacoli o le lacune, tutt'ora esistenti, nelle *practices* inerenti le coperture assicurative in caso di eventi catastrofici. Nel corso della attività di studio, infatti, si sono approfonditi i possibili strumenti in grado di colmare proprio tali criticità individuando di volta in volta le prassi e le metodologie possibili; l'ipotesi di fondo è che possa essere il Governo delle Regioni, l'avanguardia per la corretta gestione dei rischi catastrofici. (Di Trapani 2013) L'individuazione di un approccio sistematico per individuare, valutare e ridurre i rischi dei disastri naturali si ritiene possa essere, però, la base di partenza per la realizzazione di uno sviluppo pienamente sostenibile proprio per quei paesi esposti ad eventi naturali di entità tali da poter essere facilmente accomunati ai disastri e/o alle catastrofi naturali. Dall'analisi condotta, emerge l'individuazione di una piattaforma dettagliata di impegno per le Regioni che non può che sostanziarsi in un'azione di coordinamento, in grado di sfruttare al meglio le risorse e le esperienze fin qui accumulate e, nel contempo, rappresentare uno strumento utile ad incoraggiare l'interesse e l'impegno dei privati al fine di favorire così gli opportuni e possibili investimenti stimolando una gestione "frazionata" dei rischi derivanti dagli eventi naturali (Coviello & Di Trapani 2014). Ecco che nasce l'esigenza di offrire un quadro molto ampio di possibili modifiche e revisioni che passi anche per una nuova visione della Gestione dei Rischi disastri e di conseguenza ad una impostazione innovativa del DRM (Baas et al. 2008) (Sperling & Szekely 2005); che non può che subire conseguentemente profondi e significativi cambiamenti e che faccia riferimento alle nuove necessità di:

- Redazione di progettualità innovative in grado di offrire soluzioni specifiche redatte caso per caso;

- Creazione di Istituzioni ad hoc (Comitati, Coordinamenti ecc.) con il preciso scopo di anticipare ed assorbire i costi derivanti dai disastri naturali;
- Avvio di formalità sistemiche volte alla pianificazione fin qui possibile degli eventi naturali.

La proposta che dunque si suggerisce è l'adozione di una nuova impostazione manageriale circa la gestione dei rischi naturali; ovvero mediante l'adozione di piani strategici di trasferimento del rischio e di un'adeguata pianificazione del c.d. "pre-evento". Tali modifiche si ritiene siano sostanziali e riformano alla base l'approccio tradizionale che rischia di mettere in luce la possibile incapacità, da parte del sistema assicurativo, di far fronte in termini economici al compito cui sarebbe chiamato al verificarsi di un evento o di una calamità naturale. Un'incapacità, questa appena evidenziata, che prende sostanza e forma dalla consapevolezza che un eccessivo affidamento alle coperture dei rischi ex-post non può che essere evitata mediante all'adozione di strategie di pianificazione proprio del Management dei Rischi Disastri. E' ormai ampiamente condiviso dalla letteratura scientifica, che il ricorso, da parte degli Enti ed Istituzioni pubbliche, a fonti di finanziamento ex-post agli eventi naturali catastrofici, abbia come effetto immediato quello di assorbire quasi totalmente le fonti di sostentamento economico accantonate nei periodi precedenti. L'adozione di tali pratiche rischia così di prosciugare tali fonti di finanziamento che, sebbene siano state accantonate nella fase di programmazione economica e quindi destinate ad azioni di intervento e sostegno della Crescita e del pieno e sostenibile sviluppo del Territorio, si vedrebbero azzerate al verificarsi di un tragico evento naturale.

Le principali tecniche assicurative per la copertura delle calamità naturali

In letteratura è ampiamente condiviso che un mercato possa ritenersi competitivo quando la concorrenza tra gli agenti che vi operano, lavoratori e imprese, tende ad esaurire tutte le possibilità di guadagno esistenti; le condizioni per l'equilibrio competitivo sono così elencate (Bosi 2003):

- i consumatori e le imprese agiscono da *price takers*, ovvero i comportamenti sono concorrenziali;
- esiste un insieme completo dei mercati

attraverso cui le merci vengono allocate dagli agenti;

- c'è perfetta informazione degli agenti.
- Ogni volta che una di queste condizioni viene meno si parla di fallimento del Mercato e, in via generale, si richiede un intervento dello Stato nell'economia (Frank 2007) (Bosi 2003).

L'assicuratore deve disporre di una quantità di informazioni rilevante per poter definire il contratto di assicurazione. Esistono due tipi di asimmetria informativa: l'*adverse selection* e il *moral hazard* (Jensen & Meckling 1976) (Fama & Jensen 1983). Le compagnie di assicurazione potrebbero offrire due tipi di contratti, per le zone il cui grado di esposizione a calamità naturali, è elevato, dette "zone a rischio", il premio associato sarà alto e per le zone in cui il grado di esposizione sarà basso o nullo, dette "zone a basso rischio", il premio sarà inferiore alle precedenti. Tuttavia, in questo modo, i soggetti a basso rischio potrebbero essere indotti a non assicurarsi attribuendo un valore errato alle proprie funzioni di utilità. La propensione delle persone all'acquisto di un'assicurazione contro le calamità è attenuata dalla percezione spesso razionale che le perdite saranno coperte dal governo nazionale o da donazioni internazionali, questo è un problema di azzardo morale riconducibile al "Dilemma del Samaritano". Dopo che un disastro naturale ha colpito una nazione ed ha creato numerosi danni alle persone ed alle cose, il governo nazionale sarà sottoposto a forti pressioni dall'opinione pubblica e sarà indotto a pagare anche i danni che non sono assicurati (Buchanan 1975). Il "Dilemma del Samaritano" è ancora più evidente nel caso in cui vengano colpiti paesi poveri o in via di sviluppo. Un modo per superare questa distorsione non può che essere la soluzione di rendere obbligatoria la copertura assicurativa contro le catastrofi naturali. E' possibile semplificarne l'analisi limitandosi a quattro differenti tipologie di coperture:

- L'Assicurazione primaria – In questo caso, ad un soggetto o ad un'azienda, pagando un premio ad una compagnia di assicurazioni a fronte di una polizza assicurativa, viene corrisposta la promessa di coperture delle perdite conseguite;
- La Riassicurazione - Una compagnia di assicurazione trasferisce parte dei rischi assicurativi ad una altra società; il

trasferimento avviene generalmente su base proporzionale, in quanto, l'azienda di riassicurazione, ricevendo una parte dei premi, è chiamata a coprire naturalmente solo quella parte di perdite. In determinati casi l'azienda di Riassicurazione può essere coinvolta, invece, sulla base del cosiddetto "eccesso-di-perdita"; in questo caso, la compagnia sarà chiamata a versare solo il premio a copertura delle perdite che travalicano tale soglia minima, che è precedentemente determinata;

- La Cartolarizzazione "Catastrophe-linked" – Questa, è un'opzione che prevede la formazione di una società che provveda all'emissione di titoli legati proprio al verificarsi di una catastrofe. I titoli emessi rappresentano di conseguenza uno dei principali strumenti per la *securitization* del rischio assicurativo e prendono il nome di "cat bond". Le imprese di assicurazione o di riassicurazione, procederanno al pagamento del premio che contemplerà anche gli oneri di rischio assunti dalla società promotrice dei titoli emessi;
- I Derivati "Catastrophe-linked" – Questa tipologia prevede la sottoscrizione di un contratto tra due controparti al fine di effettuare pagamenti ad un soggetto terzo, al verificarsi di scenari catastrofici predefiniti. Il quadro di riferimento normativo contrattuale utilizzato per i derivati *catastrophe-linked* è lo stesso di quello utilizzato per i derivati meteorologici, ovvero quegli strumenti finanziari in grado di attenuare l'influenza delle tipologie di rischio legati agli aspetti del tempo atmosferico.

Nel trasferimento del rischio assicurativo, i cat-bond rappresentano una forma alternativa alla riassicurazione tradizionale. Essi offrono una soluzione potenziale di copertura nei confronti di eventi poco frequenti e di elevata gravità, trasferendo il rischio in bilancio del riassicuratore sul mercato dei capitali. I cat bond possono, dunque, essere una valida soluzione per la copertura dei layer più alti, che sono caratterizzati da bassa probabilità di accadimento ed alta severità. I Cat Bond permettono, quindi, alle compagnie di (ri)assicurazione di trasferire sul mercato dei capitali parte (se non la totalità) del rischio assicurato.

Conclusioni

L'assicurazione svolge un ruolo chiave nel funzionamento delle nostre economie moderne. I contratti di assicurazione rappresentano il principale strumento di trasferimento dei rischi "individuali" verso gli ampi mercati finanziari attraverso la piena copertura affrontata evidentemente dalle compagnie di assicurazione, consentendo così una effettiva riduzione dei rischi a carico delle imprese assicurative. Gli strumenti adottabili per attenuare gli impatti economici dei danni generati dal verificarsi di Calamità Naturali, sono riconducibili a forme diversificate. La formulazione e la descrizione del funzionamento delle coperture assicurative così, come accennato, è evidentemente riduttiva; appare così palese evidenziare l'esistenza di numerose motivazioni per le quali molti degli eventi naturali che presentano la caratteristica dell'imprevedibilità e dell'incertezza, non possono essere assicurati in modo efficiente dai mercati assicurativi. Nella ricerca effettuata oggetto del presente lavoro, si sono, tra l'altro, poste in evidenza le incapacità del sistema di coprire gli effetti degli eventi catastrofici; nel contempo, si sono evidenziate anche le possibili conseguenze e le principali problematiche relative alle difficoltà della piena solvibilità e conseguentemente anche dei vincoli di liquidità che ingegnerebbe la copertura di tali tipologie di costi. I principali effetti macroeconomici che seguono un evento catastrofico fanno così riferimento:

- al peggioramento della posizione fiscale;
- all'indebolimento della bilancia commerciale;
- alla riduzione dei tassi di cambio;
- all'aumento della pressione inflazionistica;
- all'arresto della crescita economica, per i danni alle infrastrutture ed ai servizi di base.

Questi elementi sono quelli che influiscono maggiormente sulla ripresa economica dei territori colpiti dagli eventi catastrofici e, di conseguenza sono quelli che necessitano di interventi tempestivi. Interventi che per poter essere immediati necessitano naturalmente di condizioni economiche talvolta talmente gravosi da indurre i territori a ricorrere a forme di prestiti o addirittura in alcuni casi finanche ad "aiuti internazionali". Proprio per far fronte alle problematiche fin

qui evidenziate i territori (Comuni, Province e Regioni) e più in generale lo Stato devono necessariamente adottare misure di prevenzione con lo scopo primario della riduzione delle cause dell'incremento dei fattori scatenati gli eventi catastrofici (ad esempio puntare a politiche di riduzione delle emissioni di gas serra nell'atmosfera). Altre possibili forme d'intervento fa riferimento all'opportunità di adottare adeguate misure di copertura assicurativa necessarie a fronteggiare le catastrofi e soprattutto i danni economici da queste derivanti. Il ricorso alle coperture assicurative dei danni, al fine di proteggere il contraente dalla perdita economica derivante dal rischio che si verifichi l'evento catastrofico attraverso la riduzione e la ripartizione del rischio, è la misura che il Sistema ritiene essere ad oggi il più efficace benché presenti grosse problematiche connesse con forme di insolvenze delle imprese assicurative. In conclusione, le problematiche connesse all'offerta di assicurazioni contro le calamità possono essere sintetizzate attuando un pieno ruolo di regolatore e di garante dello Stato; le strade percorribili e i sistemi assicurativi adottabili sono numerosi, tuttavia vi è, in letteratura, una convergenza verso sistemi che presentino una piena compresenza degli operatori pubblici e di quelli privati (forme miste), così come già previsto in circa 22 Paesi che hanno adottato diverse soluzioni del genere.



Figura 2 Solvency II ed il rischio Catastrofale
Tratto da "Eventi Catastrofici: Solvency II e la riassicurazione" (Gionta 2012) - (Gionta 2011)

1. Ad oggi sembrerebbe questa l'ipotesi più accreditata e quindi l'orientamento del Governo in materia di assicurazione dalle calamità naturali.
2. L'adverse selection è una situazione in cui l'assicuratore non è in grado di conoscere alcune caratteristiche o informazioni in possesso dell'assicurato, per questo motivo possono essere spinti a cercare coperture assicurative solo soggetti a rischio causando un'insufficiente raccolta premi ed il probabile fallimento dell'assicurazione. Nel caso delle calamità naturali le variabili da considerare per la determinazione del rischio sono molteplici: natura del territorio, tipologia e

intensità degli eventi catastrofici ai quali è soggetto, se sono stati rispettati gli standard di costruzione dell'edificio, distribuzione degli insediamenti umani e urbani, inoltre il premio di tariffa offerto dovrebbe rispecchiare in modo proporzionale il grado di pericolosità della zona. Queste variabili ci inducono a suddividere gli individui in due sotto insiemi: "soggetti ad alto rischio" e "soggetti a basso rischio". I soggetti ad alto rischio sono coloro che vivono in zone esposte a frequenti calamità naturali, i soggetti a basso rischio sono quelli che vivono in zone non esposte a frequenti calamità naturali. (Pauly 1974).

3. "Il "Dilemma del Samaritano" prende in considerazione un donatore altruista che, a causa di tale sua caratteristica, si torva di fronte ad un dilemma: sanzionare o no il beneficiario se non esegue le riforme, in vista di un risultato migliore nel futuro. Nel caso di una sanzione, infatti, lo stesso donatore soffre del fatto che il beneficiario peggiora il proprio benessere." (Biggeri & Volpi 2006)

4. Il termine "securitization" significa letteralmente "tendenza ad investire in titoli".

References

- Baas, S. et al., 2008. *Disaster Risk Management Systems Analysis: A Guide Book*, Available at: <http://www.fao.org/docrep/010/a1504e/a1504e00.htm>.
- Biggeri, M. & Volpi, F., 2006. *Teoria e politica dello sviluppo* Collana Ec., Franco Angeli.
- Bode, A.U.D., 1999. Le assicurazioni/Premi anti-disastro. *Equilibri*, 2, pagg.165-174. Available at: http://www.mulino.it/rivisteweb/scheda_articolo.php?id_articolo=1958 [Consultato gennaio 3, 2012].
- Bosi, P., 2003. *Corso di Scienza delle finanze*, Milano: Il Mulino.
- Buchanan, J.M., 1975. The Samaritan's dilemma. In E. S. Phelps, a c. di *Altruism, morality and economic theory*. New York: Russel Sage foundation, pagg. 71-85.
- Buzzacchi, L. & Turati, G., 2010. Rischi catastrofici e intervento pubblico. *Consumatori, Diritto e Mercato*, 2, pag.12. Available at: <http://www.consumatoridirittimercato.it/wp-content/uploads/2012/07/2010-02-rischi-catastrofici-e-intervento-pubblico-consumatori-diritti-e-mercato-14-n532870.pdf>.
- Censis, 2011. Calamità naturali e costo sociale del rischio. *Rapporto sulla Situazione Sociale del Paese*. Available at: <http://www.oikos.org/ambiente/calnat.htm>.
- Coviello, A., 2013. *Calamità naturali e coperture assicurative*, Collana, SIGEA: Dario Flaccovio Editore.
- Coviello, A. & Di Trapani, G., 2014. Insurance coverage against the risk of natural disasters. *Economy & Business*, 8, pagg.1263-1275. Available at: <http://www.scientific-publications.net/en/>.
- Coviello, A. & Di Trapani, G., 2016. Le scelte di risk management nella gestione delle catastrofi naturali. *Rivista elettronica di diritto, economia, management*, Anno VI, n, pagg.58-80. Available at: https://www.clioedu.it/marketplace/elenco-completo/item/rivista-elettronica-di-diritto-economia-management-2010-2016?category_id=1.
- Coviello, A. & Di Trapani, G., 2013. The Government of Catastrophic Risk. *International Journal of Trends in Management, Economics & Technology*, II, pagg.7-11.
- Coviello, A. & Di Trapani, G., 2017a. The management of a risk; identification, measurement and treatment.
- Coviello, A. & Di Trapani, G., 2017b. The management of natural disasters: earthquakes and catastrophic risks. The role of insurance industry. In *WORLD HERITAGE and DISASTER - Knowledge, Culture and Representation*. pagg. 175-176. Available at: http://www.leviedeimercanti.it/proceedings/XV_Forum_Abstact.pdf.
- Fama, E.F. & Jensen, M.C., 1983. Agency Problems and Residual Claims. *The Journal of Law & Economics*, 26(2), pagg.327-349.
- Fournier d'Albe, E.M., 1979. Objectives of volcanic monitoring and prediction. *Journal of the Geological Society*, 136(3). Available at: <http://mr.crossref.org/iPage?doi=10.1144%2Fjgsjgs.136.3.0321>.
- Frank, R.H., 2007. *Microeconomia*, The McGraw-Hill Companies, srl.
- Gionta, G., 2011. *Il rischio catastrofale nel ramo danni ed il ruolo della riassicurazione*,
- Gionta, G., 2012. *La gestione del rischio catastrofale e stima dei danni al patrimonio abitativo italiano*,
- Goodspeed, Timothy J. Haughwout, A.F., 2007. *On the optimal design of disaster insurance in a federation*, Available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=D2630AE9B20EAF6EA74A6391D94A0782?doi=10.1.1.574.9784&rep=rep1&type=pdf>.
- Jensen, M.C. & Meckling, W.H., 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), pagg.305-360. Available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>.
- Miani, S., 2004. *La gestione dei rischi climatici e catastrofici*, Torino: Giappichelli Ed.
- Pauly, M. V., 1974. Overinsurance and Public Provision of Insurance: The Roles of Moral Hazard and Adverse Selection. *The Quarterly Journal of Economics*, 88(1), pagg.44-62.
- Righi, S., 2008. Assicurazioni, rischi ambientali e cambiamenti climatici. *Ambiente & Sviluppo*, (6), pagg.561-564.
- Schwarz, S., 2009. Calamità naturali e catastrofi man-made nel 2008: pesanti danni in Nordamerica e Asia. *SIGMA Swiss Re*, 2.
- Solvency II, U.E., 2002. *Normativa europea Solvency II*, Available at: <https://www.ivass.it/normativa/focus/solvency/nue/index.html>.
- Sperling, F. & Szekely, F., 2005. Disaster risk management in a changing climate. *Vulnerability and Adaptation Resource Group (VARG)*. Available at: http://www.unisdr.org/files/7788_DRMinchangingclimate1.pdf.
- Di Trapani, G., 2013. Profili e Principali Approcci alle Coperture dei Rischi Catastrofici. In A. Coviello, a c. di *Calamità Naturali e Coperture Assicurative*. Palermo: Dario Flaccovio, pagg. 106-128.
- Unesco, 1972. *Convenzione*, Parigi. Available at: www.unesco.beniculturali.it/getFile.php?id=35.

Architettura prêt-à-porter: la casa su misura

Ennio De Crescenzo, Daniela De Crescenzo

Premessa

I dati Istat degli ultimi decenni mostrano una società in profondo mutamento in cui, alla progressiva riduzione e semplificazione della struttura familiare, si affianca l'aspetto del pendolarismo.

Il modello familiare tradizionale numeroso e radicato in un luogo, per il quale si continua a costruire, sta, quindi, tendendo a modificarsi a favore di un tipo di nucleo familiare contenuto e maggiormente flessibile.

Se l'individuo cambia ciò non può che avere effetto sul modo di concepire il suo habitat, riproponendo l'eterno dilemma linguistico tra spazio abitativo "finito", ovvero perfettamente eseguito e in cui nulla può essere aggiunto o sottratto, e spazio abitativo "non finito", che muta e cresce continuamente.

Al modello di casa intesa come "prodotto finito", si contrappone un organismo edilizio che partecipi ai ritmi di vita ed ai cambiamenti di chi lo abita, un habitat conforme all'immagine di ciascun individuo, che possa essere modificato, a seconda delle sue mutevoli esigenze.

La casa asseconda, dunque, le esigenze di chi la abita, l'immobile diventa mobile, instabile e consumabile. Questa idea riguarda in primo luogo la conformazione degli spazi interni che si comprimono e si espandono sfuggendo a qualsiasi schematizzazione funzionale; il luogo abitato monofunzionale si trasforma in luogo contenitore polifunzionale in una concezione frammentaria e camaleontica degli spazi.

Essa, dunque, può mutare aspetto a seconda delle stagioni e delle occasioni, "vestirsi" da sera e da giorno, essere formale o pop, essere, insomma, in sintonia con l'umore dell'abitante, diventando la sua "seconda pelle".

Questa rivoluzione dialettica riguarda non solo lo spazio interno ma anche l'involucro dell'edificio che muta e si trasforma a sua volta per adeguarsi all'ambiente in cui si trova e, alla grande scala, rompe con l'idea tradizionale della città come entità rigida nella sua struttura, soggetta a lenti cambiamenti, contrapponendole quella di una città fatta di

celle abitative che possono essere trasportate in qualunque luogo perché in grado di adattarsi.¹

L'architettura prêt-à-porter e la produzione industriale

L'architettura prêt-à-porter rappresenta, come nell'alta moda, il passaggio dall'architettura artigianale all'architettura industriale, attraverso la standardizzazione delle soluzioni che permette la produzione in serie.

La realizzazione di questo nuovo tipo di architettura determina un completo cambiamento nell'ingegnerizzazione del prodotto in quanto vengono studiati prototipi che permettano la suddivisione del lavoro tra i diversi addetti. L'ottimizzazione non riguarda il tempo necessario perché il prodotto edilizio diventi un prodotto finito, ma la possibilità di ridurre - a parità di qualità - i tempi operativi degli operai richiesti per l'assemblaggio.

Questo tipo di impostazione contrappone, dunque, alle grandi unità produttive, strutture molto più agili basate sulla terziarizzazione delle singole fasi di produzione che riescano a soddisfare in brevissimo tempo le esigenze del mercato. Come già ipotizzava nel 1914 Le Corbusier, con *Le Maison Dom-Ino*, diventano fondamentali, quindi, la prefabbricazione e la velocità di cantiere, con elementi assemblati da manovalanza non specializzata. Egli, per rispondere a questa nuova esigenza costruttiva, immaginò due società: la prima - chiamata Società 1 - sarebbe stata una "società tecnica" che avrebbe consegnato in tutto il paese "delle ossature orientate e raggruppate in base alle richieste dell'architetto urbanista o, più semplicemente il cliente"; la seconda - chiamata Società 2 - sorella della prima, "avrebbe venduto tutti gli elementi dell'equipaggiamento della casa, ovvero tutto ciò che può essere costruito in fabbrica in serie, secondo misure standard, rispondendo ai molteplici bisogni di un'organizzazione razionale: le finestre, le porte, gli alloggiamenti standard degli armadi a muro e dei mobili che costituiscono parte dei tramezzi."²

L'idea progetto

La casa su misura è un prodotto industriale, con una struttura-ossatura indipendente dalle funzioni, costituito da componenti standardizzati già disponibili sul mercato, a catalogo e combinabili tra loro. Essa si basa

su tre principi fondamentali:

- Un procedimento di produzione essenzialmente ripetitivo;
- La progettazione integrata;
- La predisposizione scientifica dei programmi operativi;

e risponde alle richieste abitative di fasce sociali diverse con un'edilizia residenziale controllabile nei costi e nei tempi di realizzazione. Elementi fondamentali sono la struttura portante autonoma che sostiene i solai e le scale, tutte le altre parti sono invece prefabbricate e permettono di definire un ambiente unico con numerose combinazioni funzionali e distributive. Ciascuna cellula abitativa può, inoltre, essere aggregata all'altra creando non solo nuclei edilizi più grandi ma anche una grande varietà di forme e soluzioni. Il progetto richiama l'idea della "casa nomade", che può essere smontata e montata in qualunque altro luogo, non radicandosi al suolo ma semplicemente appoggiandosi su di esso, nell'ottica di un'abitazione non fatta per restare in eterno, tagliata su misura per il committente, cucita addosso per le esigenze della famiglia che la abita.³ La casa è, dunque, un organismo flessibile che varia sia nella articolazione dell'interno, sia nella conformazione dell'esterno.

Autocostruzione

Il progetto si rifà ai principi dell'autocostruzione,

termine che nel campo dell'architettura indica le strategie per sostituire le imprese con operatori dilettanti nella realizzazione dell'edificio per conto dei suoi futuri utenti.

La scelta dell'autocostruzione può avvenire per una vasta gamma di ragioni tra le quali:

- Dotarsi di una abitazione a un prezzo molto contenuto;
- Creare un ambiente adatto alle esigenze dell'individuo e della sua famiglia;
- Elaborare uno stile architettonico e di vita più personale;
- Vivere in una casa che non ci si potrebbe permettere di acquistare sul mercato convenzionale;
- Motivazioni etiche incentrate sulla ricerca dell'autonomia e sulla volontà di uscire dal sistema commerciale e, a volte, sulla riappropriazione di tecniche tradizionali. Auto-costruttori con queste motivazioni tenderanno ad utilizzare tecnologie semplici e facilmente reperibili in loco;
- Motivazioni etiche che possono riguardare l'ecologia, il rispetto della natura o l'attenzione al riciclo e al riuso di materiali. Auto-costruttori con questo tipo di motivazioni saranno presumibilmente disponibili all'utilizzo di tecnologie avanzate e/o sperimentali.

La casa assume, dunque, le fattezze di un



meccano assemblabile a secco, controllabile nei costi e nei tempi di esecuzione, ed anche in quelli di smantellamento e riciclo dei componenti, tutto nell'ottica della minima richiesta energetica.

Il progetto, infatti, rispetta i requisiti della sostenibilità (innovazione tecnologica, risparmio energetico, isolamento acustico, riduzione della dispersione termica, sicurezza sismica) ipotizzando un'abitazione ecologica, eco-compatibile, a impatto zero ed energeticamente autosufficiente grazie alla installazione in copertura di pannelli solari.

Varietas

Il progetto ha l'obiettivo di fare dell'industrializzazione un punto di forza anche linguistico e non una limitazione creativa, integrando i mondi dell'industria avanzata e dell'architettura.

Ciascuna cellula abitativa può essere personalizzata nella scelta della sua "pelle", ovvero dei pannelli di rivestimento, che possono essere scelti dall'utente tra una serie di alternative a catalogo.

La ricchezza, la flessibilità delle soluzioni e la varietà cromatica della gamma degli elementi compositivi, unita ad una disinibita creatività tecnologica e ad una notevole sensibilità architettonica, determinano un organismo edilizio unico nella produzione seriale ed in continua trasformazione.

Ciascuna casa diviene, dunque, un *unicum* abitativo che unisce i vantaggi della produzione industriale alle qualità tecniche-artistiche dell'alta architettura.

1. Questa idea trova origine nel razionalismo degli anni venti e nel principio della bottiglia e del portabottiglie che sta alla base delle Unitè de Abitacìon di Le Corbusier
2. Per ulteriori approfondimenti: Le Corbusier, *Oeuvre complete, Les èdition d'Architecture*, Zurich, 1964, vol. 1, pagg. 23 – 26
3. Interessante, a questo proposito, il progetto Diogene di Renzo Piano, una soluzione abitativa di 2,40 m x 2,96 m che può essere caricata già completamente assemblata e arredata e trasportata in qualsiasi luogo. È una soluzione abitativa ridotta all'essenziale, che funziona in totale autonomia come sistema a circolo chiuso ed è pertanto indipendente dal suo ambiente. La mini casa è dotata di impianti e sistemi tecnici che garantiscono l'autosufficienza e l'indipendenza dalle infrastrutture locali: celle fotovoltaiche e pannelli solari, serbatoi di acqua piovana, toilette biologica, ventilazione naturale e finestre con doppia vetrocamera.

References

- Le Corbusier, *Oeuvre complete, Les èdition d'Architecture*, Zurich, 1964

Verso ricostruzioni finalmente "civili". Per una critica delle "sperimentazioni" statali sulla pelle dei sinistrati

Sandro Fabbro

Preambolo

Le ricostruzioni che seguono ad una catastrofe naturale sono fondamentali nell'evitare non solo capacità politico-economiche e tecnico-organizzative di un paese o di una regione ma anche più generali visioni del mondo. I terremoti, per esempio, aprono squarci devastanti negli edifici e nel cuore delle persone colpite ma le ricostruzioni aprono squarci profondi sul nostro modo di concepire il rapporto uomo-natura, uomo-territorio e mettono a nudo fino in fondo ciò che siamo e ciò che vogliamo (e possiamo) essere come "abitanti della terra". L'Urbanistica non può ignorare questa prospettiva. Anzi, facendola sua fino in fondo, può arricchirsi di uno spessore etico e filosofico che troppo spesso le fa difetto. Costruire le basi per una tassonomia delle ricostruzioni, che ancora manca, potrebbe essere, dunque, una prospettiva disciplinare assai interessante. In fatto di ricostruzioni post-terremoto, l'Italia non offre esperienze esaltanti né prospettive rassicuranti. Lo Stato italiano non sembra voler uscire dalla vecchia logica di un potere centrale che interviene, caso per caso, sulla base delle sensibilità e degli interessi del momento e per dilatare, spesso all'infinito, "economie da ricostruzione". Logica vecchia perché non è, propriamente, né democratica né repubblicana né, in definitiva "civile". È piuttosto la logica dei principi e dei sovrani di antico regime ma quelli, almeno, quando volevano, le ricostruzioni le facevano davvero. La ricostruzione di Lisbona dopo il terremoto (e poi incendio e poi maremoto) del 1755, portò ad una ricostruzione di grande importanza storica perché, a Lisbona, vengono, per così dire, sperimentati a fondo i principali modelli formali e funzionali della moderna città europea mercantile e capitalista. La ricostruzione di Messina, dopo il terremoto del 1908, inaugura invece la storia tutta italiana delle ricostruzioni infinite dove il terremoto diventa l'occasione per la creazione di uno stato permanente di emer-

genza dilatato appositamente per incrementare un'economia della ricostruzione (Saitta, 2013). Forse per avere un modello di ricostruzione "civile" che "chiuda" con la "modernità" imposta da principi e imperatori ed eviti la deriva italiana delle ricostruzioni infinite, bisogna riscoprire la ricostruzione del Friuli, dopo il terremoto del 1976, che rimane però, nonostante il suo successo, un *unicum* isolato. Il paper, prende atto di questo ritardo storico dello Stato italiano nell'indirizzare le ricostruzioni (e con esse diritti e doveri dello Stato e dei cittadini prima e dopo una catastrofe naturale) in un ridefinito patto fondamentale per una vita sicura e sostenibile nel territorio. Contemporaneamente si chiede se il "Modello Friuli" possa essere recuperato dal suo stato di "unicum" rimosso, dalla coscienza storica del Paese, per diventare "exemplum" di un approccio, coerentemente "civile", di ricostruzione.

Un breve excursus

Nel 1693 forti scosse di terremoto colpirono molti centri della Val di Noto in Sicilia e distrussero Occhiola (la greca Eketla) che venne ricostruita, con il nome di Grammichele, grazie alla volontà ed all'impegno del principe Carlo Maria Carafa, presidente del Parlamento di Sicilia, all'epoca vicereame del Regno di Spagna. Per incorporare anche i principi di una urbanistica antisismica (ampie piazze, strade larghe, case basse ecc.) la "città" (all'epoca contava poche migliaia di abitanti) fu ricostruita ad alcuni chilometri di distanza da quella distrutta, come una nuova città "di fondazione", con una pianta regolare di forma esagonale (simile a quelle di molte città fortificate di epoca barocca) secondo i criteri formali della "città ideale" rinascimentale.

Nel 1755 un terremoto di magnitudine inaudita, cui seguirono un incendio ed un maremoto, distrussero Lisbona. Sebastião José de Carvalho e Melo, più noto come marchese di Pombal, primo ministro dell'Impero di Portogallo, all'epoca una potenza assoluta dei mari, fu incaricato di governare la sua ricostruzione. Il disastro di Lisbona (più di 60mila morti su una popolazione di poco più di 250mila abitanti) scosse profondamente le migliori menti dell'epoca e fu all'origine di fondamentali riflessioni filosofiche dei principali esponenti dell'Illuminismo (Voltaire vi dedicò un poema e la sua opera più gran-

de, il "Candido"). L'assolutismo illuminato del marchese di Pombal portò ad una ricostruzione di grande importanza storica e non solo per l'urbanistica successiva dell'otto ed anche del novecento (il recupero della griglia ippodamea e la pianificazione-costruzione dei moderni porti mercantili). A Lisbona, ricostruita secondo una pianta regolare ed ortogonale e con principi di edilizia antisismica, vengono, per così dire, sperimentati a fondo i principali modelli formali e funzionali –in primis di moltiplicazione della rendita urbana-, della moderna città europea mercantilista e capitalista (Monteiro, 2015). Le due citate ricostruzioni possono essere collocate, la prima, al tramonto dell'ancien régime e la seconda all'inizio della modernità capitalista. Ma la ricostruzione di Lisbona è anche all'inizio di un nuovo modo di intendere il rapporto dell'uomo con i disastri naturali e quindi con la "natura" tout court. Sostiene Bauman (2017), che la cultura Illuminista e razionalista, per emergere definitivamente, non poteva tollerare il male prodotto della natura sull'esistenza umana. E reagisce lanciando quel grido di guerra per cui, non potendo prevedere quel male (le catastrofi naturali) si sarebbe dovuto sottomettere la natura dovunque fosse possibile imponendo l'ordine razionale dell'uomo su tutta la terra.

La ricostruzione di Messina dopo il terremoto del 1908 (paragonabile, per morti e distruzioni, a quello di Lisbona) inaugura invece, molto più modestamente, la storia tutta italiana delle "ricostruzioni infinite" dove il terremoto diventa l'occasione per la creazione di uno stato permanente di emergenza dilatato appositamente per incrementare un'economia della ricostruzione (Saitta, 2013).

Negli ultimi cinquant'anni, le ricostruzioni post-disastro, in Italia, si sono confrontate con le strutture insediative e territoriali essenzialmente da due punti di vista alternativi (Fabbro, 2012):

da un primo punto di vista le strutture sono considerate come modelli astratti e tendenzialmente razionalizzatori delle "storture" che la storia e la geografia hanno prodotto nel territorio (modello razionalista erede della tradizione di Lisbona). Le ricostruzioni vengono intese, in questo caso, come occasioni per una "riforma" più o meno radicale del territorio attraverso l'applicazione di una qualche "matrice" esogena (sono i casi,

oltremodo emblematici, della ricostruzione di Longarone dopo il disastro del Vaiont, nel 1963 e della ricostruzione di Gibellina, dopo il terremoto del Belice, nel 1968 ma originano tutte, più o meno, dal modello Grammichele di cui si è detto). L'ordinamento spaziale dell'insediamento che viene ricostruito è del tutto nuovo e spesso anche la localizzazione (né dov'era, né com'era).

le strutture sono considerate come immanti nel territorio e profondamente legate e giustificate da quel territorio. Se le strutture sono già nel territorio, allora, ai fini di una ricostruzione, bisogna saperle riguardare come matrici endogene capaci, in una più ampia prospettiva di "ecologia umana", di ridare un senso alla stessa ricostruzione (i casi del Friuli dopo il 1976 e dell'Umbria e delle Marche dopo il 1997). L'ordinamento spaziale dell'insediamento che viene ricostruito è quello precedente (dov'era e com'era)

Venendo ai nostri anni, la ricostruzione dell'Aquila dopo il terremoto del 2009, ha inaugurato un modello che si avvicina al primo ma con qualche variante di rilievo. Lo Stato non solo si è ripreso centralità e poteri ma ha mostrato anche di non essere più capace di controllare l'intero processo e di portare efficacemente a termine questo genere di sfide. Il suo piano di interventi, infatti, ha generato effetti collaterali che rischiano di disabilitare l'intero processo di ricostruzione. La Protezione civile nazionale, infatti, plenipotenziaria della emergenza e della ricostruzione, ha preteso addirittura di contrarre il tempo del processo di ricostruzione eliminando intere fasi dello stesso attraverso un "provvisorio con le caratteristiche del permanente" (Calvi, 2009). E' il fondamento concettuale del progetto CASE ovvero i "Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili" realizzati dal Commissario delegato del governo e capo della Protezione Civile. Quelle 13.400 persone andate ad abitare in quegli alloggi non avranno probabilmente bisogno, almeno nei prossimi dieci anni, di cercarsi altri alloggi. Si tratta di un quarto delle persone rimaste senza tetto ma anche di buona parte dei precedenti abitanti del centro storico de L'Aquila. Certamente, quindi, non partirà da queste persone una "domanda" di ricostruzione del centro storico dell'Aquila. Per quali abitanti, quindi, verrà mai ricostruito?

Quanto si sta facendo in questi mesi per la ricostruzione dopo il terremoto dell'Italia

centrale, con la nomina di un Commissario alla Ricostruzione (si badi: alla ricostruzione e non all'emergenza) sembra collocarsi sulla stessa strada del controllo statale in nome di una efficienza e di una efficacia che, dal 1908, lo stato italiano non sembra però più capace di assicurare. Interviene volta per volta, senza una strategia e sulla base degli interessi del momento e per fare, sulla pelle dei sinistrati, le sperimentazioni politiche ed urbanistiche che servono al potentato politico-economico del momento. E' ancora la logica del principe Carlo Maria Carafa e del marchese di Pombal. Ma quelli, almeno, le ricostruzioni le facevano e le completavano davvero. C'è da sperare che anche programmi nazionali come "Casa Italia" e "Aree Interne", non finiscano per sostituirsi, interpreti di una logica stato-centrica, alla necessaria ed indispensabile attivazione di una forte cooperazione multilivello e di grandi dosi di capitale sociale locale. Crediamo che queste siano, infatti, le vere risorse al centro delle ricostruzioni "civili" del futuro.

Il Modello Friuli

Viene definito "Modello Friuli" il modello di ricostruzione seguito ai terremoti che colpirono il Friuli nel 1976.

Le scosse di terremoto del maggio e, successivamente, del settembre 1976, interessarono la parte settentrionale della regione Friuli-Venezia Giulia ed in particolare un'area di circa 5.500 kmq in cui risultavano residenti all'epoca circa 600mila abitanti. Le scosse distrussero completamente le abitazioni di circa 32mila persone e danneggiarono gravemente quelle di oltre 150mila. I senzatetto furono pari a circa 100mila unità. I morti furono 989. Dopo le scosse del settembre 1976, i danni vennero valutati in circa 75mila alloggi danneggiati da riparare ed in circa 18mila alloggi distrutti da ricostruire. I danni alle opere pubbliche furono valutati in circa 300 miliardi di lire (a prezzi 1977), quelli ai settori produttivi in 500 miliardi di lire ed in altrettanti quelli per il dissesto idrogeologico. Complessivamente la stima dei danni elaborata dalla Regione ammontò a 4500 miliardi di lire dell'epoca. A consuntivo la spesa stimata è di 18,5 md di euro in valori attualizzati¹.

Il Governo Italiano, dopo le scosse di settembre, nominò l'on. Giuseppe Zamberletti Commissario straordinario del Governo con

l'incarico del coordinamento dei soccorsi e della realizzazione di un grande piano per gli insediamenti provvisori. I cospicui fondi statali destinati, con diverse leggi ed in tranche pluriennali, alla ricostruzione, furono però gestiti in larga misura direttamente dal governo regionale del Friuli Venezia Giulia che nominò "funzionari delegati" della Regione stessa, i Sindaci dei Comuni terremotati. Nel primi sei mesi, dopo le scosse del maggio, furono ripristinati i posti di lavoro e i presidi sanitari e scolastici. La ricostruzione, con l'esclusione della fase di emergenza e di realizzazione di parte degli insediamenti provvisori, fu interamente gestita dalla Regione ed attuata dai Sindaci. Si determinò, cioè, uno straordinario meccanismo di sussidiarietà verticale tra i diversi livelli istituzionali che diede luogo anche ad un altrettanto straordinario meccanismo di sussidiarietà orizzontale tra soggetti pubblici e soggetti privati fino a coinvolgere direttamente comunità locali e famiglie con le loro risorse economiche e morali.

A un anno dal terremoto, ripristinati i posti di lavoro e dopo un inverno trascorso, dai senzatetto, nelle abitazioni turistiche dei centri balneari dell'Alto Adriatico, furono messi a disposizione dei senzatetto centinaia di piccoli e grandi insediamenti provvisori, i cosiddetti "villaggi prefabbricati". Le famiglie furono messe nelle condizioni di poter tornare a vivere nei loro centri e borghi. A 10-12 anni dal terremoto, il processo di ricostruzione definitiva era quasi completato. Mancavano all'appello finale, le chiese, i castelli, i monumenti storici che vennero lasciati per ultimi. In parallelo al flusso di rientro delle famiglie colpite dal terremoto, dai prefabbricati alle case definitive, si diede progressivamente luogo anche allo dismissione dei villaggi prefabbricati.

Il provvisorio si dimostrò veramente tale. Il caso friulano smentisce, quindi, l'opinione, sostenuta da autorevoli studiosi, per cui il provvisorio delle ricostruzioni, essendo sempre definitivo (Calvi, 2009), richiede di essere evitato ricorrendo prima possibile a delle abitazioni definitive, costruite in pochissimo tempo e, ovviamente, lontano dagli insediamenti distrutti.

La ricostruzione del Friuli è indubbiamente una ricostruzione di successo. Dopo i diversi fallimenti avvenuti anche nella recente storia italiana, questo successo è stato visto

come un risultato quasi epico all'interno ed all'esterno del Friuli e, come tale, continua ad essere percepito e elaborato. Da questa esperienza e dalla riflessione che si è sviluppata su di essa (Di Sopra, 1992, 1998, 2016) è nata la concettualizzazione definita "Modello Friuli" di ricostruzione.

Il Modello Friuli è costituito essenzialmente da tre componenti (Fabbro, 2017):

1. L'applicazione sistematica, e su vasta scala, di nuove tecniche per la riparazione antisismica di edifici tradizionali in muratura;
2. un principio di ricostruzione degli insediamenti definitivi ("dov'era e com'era") reso possibile anche da quelle tecniche;
3. un sistema di relazioni -tra stato, regione ed enti locali-, fortemente decentrato verso il basso e, per certi aspetti, anche rovesciato dal basso verso l'alto.

Questi tre elementi sono l'essenza del dispositivo che ha consentito una ricostruzione in circa dieci anni, senza spechi macroscopici, facendo funzionare molto bene una macchina molto complessa e senza mettere, al suo vertice, alcun comandante supremo ma piuttosto, cosa rarissima in Italia, rendendo possibile una incredibile, vivace ed efficace attivazione dal basso. Questo dispositivo ha fatto sì che ognuno facesse al meglio il suo dovere: dallo Stato fino all'ultima famiglia terremotata e viceversa (Senato della Repubblica, 2017).

Questo dispositivo viene sancito definitivamente nella Legge 546/1977 ma era già stato attivato, prima della stessa, con tanti momenti di grande partecipazione e decisione politica.

Il Modello Friuli non nasce dal nulla ma è l'esito di rotture pratiche e teoriche (direi "filosofiche") radicali, con le esperienze precedenti e che hanno del rivoluzionario:

1. L'applicazione sistematica di nuove tecniche per la riparazione antisismica di edifici tradizionali in muratura rompe con il diktat dell'ingegneria strutturale dell'epoca per cui la sicurezza degli edifici si poteva avere solo con edifici nuovi in cemento armato. (La "rottura" matura, per la verità, nell'Università di Lubiana a seguito dell'esperienza della ricostruzione dopo il terremoto di Skopje, in Macedonia del 1963. In Friuli si opera un massiccio "trasferimento tecnologico" di quell'esperienza).
2. il principio di ricostruzione degli insediamenti definitivi "dov'era e com'era", rompe

culturalmente con la tirannia del moderno nell'architettura e nell'urbanistica e rompe con i modelli ricostruttivi imposti dallo Stato, dall'esterno. "Dov'era e com'era" ci dice che si può riparare e recuperare l'esistente ma anche che i territori storicamente consolidati hanno un loro ordinamento "naturale" che sopravvive alle catastrofi e che non tollera sperimentazioni esogene sulla pelle dei sinistrati.

3. il sistema di relazioni -tra stato, regione ed enti locali-, fortemente decentrato verso il basso e, per certi aspetti, anche rovesciato (dal basso verso l'alto) rompe con la tradizione del "comando e controllo" dal centro alla periferia. Una ricostruzione post-disastro è un fatto sociale ed autocentrato che deve partire dal basso per valorizzare ed attivare tutto il "capitale sociale" di quel territorio.

Per quale strana coincidenza queste tre rotture "filosofiche" e pratiche avvengono assieme?

Il *primum movens* credo stia nel fatto che il Modello ha messo, al centro della ricostruzione, un attaccamento al lavoro ed alla casa (e, quindi, al borgo, al paese, al locus), a quell'unità minima, quel microcosmo -che è la "casa" (oikos)-, e che comprende il tutto e la complessità del tutto.

E' il principio che sta alla base anche delle moderne scienze della complessità in campo biologico e sociale.

E' il principio dell'"ologramma" secondo il quale, se si capisce e si risolve la complessità dell'unità minima, si capisce e si può risolvere la complessità del tutto.

Questo principio, negli anni ottanta e novanta, ha permeato ed innovato le stesse teorie dello sviluppo locale endogeno.

Dal punto di vista scientifico, quindi, sembra che si possa dire che il Modello Friuli è portatore di una innovazione, anche scientifica, di portata generale che è tuttora valida ed attuale.

Ci si può chiedere se ciò possa valere anche dal punto di vista giuridico per la formulazione di appositi quadri normativi, per cui le ricostruzioni non sarebbero solo la messa in sicurezza fisica di edifici esistenti ma anche la "rassicurazione", alle popolazioni sinistrate, che deriva dalla riproposizione di un ambiente locale che già si è sperimentato e di cui ci si fida.

Se fosse così, il MF sarebbe "una visione del mondo" di validità universale perché centra-

ta su un "microcosmo" di valore altrettanto universale.

Il Modello Friuli è ancora valido?

Se un Modello ha un valore generale, universale è sempre valido.

Può essere attuale o inattuale, di moda o fuori moda, auspicato o rigettato, ma la sua validità non si disperde.

Dal punto di vista scientifico, abbiamo detto, è un modello ancora perfettamente attuale.

Come modello "politico" di ricostruzione, l'ho definito "inattuale" in un mio libro (Fabro, 2017), non perché vecchio o superato ma perché incompatibile con le forme in essere del potere politico, economico e culturale nell'epoca della globalizzazione spinta.

Dal punto di vista politico-regolativo, il Modello Friuli introduce, forse per la prima volta, un principio di forte sussidiarietà (verticale ed orizzontale): la separazione funzionale e di responsabilità tra le tre fasi dell'emergenza (essenzialmente statale), della ricostruzione fisica (essenzialmente locale) e dello sviluppo socio-economico (essenzialmente sociale).

Oggi questo principio appare "inattuale" perché lo Stato sembra volerli riunificare tutti in un'unica "direzione centralizzata", prova ne sia il ruolo debordante della Protezione civile nazionale all'Aquila e l'istituzione di un Commissario alla Ricostruzione (non all'Emergenza) dopo i terremoti in centro Italia. Speriamo che anche programmi nazionali come "Casa Italia" ed "Aree Interne", diretto da Fabrizio Barca, non si sostituiscano alla necessaria attivazione endogena del capitale sociale locale.

Si può inoltre dire che il MF, la più alta ed autentica attuazione della Costituzione del 1948, secondo un costituzionalista dell'Università di Padova (Bertolissi, 2017), ha certamente avuto anche un ruolo costituente nel momento in cui ha contribuito a scrivere, nel 2001, il nuovo Titolo V della nostra Costituzione, in tema di concorrenza sussidiaria, tra Stato e Regioni, su materie come la Protezione civile e il Governo del territorio.

Infine, chiediamoci, se oggi i suoi principi possano fondare una legge quadro nazionale per la prevenzione e la ricostruzione dei territori soggetti a rischio.

Va detto intanto che un simile provvedimento è quantomai necessario perché:

non è più tollerabile un approccio statale,

alle ricostruzioni, del "caso per caso", come se non ci fosse mai niente da imparare dalle esperienze precedenti;

per porre seriamente il problema delle politiche di prevenzione come quelle delle modalità delle ricostruzioni post-disastro, bisogna porsi prima seriamente il problema delle ragioni di fondo del "contratto sociale" (dei diritti e dei doveri) tra territori e Stato e la questione fondamentale della giustizia territoriale.

Queste questioni erano già ben presenti nel lavoro di Luciano Di Sopra, studioso del Modello Friuli. In un suo scritto (1992) sono contenuti gli esiti di uno studio da lui coordinato per il CNR con le linee guida di una legge quadro per la prevenzione dei territori a rischio. Sono passati venticinque anni da allora, ma stiamo ancora aspettando una legge quadro per la prevenzione del territorio italiano.

Conclusioni

Come urbanisti dobbiamo ricercare e perorare modalità di ricostruzione che "chiudano", per così dire, sia con la "modernità" imposta da un Illuminismo che crede di poter sottomettere la natura sia con la deriva italica delle ricostruzioni infinite, per aprire finalmente a modalità di ricostruzione "civili" in tutti i sensi. Civili perché basate su principi democratici nel governo delle decisioni, su principi repubblicani nell'uso delle risorse pubbliche, su garanzie massime di sicurezza per gli abitanti e su modelli urbanistici endogeni e di forte empatia con il territorio e con le sue identità storico-geografiche (oggi diremmo "ecologici" e "sostenibili") e centrati sul capitale sociale e territoriale. Un esempio da cui riavviare questa riflessione, lo possiamo trovare nella ricostruzione del Friuli dopo il terremoto del 1976. Ricostruzione civile perché completata in tempi accettabili (dieci anni) con una quantità sì elevata ma non sproporzionata di risorse e senza scandali macroscopici. Ma civile anche (o forse proprio) perché democratica (nel senso di discussa e partecipata dal basso); repubblicana (in quanto orientata da virtù civiche nell'uso delle risorse comuni ai diversi livelli di responsabilità dallo Stato all'ultimo comune); urbanisticamente sostenibile (perché rispettosa di caratteristiche storiche, geografiche e antropologiche); innovativa nelle tecniche di recupero antisismico e storico-culturale

dell'edilizia esistente. Esempio rimasto però, stranamente, un *unicum* isolato se non addirittura rimosso.

1. CGIA Mestre: <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2016/09/ACCISE-E-TERREMOTI.pdf>.

References

- Bauman Z. (2017), *Retrotopie*, Laterza, Bari.
- Bertolissi M. (2017), Ricostruzione in Friuli esempio di federalismo, Messaggero Veneto, 13 luglio.
- Calvi G.M. (2009), La ricostruzione tra provvisorio e definitivo: il progetto C.A.S.E., in: <http://geomatica.unipv.it/certosa/progetto%20CASE.pdf>, pp- 1-12.
- Di Sopra L. (1992), *il costo dei terremoti*, Aviani editore, Udine.
- Di Sopra L. (1998), *Il Modello Friuli – Gestione dell'emergenza e ricostruzione dopo il sisma del 1976*, Amministrazione provinciale di Udine, Udine
- Di Sopra L. (2016), "Modello Friuli". *La risposta al terremoto del 1976*, Edizioni Biblioteca dell'Immagine, Pordenone.
- Fabbro S. (2012), "La ricostruzione del Friuli a confronto con gli interventi post-terremoto all'Aquila", in Gerundo R. (2012), *Terremoto 80 Ricostruzione e Sviluppo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Fabbro S. (2017), *Il "Modello Friuli" di Ricostruzione*, Forum editrice, Udine.
- Monteiro C. (2015) Il nuovo ordine giuridico per la ricostruzione di Lisbona a seguito del terremoto del 1755. Il rapporto tra forma urbana e struttura fondiaria in: https://www.academia.edu/347058/Il_nuovo_ordine_giuridico_per_la_ricostruzione_di_Lisbona_a_seguito_del_terremoto_del_1755._Il_rapporto_tra_forma_urbana_e_struttura_fondiaria
- Saitta P. (2013) *Quota zero. Messina dopo il terremoto: la ricostruzione infinita*, Donzelli editore, Roma.
- Senato della Repubblica (2017) *Terremoti. L'Aquila, Reggio-Emilia, Centro Italia: politiche e risorse per ricostruire il Paese*, Ufficio valutazione impatto, Documento d'analisi n. 7, 2017.

Ricostruzione post-terremoto e identità nuove. I cinquant'anni della comunità belicina¹

Gallitano Giancarlo, Lotta Francesca, Picone Marco, Schilleci Filippo

Abstract

Il terremoto del 1968 nella Valle del Belice (Sicilia) trasformò radicalmente il territorio e le comunità. Al sisma seguirono un lungo processo di ricostruzione fisica e una più silente trasformazione e ri-definizione delle identità locali.

Oggi, alle recenti conformazioni urbane si affiancano nuove relazioni istituzionali che tentano di interpretare la nuova struttura territoriale e di rafforzare una nuova identità comunitaria legata all'evento traumatico. Prima del terremoto il Belice era solo un fiume distante e impercettibile, mentre oggi la comunità belicina tenta un forzato riconoscimento identitario del territorio anche attraverso l'istituzione di nuove strutture di raccordo.

Il contributo analizza il ruolo e l'incidenza reale di tali strutture nella costruzione di una visione comune sia identitaria che di sviluppo, in relazione alle specifiche identità e alle scelte politiche dei singoli comuni.

Territorio e identità. Parole chiave di una narrazione sismica

Il tema identitario e quello territoriale rappresentano i cardini su cui si sviluppa l'intera argomentazione del presente contributo scritto. Questi due elementi caratterizzano anche le diverse narrazioni che hanno animato la storia del comprensorio belicino, scosso dall'evento sismico, cinquanta anni fa.

La prima narrativa racconta di un grande movimento dal basso contro la povertà, il disagio, il sistema mafioso e i soprusi, e delle sue lotte per delle migliori condizioni di vita, un accesso all'istruzione, la legalità e soprattutto la possibilità di decidere le sorti del proprio territorio. Questo movimento è stato promosso da Danilo Dolci e Lorenzo Barbera (BARBERA 2011) e ha conseguito alcuni risultati concreti: dalla costruzione di alcune dighe, indispensabili per assicurare l'irrigazione delle campagne e l'ammodernamento

dell'agricoltura, alla creazione delle cantine sociali. La seconda narrativa descrive un territorio vittima sia del terremoto che di uno Stato 'fuorilegge', che non faceva fronte a un disagio conosciuto e trascurato. Parla delle conseguenze del sisma, dell'impreparazione logistica, dell'inerzia, dei ritardi nella ricostruzione e di un ridisegno del territorio incompleto e basato su interventi icona, come la ricostruzione di Gibellina. Parla quindi di una ricostruzione non pensata a sostegno dell'occupazione e della convivenza civile dei suoi abitanti. La terza narrativa è quella delle politiche e degli strumenti di programmazione che descrivono un territorio a 'geometria variabile' in funzione di interessi e logiche sovralocali.

Per comprendere meglio il caso del Belice è necessario, in questa sede, un chiarimento preliminare sulle parole chiave. In fondo anche Nanni Moretti, nei panni di Michele Apicella in *Palombella rossa* (1989), affermava, dimenandosi, che "le parole sono importanti!".

Il concetto di territorio nella sfera della geografia politica e secondo il *Dictionnaire de la langue française* del Littré citato da Roncayolo (1981, 218) è riferito alla "estensione di terreno alle dipendenze di un impero, una provincia, una città, una giurisdizione". All'accezione politica nel tempo si aggiungono nuovi significati e, nell'ottica di analisi di un insediamento urbano, si approfondisce il ruolo degli esseri umani, assieme alla loro comunità, come animali territoriali, la cui territorialità influisce sul comportamento umano a tutti i livelli sociali (Soja, 1971).

A partire dal territorio dunque si definiscono una superficie, una forma e un confine. Questi ultimi, uniti all'organizzazione dello spazio, influenzano chi li occupa e da essi sono, a loro volta, modificati e ridefiniti nel tempo (Soja, 1971). L'attaccamento che una comunità può manifestare nei confronti di un luogo prescinde, quindi, dall'esclusivo aspetto geopolitico o ancora dal riferimento meramente fisico, ma è altresì strettamente legato a un complesso di rapporti sociali, abitudini, riti e credenze (Roncayolo, 1981).

È da questo connubio tra sfera fisica e sociale che deriva il senso identitario, di appartenenza e di riconoscimento che una comunità ha con il proprio luogo (Raffestin, 1980; Demateis, Governa, 2003; Banini, 2010).

I più recenti strumenti urbanistici e di pro-

grammazione, seguendo un approccio endogeno, hanno riconosciuto un ruolo strutturale alle identità locali e alla partecipazione democratica, determinando, pertanto, un passaggio da modelli gerarchico-prescrittivi a modelli incrementali e cooperativi. I comuni della Valle del Belice possiedono strumenti urbanistici datati; da alcuni anni, però, stanno provando a sperimentare e al contempo disporre di nuovi modelli cooperativi. Differenti attori, portatori di interesse di comunità eterogenee legate dall'evento sismico, hanno definito un sistema di relazioni su cui intendono costruire strategie di sviluppo fondate sulla dimensione culturale.

Le differenti interpretazioni del Belice

La complessa definizione del Belice inizia dal suo stesso nome, incerto tra Bèlice o Belice, e culmina con le differenti interpretazioni territoriali, strettamente legate alla sua definizione fisica e ai suoi confini. Per quanto riguarda la questione legata all'accento, Lorenzo Barbera² conferma la correttezza di entrambe le versioni³. Per la questione territoriale invece la risoluzione è eterogenea e articolata: il territorio del Belice può essere interpretato, infatti, secondo differenti accezioni. Come sostiene Cremaschi (2003), qualsiasi territorio può essere analizzato e definito in base ai seguenti e differenti approcci:

- come ambito fisico-materiale;
- come luogo di identificazione e appartenenza secondo una prospettiva locale;
- come elemento di una rete dal punto di vista della organizzazione di relazioni.

Per i primi due approcci possiamo facilmente trovare una definizione: per la rappresentazione fisico-materiale possiamo far riferimento alla Valle del fiume Belice costituita dal bacino idrografico dell'omonimo fiume⁴; come luogo di identificazione e appartenenza e, soprattutto, da una prospettiva esterna viene considerata 'Belice' l'area costituita dai comuni segnati dal terremoto del 1968⁵.

Più complessa, invece, risulta la terza chiave di lettura, analizzata di seguito nel presente testo e coincidente fisicamente con la precedente, che si innesta sul sistema relazionale e cooperativistico e che, negli ultimi 50 anni, ha visto più attori farsi carico dell'eredità del sisma, sia per quanto concerne la ricostruzione, sia per quanto riguarda lo sviluppo di politiche di promozione culturale e identitaria del territorio.

La sperimentata ricostruzione della Valle del Belice

Sperimentazioni urbanistiche e trasformazioni sociali hanno contraddistinto la storia dell'intera Valle e delle sue comunità, e una pluralità di attori, istituzionali e non, hanno contribuito a questa storia e ai suoi contraddittori esiti.

A seguito del sisma del gennaio del 1968 i centri urbani danneggiati dal sisma furono quattordici, di cui quattro completamente distrutti⁶. Nel frattempo, per affrontare l'emergenza nell'immediato, si pensava al ricovero degli sfollati allestendo differenti tendopoli⁷ la Regione e lo Stato iniziavano a programmare specifici programmi di intervento, a scapito dei tentativi di partecipazione della popolazione locale (Parrinello, 2015)⁸.

Da quel momento una buona parte della cultura architettonica e urbanistica italiana fece della Valle del Belice un terreno di sperimentazione delle proprie teorie. Nonostante fosse già stato presentato da Danilo Dolci il Piano democratico di sviluppo, che stabiliva le basi condivise per avviare la ricostruzione, l'architettura istituzionale riconobbe nei propri strumenti di pianificazione le proprie regole per la ricostruzione.

All'indomani del terremoto, sia il legislatore statale che quello regionale, infatti, riconobbero l'importanza di delineare delle linee generali di pianificazione che fungessero da base per la ricostruzione.

Si definiva allora una coesistenza di due principali strumenti di pianificazione: da una parte, i cosiddetti piani di trasferimento considerati di esclusiva competenza ministeriale; dall'altra, il piano di competenza regionale (Parrinello, 2015). La Regione Siciliana attraverso la L.r. 1 del 3 febbraio 1968 stabiliva infatti che la ricostruzione avrebbe dovuto essere compiuta nel quadro di un assetto pluri-comunale, demandato ad appositi strumenti di pianificazione denominati 'piani comprensoriali'.

Questi strumenti, prima prova in Italia di pianificazione di area vasta⁹, sarebbero stati assimilabili, nei contenuti, al piano regolatore generale ma con una estensione più ampia. Essi avrebbero dovuto infatti garantire, da una parte, il procedere ordinato e coerente degli interventi di ricostruzione e, dall'altra, le basi per lo sviluppo socio-economico dell'intera Valle.

Nel dettaglio, attraverso piani esecutivi, si sa-

rebbero dovuti stabilire:

«i centri che dovranno in parte o in tutto essere trasferiti; b) le previsioni per l'impianto, lo sviluppo e la trasformazione degli insediamenti abitativi e produttivi, disciplinando le destinazioni d'uso e le relative norme; c) il sistema delle infrastrutture, gli impianti e le attrezzature pubbliche e di uso pubblico nonché il complesso delle opere di nuova costruzione necessarie alla trasformazione ed allo sviluppo dell'ambiente economico e sociale; d) i tipi edilizi in stretto rapporto con le caratteristiche economiche e sociali della zona e secondo le locali necessità del lavoro e dello sviluppo produttivo, nonché in relazione all'osservanza di norme tecniche di edilizia per le località sismiche; e) i perimetri delle zone di interesse paesistico e storico-artistico, le relative modalità di utilizzazione e le eventuali prescrizioni speciali d'uso; f) i programmi e fasi di attuazione» (art. 3 del D.L. 168 del 22 gen. 1968).

I comprensori individuati furono nove, ma la Regione, preoccupata di scongiurare grandi ritardi nella ricostruzione in attesa degli strumenti, «abbandonava la linea della precedente legge che condizionava la ricostruzione alla preventiva operatività del piano comprensoriale e degli strumenti di attuazione di quest'ultimo»¹⁰ e stabiliva che, nei comuni non soggetti a trasferimento totale, la ricostruzione si sarebbe potuta operare anche in assenza degli strumenti¹¹. La L. 1. 20 del 1968 non rinunciava in via definitiva all'idea del piano comprensoriale. Esso era infatti destinato ad essere operante anche a ricostruzione già avviata.

La Regione Siciliana inoltre, di pari passo alla ricostruzione, ritenne di dotarsi di un Piano Territoriale di Coordinamento con l'intento di rendere omogenee – in un quadro unitario – le molteplici definizioni urbanistiche territoriali dei vari piani comprensoriali (DPR. 147 del 25 ottobre 1968).

Si affidò all'ISES¹² l'incarico della redazione del piano del comprensorio n. 8, comprendente gran parte della Sicilia occidentale, ambito più vasto rispetto a quello interessato dal sisma (Badami *et al.*, 2008). Anche se non si faceva riferimento alla struttura di 'città-territorio'¹³, lo studio aveva redatto una 'struttura urbano-territoriale' che comprendeva tutta la Sicilia occidentale, in cui la Valle del Belice doveva costituire il perno principale. Il piano, elaborato nel luglio 1968, fu

	GAL Elimos	Patto territoriale Valle del Belice	PIT Alcesti	PIT Alcino	PIT Aho Belice Corleonese	Patto agricoltura Valle del Belice	Piano strategico Valle del Belice	GAL Sicani	PIST 3 asse del Belice	Terre Sicane Sciacca	Distretto Turistico Sicilia Occidentale	GAL Valle Belice
Anno di avvio	2000	2001	2001-	2001-	2001-	2003	2007	2009	2010	2015	2016	2017
Buseto Palizzolo	X			X							X	
Calatafini Segeste	X		X						X		X	
Campobello Mazara							X		X		X	
Camporeale					X							
Castellammare G.	X			X							X	
Castelvetro							X		X			
Contessa Entellina		X			X	X		X				X
Customaci	X			X							X	
Erice	X										X	
Gibellina	X	X		X			X		X		X	
Menfi		X				X	X			X		X
Montevago		X				X	X	X		X		X
Partinica	X	X	X			X	X		X			X
Poggioreale	X	X	X			X	X		X			X
Salaparuta	X	X	X			X	X		X			X
Salermi	X	X		X			X		X		X	X
Sambuca		X				X	X	X		X		X
Santa Margherita		X				X	X	X		X		X
Santa Ninfa	X	X	X			X	X		X			X
S. Vito Lo Capo	X			X							X	
Valderice	X										X	
Vita	X	X		X		X	X		X			X

Figura 1 – Partner pubblici e strumenti di programmazione degli ultimi 20 anni (Fonte: Silvestri et alii, 2016 aggiornato dagli autori)

una sintesi di diverse questioni e aspettative, tra cui lo sviluppo economico e l'industrializzazione, la pianificazione fisica su larga scala e il cambiamento sociale e culturale. Era senza dubbio un piano estremamente ambizioso, che alcuni studiosi hanno giudicato idealistico e utopistico, completamente sconnesso dalla realtà.

Il suo iter di approvazione fu lungo e non vide mai una fine. Il Piano Territoriale di Coordinamento n. 8 della Sicilia occidentale ricevette infatti, dopo ben nove anni, solo il parere favorevole del Comitato Tecnico Amministrativo Regionale nella seduta del 14 giugno 1978, ma non fu mai approvato dalla Giunta di Governo. La mancanza del Piano Territoriale di Coordinamento provocò l'impossibilità giuridica di coordinare la pianificazione comprensoriale all'interno di un quadro organico di strumenti urbanistici riguardanti le zone terremotate e la Sicilia occidentale e, così come sostiene Parrinello (2013), si optò per un completo decentramento a favore dei comuni; lo Stato e successivamente la Regione rinunciarono col passare del tempo alla gestione del processo decisionale e alla più specifica centralizzazione di controllo.

Non si ebbe allora il coraggio di approfondire e portare avanti i risultati espressi dalla domanda democratica frutto del progetto popolare di Barbera e Dolci, ma nemmeno si riuscì a portare avanti un progetto ambizioso, "a rete" e calato dall'alto. La ricostruzione avvenne, ma solo fisicamente, e quel territorio fu schiacciato da un complesso groviglio di interessi economici, politici e spesso criminali (Parrinello, 2010).

La pianificazione attuale della Valle del Belice

Dall'ultimo Rapporto sul territorio INU (Properzi, 2016), circa il 50% dei comuni della Sicilia Occidentale non ha ancora oggi provveduto a redigere un Piano Regolatore Generale.

Benché, secondo la Legge regionale n.71 del 1978, i piani urbanistici comprensoriali non debbano più avere corso, e nei comuni senza un piano regolatore cogente sia possibile, secondo la Legge regionale n.9 del 1993, sciogliere il consiglio comunale, in alcune realtà della Valle si continua a fare riferimento ai piani di area vasta approvati negli anni '70. Questa situazione di stallo pianificatorio si ripercuote senza dubbio sul territorio che, in attesa che le rispettive amministrazioni si mobilitino per redigere uno strumento urbanistico comunale, sta provando a delineare un nuovo approccio allo sviluppo locale.

Dalla fine degli anni '90 e in modo più sistematico dagli anni 2000, numerosi partner pubblici e privati stanno sperimentando forme di coordinamento e concertazione attraverso strumenti di programmazione (Fig 1).

Spesso tali strumenti di programmazione, come ad esempio i PIT, rappresentano una specifica modalità di utilizzo dei Fondi strutturali. Essi costituiscono un insieme di azioni intersettoriali, strettamente connesse, che mirano al conseguimento di un obiettivo comune e facente leva sull'immagine del territorio del post-terremoto.

Questi progetti si propongono di creare le condizioni locali per la crescita dell'occupazione e sono finalizzati allo sviluppo di una determinata area, ma dovranno essere in grado, oltre che di agire su una specifica risorsa, anche di regolarne l'uso secondo principi di

sostenibilità e di auto-rigenerazione delle risorse stesse.

Quasi tutti i programmi e gli accordi proposti per il territorio della Sicilia Occidentale puntano a esplicitare in un'ottica di rete le sinergie fra i vari sistemi insediativi, con un approccio sensibile al legame con gli elementi strutturanti e identitari di quel territorio.

Esempio chiave delle volontà di fare rete tra attori pubblici e privati, incentrato sul tema delle identità, è l'ecomuseo Epicentro della Memoria Viva, nato grazie alla promozione del CRESM¹⁴, con sede a Gibellina. Riattivando memorie e narrazioni anche antecedenti agli anni del terremoto e della ricostruzione, l'ecomuseo ha come scopo quello di rievocare le mobilitazioni popolari promosse da Dolci e dal suo gruppo nella Valle del Belice prima e dopo il terremoto. Non più lo stereotipo della perdita di un patrimonio e della sofferenza, ma la ricerca, attraverso singoli racconti, di un'identità comunitaria fatta di mobilitazione, proteste popolari, distruzioni e ricostruzioni. Sono narrazioni 'memoriali' sostenute dalla volontà di recuperare e diffondere la conoscenza di elementi del passato per farne il fulcro di una rinnovata identità comunitaria (Parrinello, 2015). L'ecomuseo EpiCentro della Memoria Viva diventa, nel 2009, insieme agli altri musei del comprensorio e grazie a una serie di incontri promossi dalla Legambiente Sicilia¹⁵ cardine della costituzione della 'Rete Museale e Naturale Belicina'. Attraverso un accordo interpartenariale, 26 amministratori locali, direttori di riserve e di musei pubblici e privati e le associazioni di volontariato stanno provando ad attuare una ridefinizione dell'assetto del territorio post-terremoto, improntata sulla valorizzazione degli elementi identitari, sul concetto di appartenenza territoriale e di comunità.

Conclusioni

Un interessante ragionamento di Giuseppe Dematteis e Francesca Governa evidenziava come l'idea di identità in chiave territoriale fosse l'incontro di tre diversi 'assi' di analisi: «quello della coerenza interna, che rinvia alla differenza e al confine con l'altro; quello della continuità nel tempo, che chiama in causa memoria, tradizioni, abitudini, e quello della tensione teleologica, che si collega all'azione proiettata al futuro» (Dematteis, Governa 2003, 265-266). Nel caso della Valle

del Belice alla difficoltà di individuazione univoca di una "coerenza interna" si associa il fatto che la "continuità nel tempo" è stata interrotta dal terremoto, mentre la "tensione teleologica" è stata frammentata dalla mancanza di una strategia di sviluppo condivisa. A cinquant'anni dal terremoto, nei territori colpiti dall'evento sismico, in assenza di una struttura pianificatoria di fondo si ricercano ancora quegli elementi in grado di rivitalizzare i luoghi e promuovere la ridefinizione dei valori di identità territoriale, supportata da una politica di sviluppo coerente con il nuovo assetto territoriale

Di fronte al fallimento dei progetti di industrializzazione del dopo-terremoto, dunque, gli accordi e le politiche per la tutela delle invariati strutturali e la promozione del patrimonio territoriale ad opera di attori pubblici e privati messi in rete sembrano diventare essi stessi una risorsa da valorizzare e su cui pianificare il futuro di queste aree interne della Sicilia.

Le invarianti strutturali di un territorio come la Valle sono infatti strutture morfo-tipologiche territoriali e urbane che hanno la capacità di garantire la "conservazione" del sistema e il suo adattamento a perturbazioni esterne (Magnaghi, 2000).

La rete fino ad oggi costituita, non certo priva di problematiche, ha comunque dimostrato fin da subito di riconoscere le peculiarità dei luoghi e ha provato a stabilire regole comuni finalizzate a una possibile fonte di accrescimento durevole di ricchezza. Poiché il patrimonio territoriale della Valle del Belice dopo l'evento sismico è costituito da un insieme sinergico e indivisibile di valori ambientali, paesaggistici, storico-culturali preesistenti e da nuovi assetti urbanistici, sociali ed economici, è necessario rafforzare le sinergie dei singoli attori e delle organizzazioni impegnati nel processo di ridefinizione dell'identità territoriale.

La descrizione delle energie innovative finora messe in campo ha consentito di individuare gli attori sociali, economici, culturali che consentono di fondare i progetti di trasformazione e la loro concreta gestione. Il necessario incontro di queste energie con il patrimonio territoriale all'interno di un quadro pianificatorio ampio e strutturato può produrre una solida struttura identitaria della Valle.

Ciò significa riuscire a interpretare un pro-

getto implicito legato al soddisfacimento dei bisogni, ma allo stesso tempo lavorare per avviare processi co-evolutivi tra i differenti insediamenti e costruire e sviluppare una visione comune e finalizzata alla gestione dell'intero territorio. È doveroso dunque chiedersi come poter incentivare le amministrazioni a dotarsi di strumenti urbanistici ordinari in grado di tradurre le manifeste identità culturali in una coerente e stabile identità territoriale. Le coalizioni in precedenza analizzate possono infatti essere definite temporanee e legate ad alcune politiche specifiche, ma che comunque incidono sull'assetto di questi territori nel lungo periodo. Pertanto, al fine di evitare incoerenze conflittuali e forme distorte di sviluppo, è necessario un coordinamento dei comuni della Valle che chiarifichi ruoli e relazioni che guardino oltre gli interessi particolari dettati da opportunità offerte da politiche sovralocali spesso incostanti.

1. Benché questo contributo possa essere considerato il risultato delle comuni riflessioni degli autori, ai fini dell'attribuzione il paragrafo "La sperimentata ricostruzione della Valle del Belice" si deve a Giancarlo Gallitano; "La pianificazione attuale della Valle del Belice" a Francesca Lotta; "Territorio e identità. Parole chiave di una narrazione sismica" a Marco Picone e "Le differenti interpretazioni del Belice" a Filippo Schilleci, e. L'abstract e le conclusioni sono state scritte congiuntamente dai quattro autori.
2. Sociologo e collaboratore di Danilo Dolci, nel 1960 fu promotore delle battaglie per lo sviluppo di Roccamena che successivamente contagiaronò un intorno territoriale sempre più ampio.
3. Lorenzo Barbera, in una delle sue numerose comunicazioni, sostenne che nell'alta valle del fiume si è sempre detto Bèlice, mentre nel dialetto della distaccata parte bassa della valle il toponimo suona più come Belice.
4. Il fiume Belice si estende su tre province, toccando la costa trapanese a Nord, quella agrigentina a Sud, ma anche alcuni comuni della provincia di Palermo nell'asta superiore del fiume. Nella parte più interna poi si divide in due rami: il Belice Destro nascente dai territori montani di Piana degli Albanesi e il Belice Sinistro, invece, proveniente dai territori di Corleone.
5. L'area interessata dai danni del terremoto si estendeva per ben 100.000 ettari e quasi 200.000 abitanti residenti nei comuni di Calatafimi, Camporeale, Contessa Entellina, Gibellina, Menfi, Montevago, Partanna, Poggioreale, Salaparuta, Salemi, Sambuca di Sicilia, Santa Margherita, Santa Ninfa e Vita.
6. I Comuni di Gibellina, Poggioreale, Montevago e Salaparuta.
7. Le tendopoli furono allestite nei Comuni di Santa Margherita Belice, Montevago, Poggioreale, Salemi, Gibellina, Salaparuta e Sambuca di Sicilia.
8. Dalla metà degli anni '50 aveva preso avvio un movimento dal basso di protesta sociale, capeggiato da Danilo Dolci e Lorenzo Barbera, per la rivendicazione del diritto all'acqua e, più in generale, per un'agricoltura lontana dai soprusi mafiosi.
9. In quegli anni il governo di centro-sinistra aveva da pochissimo avviato l'elaborazione del ben noto Progetto '80, che riconosceva alla dimensione territoriale e ai sistemi di città un ruolo cardine per il futuro del Paese.
10. Relazione della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e la ripresa socio-economica dei territori della Valle del Belice colpiti dai terremoti del gennaio 1968, comunicata alle Presidenze delle Camere il 30 giugno 1981 (commissione istituita con legge 30 marzo 1978, n. 96).
11. La ricostruzione doveva comunque avvenire in conformità delle disposizioni urbanistiche esistenti ma, lì dove i Comuni fossero risultati sprovvisti di strumenti urbanistici, si disponeva in tempi brevissimi l'adozione di un apposito regolamento edilizio con programma di fabbricazione, con conseguente affidamento della ricostruzione (art. 4).

12. L'ISES, Istituto per lo Sviluppo dell'Edilizia Sociale, nasce negli anni '60 dalla trasformazione del comitato UNRRA-CASAS (Comitato amministrativo soccorso ai senzatetto). Fino al 1968 aveva gestito i programmi di edilizia popolare e la ricostruzione del quartiere di Villasetta ad Agrigento a seguito della frana del 1966.
13. Uno dei primi piani proposti per la Valle del Belice era stato proposto da comitati popolari guidati da Danilo Dolci. Tale piano mirava alla realizzazione di una rete di insediamenti capaci di integrarsi tra loro in un'unica struttura urbana, senza però determinare una concentrazione di popolazione. La proposta condivisa della 'città-territorio', per il resto, incorporava la maggior parte dei progetti storici dei comitati: costruzione di una diga sul Belice; impianti per la trasformazione dei prodotti agricoli; ricostruzione antisismica degli abitati e delle infrastrutture.
14. Il Centro di Ricerche Economiche e Sociali per il Meridione (CRESM) è nato nel 1973 su iniziativa di Lorenzo Barbera e Paola Buzzola dalle ceneri dei comitati popolari ed è stato un attore importante nella promozione dello sviluppo locale. Ha condotto iniziative di sviluppo locale nel Belice per più di 60 anni.
15. L'associazione ambientalista, dal 1996, gestisce a Santa Ninfa la Riserva Naturale Integrale "Grotta di Santa Ninfa" proteggendo e valorizzando l'importante ambiente carsico, di elevato interesse speleologico, geomorfologico e naturalistico.

References

- Badami, A., Picone, M., Schilleci, F. (2008) *Città nell'emergenza. Progettare e costruire tra Gibellina e lo Zen*, Palumbo Editore, Palermo.
- Banini, T. (2010) "Identità territoriale: verso una definizione possibile", *Geotema*, 37, pp. 6-14.
- Barbera L. (2011), *I Ministri dal cielo. I contadini nel Belice raccontano*, DuePunti, Palermo
- Crosta, P. L. (2010) *Pratiche. Il territorio «è l'uso che se ne fa»*, FrancoAngeli, Milano.
- Cremaschi, M. (2003) *Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa*, Sole24ore, Milano.
- Dematteis, G., Governa, F. (2003), "Ha ancora senso parlare di identità territoriale?", *De Bonis L. (ed.), La nuova cultura delle città*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, pp. 264-281.
- Gottmann, J. (1973) *The Significance of Territory*, Charlottesville, Virginia UP.
- Magnaghi, A. (2000) *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Roncayolo, M. (1981) "Territorio", in *Enciclopedia Einaudi*, Vol. XIV, Torino, pp. 218-243.
- Parrinello, G. (2015) "Belice 1968: istituzioni, territorio, memorie", Salvati M., Sciolla L. (eds.), *L'Italia e le sue regioni: istituzioni, territori, culture, società*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, vol. 3: *Culture*, pp. 403-418.
- Parrinello, G. (2013) The city-territory: large-scale planning and development policies in the aftermath of the Belice valley earthquake (Sicily, 1968), *Planning Perspectives Vol. 28*, 4, pp.571-593
- Parrinello, G. (2010) "Chi gioca solo e chi no", *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea. Dossier: Luoghi e non luoghi della Sicilia contemporanea: istituzioni, culture politiche e potere mafioso*, n. 3 (online) http://www.studistorici.com/2010/07/30/parrinello_dossier_3/
- Properzi, P. (2016) (ed.), *Rapporto del Territorio INU 2016*, EdINU, Roma.
- Raffestin C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Litec, Paris.
- Silvestri, F., Caputo, A., Santoro, P., Di Risio, A.P. (2016) *Rapporto di ricerca Studio di Caso Valle del Belice. Inquadramento, analisi, valutazione*, (online) http://docplayer.it/52553609-Progetto-pilota-di-valutazione-locale-valutare-dal-locale-per-il-locale.html#show_full_text
- Soja, E. (1971), *The political organization of space*, Association of American Geographers, paper n.8, Washington D. C., pp. 1-54.

Role of Communities in Post-disaster Recovery: Learning from the Philippines

Ilija Gubic, Hossein Maroufi

Abstract

The critical role of communities in post-disaster recovery and reconstruction processes is a staple of the existing literature on the subject; yet, there remains an ongoing debate on what the best practices may be for involving the community in post-disaster processes. This paper introduces into the discussion lessons learned from experiences on community participation in recovery and reconstruction projects and programmes in the Philippines after Typhoon Haiyan in 2013. Typhoon Haiyan affected a total of 14 million people, destroyed 1.1 million homes and resulted in the displacement of 4 million people. The experience of these communities highlights the positive effects of community involvement in post-disaster processes towards long-term social and economic resiliency in the area. Of particular note were the reduction of recovery and reconstruction time as well as costs incurred on the state, and other partners. This paper suggests that Governments should embrace communities as equal partners in the post-disaster recovery, and that partnerships are crucial for successful planning and recovery. This paper suggests a set of guidelines for community participation in post-disaster processes that are in line with recently adopted United Nations development agendas, including the New Urban Agenda.

Keywords

Community Engagement, Post-Disaster, Recovery, Typhoon, Haiyan, Philippines, United Nations

Introduction

Community engagement in post-disaster recovery is a key principle in developing a resilient community. Existing literature highlights both the advantages and difficulties associated with involving communities in post-disaster recovery. Too often literature on disaster recovery focuses on the experiences of developed countries of the global north where the 'citizen participation' model

is adopted to highlight the role of local communities in recovery. This paper considers the experience of the Philippines in recovery and after Typhoon Haiyan in order to bring into attention opportunities and challenges associated with community engagement in the global south. In addition, the case of the Philippines reveals that a disaster creates an opportunity for local communities to become more resilient, especially in a disaster-prone context where poverty and informality are themselves indicators of vulnerability. A key strength of the recovery and reconstruction projects and programmes in the Philippines, namely in cities such as Tacloban, Guiuan, Roxas, and others, was that the communities were able to enhance their recovery and reconstruction capacities should they ever be hit by another disaster. This paper argues that community involvement in post-disaster processes strengthens relationships and builds trust in local government, as well as produces better-fitted plans for the future development of the city.

Community-led recovery: from theory to practice

There is a strong agreement within the existing literature on the subject that community engagement in disaster management is critical and beneficiary for both community and the state. While a bulk of disaster-related literature focuses on the disaster preparedness and response stages, there is less empirical work concerning the role of communities during the recovery and reconstruction stage. Literatures on disaster recovery follow two main trends from decision making to implementation. The first trend is a top-down model in which government officials directly intervene in all stages of disaster management from mitigation to recovery. This trend considers the affected communities as vulnerable and unable to cope with managing their own affairs. The second trend focuses on a bottom-up model in which community participation is considered crucial from preparedness to recovery. This trend views the affected community less in terms of their vulnerability and more in terms of their potential contribution to resiliency(1).

Since the early 1980s, the participatory approach has been the staple of many scholarly works as an alternative to state directed

top-down planning. However in the field of disaster management, the dominant approach remains a top-down one since decision makers (politicians and professionals) are often reluctant to hand over power to people, especially in a time of crisis when they are the subject of monitoring by the media (2). Different models following Aronstein's ladder of citizen participation place community participation in a spectrum varying from simply 'informing' through consultation, involvement and collaboration, to a fully 'empowering' form of participation wherein the final decision making is in the hands of the community (3). However, according to Love and Vallance, while most scholarly works on participation are grounded in orthodox 'peacetime' models, the post-disaster situation is somewhat different (4). The complexity arises because "normal state processes of engagement may be suspended (formally under a state of national emergency, or informally due to dysfunction); the platform on which elected officials gained their mandate may have become utterly irrelevant; or the new context may generate issues about which the state is largely oblivious." (4). In addition, disasters will affect a given community's capacity to participate rather differently from the normal state of participation. Although the idea of community participation is extensively discussed in theory, it is not thoroughly practiced in post-disaster recovery (5). The literature that addresses participation in disaster-affected communities highlights the advantages of community engagement in all four stages of disaster management. The advantages include better analysis and programming, increase in trust and accountability, faster implementation and lower government's expenditures. Additionally, such participation enables the affected people to take lead in their own recovery and build a community, which is resilient and self-sufficient. Community-led recovery should empower communities to move forward and contribute to general resiliency. Successful recovery, according to the literature, should be defined as:

- Context specific, in which any approach should be sensitive to the local context;
- Inclusive in a way to address all affected communities;
- Based on community knowledge and potential;

- Flexible and adaptable in policies and plans; and
- Aimed at reducing future risks and vulnerability.

Therefore, good recovery efforts should move from a state of vulnerability to a state of resiliency wherein affected communities contribute to build a society more adaptable to disturbances.

While the majority of scholarly works highlight the importance of community engagement in disaster recovery, few sources deal with difficulties and challenges associated with involvement of communities in post-disaster situations (6). These challenges, according to Twigg et al, include complexity of communities, power relations within communities' cultures and social relations, communities' capacity and its resiliency toward external forces. Drawn from various case studies, literatures argue the importance of social capital and the existence of a civil society as crucial in developing resilient communities (7). For instance Olshansky, Johnson and Topping, in their discussion of recovery lessons learned in Kobe and Northridge, noted that citizen engagement is key but 'to work most effectively after disasters, community organizations should already be in place and have working relationships with the city [officials]. It is difficult to invent participatory processes in the intensity of a post-disaster situation' (8)

Community-led recovery in developing countries

Most empirically based research on post-disaster recovery and reconstruction have focused on wealthy nations of the so-called global north with often strong civil society organizations, and where the idea of citizen participation is politically and culturally embedded in society. In these societies, NGOs and community organizations have a long tradition of working with communities in times of hardship and the state is well prepared, financially and technically, to intervene in post disaster recovery. This is not, however, the case in many developing, and least developed countries, that are more prone to natural disasters, and the state is less capable of mobilizing resources to pursue an efficient recovery. According to Twigg et. al. "In developing countries, where the capacity of the state to protect its citizens may be

limited, communities have to rely on their own knowledge and coping mechanisms to mitigate against disasters, as they have done for generations." (9) Therefore while developed countries rely heavily on state for recovering from disasters, the fragile and developing countries rely on formal and informal community groups as well as donors and NGOs for recovery. Apart from technical and financial issues, the governments in many poor countries face another challenge which is related to legal ownership of land as many affected communities live in informal settlements where they reside and work at the same time. In such societies, recovery plans follow different pathways and different methods of community engagement are pursued.

Typhoon Haiyan, impact and damage assessment

As Typhoon Haiyan approached the Philippines Area of Responsibility (PAR), authorities and aid agencies on the ground took immediate action by evacuating approximately 800,000 people and deploying disaster response personnel and equipment (10). Typhoon Haiyan arrived in the PAR on 7th November and lasted for 4 days, from 6 to 9 November 2013. The typhoon flattened the Eastern Visayas region crossing the region by a speed of 40.7kph (22 knots) (10).

Typhoon Haiyan affected more than 14 million people in 10,701 Barangays, in provinces previously categorized as the poorest in the country, constituting 14 per cent of the total population of the Philippines. At least 4 million people were displaced, and 130,000 people were sheltered in evacuation centers. More than 6,300 people lost their lives, and the destruction to homes and infrastructure has been immense (Photo 1) (10).

The United Nations (UN) designated its Haiyan disaster response as an L3 (Level 3) – its highest classification. UN agencies and other stakeholders faced difficulties in mobilizing quickly and initially struggled to overcome logistical challenges, such as procuring vehicles. With airports, seaports, roads and bridges rendered unusable, many aid organizations initially struggled to deliver large amounts of aid quickly.

The National Disaster Risk Reduction and Management Council of the Philippines is comprised of representatives from NGOs,

the military, and all Government levels, and is structured in a way that one in four ministers are responsible for coordination of one aspect of the disaster management cycle.

After the Typhoon Haiyan, some of the Government's highest ranked officials were sent to the field to oversee relief operations. At the same time, a task force was being formed that began drafting an action plan for all stages of the post-disaster process. At first, there was no designated leader overseeing the process for a full 24 days after the disaster. As a response started, some of the community leaders stated that delays in aid to their communities were due to the municipal government favoring those with closer ties to the government (11). The appointment of Senator Panfilo Lacson on 2 December, to oversee the recovery and rehabilitation efforts, was viewed by some as a positive development.

Although there was an effort to do joint and coordinated damage assessments, many stakeholders in the post disaster processes were doing assessments for their own purposes and donor liaison. As an example, in Iloilo, maps were drawn by hand by several barangays (communities) across the province detailing each home in the community, the extent of the damage, and other landmarks in the area. Their supporting visuals and first-hand accounts have been instrumental in United Nations damage assessment (12). Later assessments were presented to the Government Officials, Shelter Cluster members and other stakeholders to inform them on specific needs of the communities.

Post-crisis governance

The Philippines Disaster Risk Reduction and Management Act of 2010 established the National Disaster Risk Reduction and Management Council (NDRRMC) with civil society and private sector participation. NDRRMC

Photo 1 - City of Tacloban, a week after Typhoon Haiyan © Ilija Gubic



was mandated to prepare the National Disaster Risk Reduction and Management Plan that identified the National Economic and Development Authority (NEDA) as the lead agency in decision-making. Due to the devastating impact of Typhoon Haiyan, the President of the Philippines created an agency to work only on rehabilitation and recovery, despite the fact that NEDA already had that mandate. The Presidential Assistant for Rehabilitation and Recovery (OPARR) is set to unify the efforts of all actors involved in the rehabilitation and recovery process for two years. When the National Government took the lead in the coordination of post disaster processes, the agency established, in this case OPARR, was organized in clusters. While NEDAs mandated work concerns rehabilitation and recovery following four conventional disaster cycle themes, OPARR work concerns sectors. The national government requested that each Local Government Unit (LGU) develop a recovery and rehabilitation plan (RRP) following Typhoon Haiyan and submit it to OPARR. This provided the basis for the Government to allocate funds to national and local agencies so that they can take action on the ground.

Interventions: Planning, and the role of communities

The United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), LGUs and key stakeholders worked on rapidly developing Recovery and Rehabilitation Plans for most of the affected cities within the first six months after the typhoon. It was done by establishing forums to coordinate recovery planning activities.

More than 4 months after the disaster, the Mayor of Tacloban, and other affected cities presented their Recovery and Rehabilitation Plans to the general public in their respective cities (Photo 2). The plan was a product of several planning workshops and consultation meetings chaired by city officials, and co-chaired by UN-Habitat. After months of meetings and consultations, stakeholders de-



Photo 2 - City Mayor of Tacloban, presenting the Tacloban Recovery and Rehabilitation Plan to the general public © Ilija Gubic

signed a plan which was presented to more than 2000 stakeholders in Tacloban only (13). In Tacloban, the plan called for more than 2200 temporary shelters for survivors that still lived in tents and evacuation centers. Around 40,000 housing units required repair and reconstruction, in addition to 4,800 temporary shelters for those living in makeshift houses. The medium-term plan called for industrial development, tourism, and economic infrastructure development. After the presentation of the proposed recovery and rehabilitation plan, the floor was opened up to members of the public who had the opportunity to express their questions and concerns. When the rehabilitation plans were finalized, they were submitted to OPARR for approval and were included in the national government's Comprehensive Recovery and Rehabilitation Plan (CRRP). Plans were also used for updating the city's Comprehensive Land Use Plan (CLUP) (14).

As UN-Habitat was requested by the national and local Governments to further support planning, UN-Habitat supported establishing the Recovery and Sustainable Development Groups to lead the planning process which included members of affected communities. Ties were further established through community members over social media, providing a platform for concerns of suggestions, and to facilitate a continuing dialogue with the public on recovery and reconstruction efforts (15).

Reconstruction and the role of the communities

Developed plans required relocation of the city's population away from coastal areas to sites inland. While communities did participate in developing urban planning and housing for new city extensions, 4 years after the typhoon, relocation is still happening slowly, as the majority of residents living in the prohibited zones close to the water had rebuilt their homes where they used to live before Typhoon Haiyan. Communities are concerned with the social impact of moving to a new site. A study conducted by King argues that the relocation site is too far from people's livelihoods, as most of them are fisherman (16). Therefore, the fear of losing their livelihood is the primary concern of people relocating themselves to safe sites. Other factors that make the relocation difficult are the proximity of the new site to the school, and the emotional ties to the previous site

(16). In order to cope with these challenges, the government is investing in skills training initiatives, and new work programs to substitute people's livelihood. For instance in cities such as Roxas, hundreds of semi-skilled carpenters from communities were trained in resilient housing construction. Training was conducted by UN-Habitat with the Governments Housing and Urban Development Coordination Council (HUDCC), and the Social Housing Finance Corporation (SHFC). Trained community members worked on building safe homes in their communities, and later supported neighboring settlements, becoming financially stable. Communities were also trained on house assessment in accordance with the principles of disaster risk reduction. Post-disaster processes also brought on board newly formed organizations, such as the community-led Philippines Movement for Climate Justice (PMCJ). PMCJ believed that the state plan was very expert-driven, and so they engaged with typhoon survivors through a series of grassroots consultations to define what rehabilitation means to the survivors themselves, and to bring their voices to the attention of policy makers (17).

Conclusion

This paper documents a case of post disaster recovery and reconstruction in one of the economically poorest regions of the world, wherein the community was heavily involved. This occurred in conjunction with the efforts of one of the UN's lead agencies on urban issues, UN-Habitat, which supported the joint work of the communities and their local governments and other stakeholders, with the backing of UN-Habitat's traditional donors. These efforts produced a series of urban planning workshops and prepared recovery and rehabilitation plans following Typhoon Haiyan. This paper argues that community involvement in disaster planning strengthens relationships, builds trust in local government, and produces better-fitted plans. In addition, community engagement in recovery and reconstruction is very context-specific, in which the methods of participation and a given community's expectations are different. In the case of Tacloban, Guivan, Ormoc, Roxas and other cities in the Philippines, informality and economic hardships were contributing to the

vulnerability of the community. Therefore, empowering the community through training programs and enabling them in long-term recovery efforts contributed to more resiliency and sustainability. The key lessons derived from the experience in post-disaster recovery and reconstruction efforts in the Philippines are as follows:

- Post-disaster damage assessment should include local community participation;
- Post-disaster recovery and reconstruction processes should entail a shared responsibility between government, the local communities, and other relevant stakeholders. Elected local community representatives should play a critical role in any plans or negotiation during the recovery and reconstruction process;
- If the community is involved in the designing and implementation stages of the post-disaster processes, they are far more likely to accept even relocating to new housing if ultimately needed. Resettlement plans must include jobs training, and employment programs in order to ensure that newly settled members of the community regain meaningful employment and a satisfactory standard of living;
- Community involvement enhances the level of monitoring for the implementation of the planning documents through a greater attention to detail; and
- Community involvement in post-disaster recovery processes increases the likelihood of efficiency and speed in reconstruction should another disaster occur in the future.

Such recommendations are also in line with the New Urban Agenda, an outline to tackle sustainable housing and urban development over the next 20 years, formulated and adopted in 2016. The New Urban Agenda, and other development agendas suggest shifting from reactive to more proactive risk-based, all-hazards and all-of-society approaches, and promoting cooperation and coordination across sectors, as well as build capacity of local authorities, communities and other stakeholders to develop and implement disaster risk reduction and response plans.

1. Cutter et. Al. consider disaster resilience as a more proactive and positive expression of community engagement with natural hazards.

For difference in definition of vulnerability and resilience see Cutter et. Al 2008.

2. See Twigg, J. et al. 2001
3. See IPA2 2004
4. See Vallance, S. & R. Love. 2013
5. See Davidson, C. H. et al. 2006
6. See Mitchell J. 1997
7. See Aldrich 2012; Noy 2013
8. For detailed discussion on rebuilding communities after disasters in Kobe and Los Angeles, see Olshansky, R., Johnson, L., & Topping, K. 2006
9. See Twigg, J. et al. 2001
10. See working paper on recovery efforts in Tacloban after Typhoon Haiyan prepared by Paragas, Gerald, Rodil, Amillah, and Pelingon Lysandre, 2016, and Final Report on Effects of Typhoon Haiyan prepared in 2013 by National Disaster Risk Reduction and Management Council.
11. See news article in the Guardian written by Branigan, Tania and Kate Hodal, published on 15 November 2013
12. See UN-Habitat's news entry from January 21, 2014 "Mapping out the future": <http://unhabitat.org/ph/2014/01/>, also other entries from the official blog that followed recovery and reconstruction processes in the Philippines, available online: <https://unhabitat.typhoonhaiyanresponse.wordpress.com/>
13. See news entry from March 2014 from the UN-Habitat Philippines official blog: website: <https://unhabitat.typhoonhaiyanresponse.wordpress.com/2014/03/31/public-launch-of-plantacloban-taclobans-proposed-recovery-and-rehabilitation-plan/>
14. Good resource on UN-Habitat's work on post-disaster processes in Indonesia and the Philippines analyzed by Maynard, Victoria; Parker, Elizabeth; Yosef-Paulus, Rahayu; and Garcia, David, 2017, "Urban planning following humanitarian crises: supporting urban communities and local governments to take the lead", International Institute for Environment and Development (IIED) Sage Publications
15. See under 12
16. See King, Z. T. 2017
17. See report by the Philippine Movement for Climate Justice. 2014

References

- Aldrich, D. P. (2012) *Building Resiliency: Social Capital in Post-Disaster Recovery*, University of Chicago Press, Chicago
- Branigan, Tania and Kate Hodal; 15 November 2013 "Typhoon Haiyan: frustration at slow pace of recovery effort", *The Guardian*, available online: <https://www.theguardian.com/world/2013/nov/14/typhoon-haiyan-relief-effort-stalls-philippines> (accessed online October 15, 2017)
- Chugtai, S. (2013) *Typhoon Haiyan: The Response so far and Vital Lessons for the Philippines Recovery*, Oxfam Briefing Note, London
- Cutter, et al. (2008) "A place-based model for understanding community resilience to natural disasters", *Global Environmental Change*, Vol. 18, pp. 598-606
- Davidson, C. H. et al (2006) "Truths and Myths about Community Participation in Post-Disaster Housing Projects", *Habitat*, Vol. 31, n. 1, pp. 100-115
- King, Z. T. (2017) *Between the Sea and the State: Post-Yolanda Disaster Governance Through the Words of Typhoon Survivors*, University of California, Santa Barbara
- Maynard, Victoria; Parker, Elizabeth; Yosef-Paulus, Rahayu; and Garcia, David (2017) "Urban planning following humanitarian crises: supporting urban communities and local governments to take the lead", *International Institute for Environment and Development (IIED)*, available online: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247817732727>, (accessed online: October 15, 2017)
- Mitchell, J. (1997) *The Listening Legacy: Challenges for Participatory Approaches*, Scobie J ed., *Mitigating the Millennium*, Proceedings of a seminar on community participation and impact measurement in disaster preparedness and mitigation programmes, Intermediate Technology, Rugby
- November 2013, "Final Report: Effects of Typhoon 'Yolanda' (Haiyan)" *National Disaster Risk Reduction and Management Council, Republic of the Philippines*, Manila
- Noy, I. (2013) "Social Capital in Post-Disaster Recovery: Concepts and Measurement" *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, Vol. 4, n. 1, pp. 11-17.
- Olshansky, R., Johnson, L., Topping, K. (2006) "Rebuilding communities following disaster: Lessons from Kobe and Los Angeles", *Built Environment*, Vol. 32, n. 4, pp. 354-375.
- Paragas, G., Rodil, A., and Pelingon, L., (2016) *Tacloban after Haiyan: Working together towards recovery*, International Institute for Environment and Development (IIED), London
- Philippine Movement for Climate Justice (2014) *The People's Platform: After Haiyan, The struggle for long-term relief, rehabilitation, and people centered development*, Philippine Movement for Climate Justice, Manila
- Twigg, J. et al (2001) *Guidance Notes on Participation and Accountability*, Benfield Hazard Research Centre, London

- UN-Habitat January 21st 2014, “Mapping out the future”, available online: <http://unhabitat.org/ph/2014/01/21/mapping-out-the-future/> (accessed online October 15, 2017)
- UN-Habitat March 31st 2014, “Public launch of #PlanTacloban: Tacloban’s proposed Recovery and Rehabilitation Plan”, available online: <https://unhabitattphoonhaiyanresponse.wordpress.com/2014/03/31/public-launch-of-plantacloban-taclobans-proposed-recovery-and-rehabilitation-plan/> (accessed online October 15, 2017)
- Vallance, S. (2011) “Early Disaster Recovery: A Guide for Communities” *Australasian Journal of Disaster and Trauma Studies*, n. 2, pp. 19-25
- Vallance, S., R. Love (2013) “The role of communities in post-disaster recovery planning: A Diamond Harbour case study”, *Lincoln Planning Review*, Vol. 5, n. 1-2, pp. 3-9

Ricostruire camminando: il progetto ViaSalaria

Luca Lazzarini, Guido Benigni

Introduzione

Si è diffusa progressivamente nel corso dell’ultimo decennio un’attitudine a guardare al cammino come occasione per viaggiare, scoprire territori, promuovere stili di vita salutari, a contatto e nel rispetto dell’ambiente, molto spesso connessa ad un rigetto, più o meno esplicito, di circuiti e abitudini del turismo di massa. Nel periodo recente, progetti, iniziative, eventi hanno veicolato le potenzialità turistiche e culturali del cammino, ragionando spesso sui benefici che il camminare è in grado di portare nel quadro di una politica di sviluppo complessiva volta ad incentivare l’attrattività delle aree interne e a compensarne le condizioni di marginalità che le caratterizzano.

Nel 2016, proclamato Anno Nazionale del Cammino dal Ministero dei Beni Culturali, centinaia di iniziative sparse per l’Italia hanno riscoperto i 6.600 km di cammini naturalistici, religiosi, culturali e spirituali, molti dei quali spesso ancora poco conosciuti e frequentati, in un impegno spesso congiunto di soggetti pubblici e privati volto a valorizzarne le diverse potenzialità (MiBACT, 2016). L’8 ottobre 2017, più di 100 eventi in simultanea hanno portato migliaia di cittadini a celebrare la sesta edizione della Giornata del Camminare, evento promosso da FederTrek con il sostegno di una rete di associazioni e amministrazioni locali, unite dall’obiettivo di diffondere un “turismo in punta di piedi”, promuovendo un diverso rapporto fra l’uomo e l’ambiente, nel tentativo di riscoprire la bellezza delle città e dei borghi italiani attraverso la cultura del camminare. Sette giorni dopo, il 14 e 15 ottobre si è tenuto a Milano il primo “Festival del Social Walking”, due giorni dedicati al viaggiare lento e a riflettere e discutere sul turismo responsabile e sui risvolti che possono scaturire da un diverso modo di concepire l’esperienza del viaggio.

Oltre la dimensione esplorativa o ricreativa, negli ultimi anni il cammino è diventato (anche se in fondo lo è sempre stato) pratica utile a raccontare con occhi diversi un determinato “stato delle cose” (Di Giacomo, 2016), documentando aspetti che spesso sfuggono al

primo sguardo. Era metà marzo di quest’anno quando Paolo Rumiz iniziava il suo cammino attraverso le montagne del Centro Italia ferite dal terremoto, realizzando per *La Repubblica* il reportage “Vivere sulla faglia. Un viaggio nel cuore dell’identità del paese”, cercando di capire “quali [possono essere] gli spazi per i ritorni dopo un abbandono che è durato decenni e di cui il terremoto è stato soltanto il sigillo” (Rumiz, 2016). Dando voce alle donne e agli uomini che continuano ad abitare le aree del cratere, Rumiz ha costruito una riflessione sulla quotidianità dello sradicamento e del ritardo causato dall’inerzia dell’operatività nel post-sisma, utilizzando il cammino come occasione per osservare e comprendere il territorio, le sue fragilità e la continua ricerca di riscatto delle comunità.

In urbanistica, parlare di cammino significa studiare il territorio dal basso, “tra le cose”, guardando alle pratiche e alle modalità quotidiane di abitare lo spazio; significa pure attivare una forma di conoscenza in grado di guidare la costruzione del progetto urbano e territoriale, pensare alle possibilità di modificare la città esistente (Merlini, 2009). In questo contesto, questa “lettura dal basso”, carattere fondativo di una certa stagione di studi sui paesaggi abitati (Bianchetti, 2003), è in grado di liberare il processo di indagine sulla città dal predominio della vista, conferendogli una voluta dimensione esperienziale, utile anche a studiare le traiettorie biografiche degli individui che la abitano (Secchi & Viganò, 2013).

Il presente contributo è organizzato in quattro parti. La prima introduce il cammino come pratica vitale nelle operazioni di descrizione e narrazione della città contemporanea in urbanistica. La seconda descrive l’esperienza di ‘ViaSalaria’, sottolineando gli aspetti di originalità del progetto. La terza parte è una breve rassegna di microstorie dal cratere del centro Italia che restituiscono alcune traiettorie biografiche incrociate nel tragitto. In chiusura, si riflette sul cammino come metodo e occasione per riallineare l’urbanistica alle domande e alle fragilità del territorio.

Spazi di enunciazione e processi di modificazione

Il cammino è esercizio fortemente interpretativo. Produce conoscenza, veicola letture del territorio, articola una riflessione, e attri-

buisce significato alle pratiche di vita. Passo dopo passo, la forma e l'intensità dell'interazione con i luoghi derivano dalla nostra capacità di percepirne i caratteri connotanti, e dal modo in cui i nostri sensi reagiscono alla varietà di stimoli che tali luoghi emanano (Tuan, 1974). Secondo Anna Lazzarini (2011: 175), il valore del cammino è proprio da ricercarsi nella fertile combinazione tra esperienze sensoriali e intellettuali, processo che l'autrice definisce un "mutuo dialogo tra mente, corpo e mondo".

È proprio a partire dal valore verbale del cammino che Michel De Certeau tenta di descrivere la sfera della quotidianità del soggetto. Secondo l'autore, il cammino è anzitutto uno "spazio di enunciazione", un'intenzione verbale e narrativa di mutuare una realtà spazio-temporale. L'omologia tra le figure verbali e pedonali deriva dal loro consistere di "trattamenti o operazioni relative a unità isolabili" (De Certeau, 2001: 155). Tale omologia, se da un lato si riferisce al processo intenzionale che fonda l'atto del camminare e all'insieme di bisogni o desideri che motivano un processo di natura verbale e narrativa, dall'altro ne fa scaturire una perdita: "delineando un percorso, si perde la memoria". Il camminare come spazio di enunciazione implica un processo di sottrazione esperienziale, di memoria appunto (De Certeau, 2001: 153): in altri termini, si origina uno spazio ma questo spazio viene mutuato col tempo dal dissolversi e ricrearsi continuo di ricordi durante e dopo il tragitto.

Alcune interpretazioni recenti guardano al cammino non solo come occasione per entrare in interazione con i luoghi, ma anche come opportunità per modificarli. Secondo questa chiave di lettura, il camminare implica un processo di modificazione sui luoghi, una pratica che costruisce nuovi ordini spaziali, un gesto simbolico con cui trasformare il territorio, un'azione tramite cui si producono *architettura* e *paesaggio* (Lazzarini, 2011: 175). Contestualmente, la modificazione che il cammino produce non abbraccia necessariamente la sfera materiale ma può implicare anche (solamente) una mutazione dei significati dello spazio attraversato. Seguendo questa chiave di lettura, nel suo muoversi, "il pedone trasforma in altra cosa ciascun significante spaziale", egli crea discontinuità: "[camminando] seleziona e frammenta lo spazio percorso, ne salta le connessioni e

omette intere parti" (De Certeau 2001: 156). La frammentazione deriva dunque del carattere errante del pedone, un itinerario che si aggira tra oggetti e testi urbani con suoni e significati ogni volta diversi. Secondo Secchi (1999), il frammento è immagine utile agli urbanisti per trasmigrare da una visione compiuta e completa dello spazio urbano verso una concezione topologica dello spazio, verso una piena considerazione del diverso spessore e della specificità dei luoghi. C'è chi parla addirittura di "ossessione della frammentazione", come tema centrale nelle operazioni di lettura della città contemporanea in urbanistica (Bianchetti, 2003). Riferendosi in particolare agli studi sulla città diffusa, Bianchetti (2003: 99) definisce questa tendenza "neo-fenomenologica" per indicare l'impiego di uno stile di indagine che enfatizza il sopralluogo, il "camminare tra le cose" (Merlini, 2009), nel tentativo di catturare gli aspetti quotidiani di una città ordinaria che diviene centrale nel progetto di urbanistica (Secchi 2000).

In quanto strumento di una lettura "da dentro" della città fisica, ovvero "una lettura dello spazio urbano basata sull'esperienza e sulla percezione diretta che consente di cogliere la materialità dello spazio" (Merlini 2001:43), il camminare emerge come momento fondamentale nelle operazioni di descrizione e narrazione della città contemporanea. Le concrete esperienze dello spazio aprono ad un ventaglio di possibilità per l'urbanista/osservatore che, cercando dapprima di enumerare le situazioni incontrate, si rende conto presto della varietà delle differenze e specificità locali. È per questo che la grande varietà compositiva, morfologica e tipologica dei paesaggi abitati presuppone uno sguardo orientato verso varie direzioni. Lo sguardo "dal basso" si accompagna dunque ad uno sguardo "dall'alto" e ad uno "nel tempo" (Merlini, 2001), capace quest'ultimo di osservare i luoghi a partire dalle pratiche, "nell'intenzione di comprendere come venga vissuto il contesto di vita dei soggetti nelle loro diversità, senza dimenticare la multiscalarità dell'abitare contemporaneo" (Mareggi, 2014:115).

L'attualità e il valore del contenuto di queste riflessioni derivano dal persistere dello scollamento tra le rappresentazioni convenzionali e ufficiali delle città e dei territori, e le condizioni reali di come sono fatti e come

funzionano gli insediamenti (Calafati, 2010), nonché le modalità con cui le traiettorie biografiche quotidiane degli individui (Cerutti, 1992) si intrecciano e producono spazio (LeFebvre, 1974), secondo pratiche spesso minimali, conflittuali, spesso confuse e nascoste.

Un laboratorio del cammino: l'esperienza di ViaSalaria

Da Adriatico a Tirreno, da San Benedetto del Tronto (AP) a Ostia, ViaSalaria ha portato un gruppo di studenti e giovani ricercatori provenienti da cinque università italiane a camminare lungo il tracciato della strada Salaria, dal 16 agosto all'1 settembre 2017, attraversando le aree colpite dai sismi di agosto-ottobre 2016 (1). In poco più di 300 km percorsi interamente a piedi, il gruppo ha fondato un laboratorio itinerante di urbanistica, dando vita ad un dibattito sui contenuti delle politiche e sulle traiettorie del processo di ricostruzione.

Il progetto è nato nel dicembre 2016 da un'idea di tre studenti universitari (2), collocandosi nel quadro dell'offerta formativa del Dipartimento di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (DIST) del Politecnico di Torino rivolta a studenti delle lauree triennali e magistrali in pianificazione urbanistica e architettura della stessa università. Il valore formativo di ViaSalaria risiede nello studio di un territorio (o meglio, dei territori che la Salaria attraversa) e di un fenomeno (il terremoto e le conseguenze spaziali e sociali che ha introdotto) attraverso il cammino.

Uno dei caratteri di originalità del progetto è l'aver costruito una *partnership* fertile tra università, istituzioni e mondo della società civile, portando una molteplicità di soggetti pubblici e privati a collaborare in vario modo, prima, durante e al termine del viaggio, ai fini della buona riuscita dell'esperienza (per esempio nel rendere più solido il programma formativo, nel contribuire all'organizzazione del cammino, nel disseminare il contenuto dell'attività al pubblico esterno) (3).

Lungo il tragitto, una serie di incontri con esperti e ricercatori locali hanno arricchito il valore scientifico del progetto in quanto capaci di veicolare da un lato un'esplorazione critica dei paesaggi attraversati e delle mutazioni a cui questi sono stati oggetto a seguito delle scosse, dall'altro l'analisi delle forme e dei contenuti delle politiche di coo-

perazione tra soggetti sociali e istituzionali in atto nel post-terremoto (Sennett, 2012). Questi contributi hanno spesso fatto emergere l'inadeguatezza con la quale il governo del territorio e gli strumenti annessi (o, addirittura l'assenza di questi o delle relative procedure attuative) hanno gestito l'emergenza, nonché la più generale scarsa efficacia dell'urbanistica nel disegnare le politiche di prevenzione e gestione del rischio. La vastità della zona del cratere, l'eccessivo prolungarsi della fase emergenziale per cause non ancora condivise, la prevaricazione a cui alcune amministrazioni locali sono state oggetto a seguito del processo di ri-centralizzazione decisionale hanno reso il fenomeno in oggetto complesso e di difficile inquadramento. Inoltre, la gestione spesso falsata dell'ondata di solidarietà ai Comuni colpiti dal terremoto ha prodotto oggetti in luoghi di evidente pregio paesaggistico la cui risposta ai bisogni reali delle comunità locali risulta ancora poco chiara.

Il dialogo con associazioni e comunità locali è stato in grado di rivelare le modalità con cui è avvenuta la fase di assistenza alle comunità terremotate, soprattutto in termini di reperibilità dei beni materiali e di innesco di nuove possibilità di reddito per le popolazioni affette dalla catastrofe. Inoltre ha dato profondità all'analisi degli ordini sociali e spaziali affermati nel post-terremoto, portando il gruppo a riflettere sulle conseguenze che le nuove pratiche abitative hanno prodotto nelle popolazioni interessate dalla catastrofe, anche in relazione al loro grado di resilienza (Mela, 2017). Si è osservato infine come i nuovi insediamenti SAE (Soluzioni Abitative d'Emergenza) abbiano veicolato, seppur con alcune difficoltà derivanti dall'ancora scarsa dotazione di servizi primari e attrezzature collettive, la ricreazione di ordini e valori comunitari, processo che invece ha trovato un'attuazione più difficile nelle strutture ricettive localizzate sulla costa. Questi ed altri aspetti trovano un approfondimento nel paragrafo successivo attraverso l'impiego di alcune microstorie, con l'obiettivo di restituire una selezione delle traiettorie biografiche incrociate dal gruppo lungo il cammino, ragionando in particolare sul rapporto che queste intrattengono con lo spazio del cratere. A partire dalla rappresentazione di persone confrontate alle domande, alle ambivalenze sociali, alle opzioni di situazioni quotidiane,

il metodo biografico risulta in grado di ricostruire alcuni percorsi di vita nel cratere (Cerruti, 1992). In tal senso, studiare materiali, spessori e direzioni dei diversi fili narrativi dei profili descritti permette non solamente di comprendere forme e ordini dello spazio relazionale dentro cui agiscono individui, istituzioni e categorie sociali, ma anche di interrogarsi sulle domande espresse dalle popolazioni e su come queste confluiscono nei progetti di territorio e nei programmi di sviluppo predisposti dagli attori istituzionali.

Microstorie dal cratere

Castel di Luco

All'interno delle mura di Castel di Luco, a 15 chilometri da Ascoli Piceno, un piccolo borgo a pianta centrale si distribuisce attorno ad una piazza, cuore dell'insediamento (fig. 1). Il nucleo ha ospitato nell'ultimo decennio una florida attività imprenditoriale che ha visto turisti soggiornare nelle stanze storiche del castello in un ambiente elegante ed accogliente. Il sisma ha squarciato l'antica bellezza di Castel di Luco. Entrando nel complesso, si scopre la bellezza degli interni: soffitti a volta affrescati, arredi antichi in legno, incorniciature scultoree, finiture e decorazioni descrivono un ambiente elegante e nobile, ora coperto da crepe e nascosto da puntellamenti e protezioni. Gli arredi accatastati sulle pareti, gli strati di polvere sugli specchi denunciano lo stato di lunga attesa in cui la struttura si trova. All'esterno, gran parte degli edifici, inagibili, sono ora puntellati con impalcature che nascondono l'antica bellezza del borgo. La disomogeneità nei gradi di inagibilità strutturale, associata alla parcellizzazione delle proprietà del complesso, rendono la gestione del recupero ancor più difficoltosa. Alessio è uno dei proprietari del castello e gestiva l'attività di ricezione e ristorazione. Vorrebbe avviare il piano di recupero, ha già ottenuto il progetto di consolidamento e contattato la ditta ma è ancora in attesa del contributo alla ricostruzione che non si sa quando arriverà. Pochi mesi prima del sisma, aveva terminato i lavori e completato le finiture del Bed & Breakfast che avrebbe ospitato i turisti nel castello. L'impiego di tecniche costruttive innovative ha preservato dai danni questi ambienti, gli unici rispetto alla gran parte del castello che necessita quanto prima di interventi di consolidamento. Eppure Castel di Luco era rinato.

Arquata del Tronto

Arquata sembra bombardata. Arrivando dalla Salaria, un presidio militare blocca il passaggio perché più avanti il versante è ceduto ed entrare nel borgo risulta oggi impossibile. Dal campo sportivo a valle, dove a breve verrà realizzato l'insediamento SAE, quel che rimane di Arquata si scorge chiaramente. Solo la rocca medievale è rimasta in piedi, alle spalle del borgo, sebbene alcune merlature abbiano ceduto. Anna Maria è una arquatana di sessant'anni che viveva nel borgo. Ha deciso di abbandonare il paese fin dalle prime scosse dell'agosto 2016 ed ora vive ad Ascoli Piceno, in un appartamento che paga grazie ai contributi statali. Ogni giorno, prende la sua macchina e da Ascoli Piceno guida fino ad Arquata per ritrovarsi con il gruppo di amici e pranzare nella piccola area di sosta dell'area direzionale dove stati posizionati i prefabbricati del Comune, delle forze dell'ordine e dei servizi alla popolazione. Un prato, un ombrellone, un tavolo in plastica, alcune sedie e con pochi gesti si ricrea quell'ambiente familiare ai signori di Arquata. Se si chiede loro "perché lo fate? Perché non vi ritrovate altrove?", rispondono che quello è "il loro ambiente di vita, la loro casa". Alcuni suoni in lontananza annunciano la discesa della banda locale dal Paese verso valle, pratica che annuncia il concludersi delle celebrazioni per la festa patronale di San Salvatore, la prima dopo il terremoto.

Pescara del Tronto

Lungo la Salaria, poco prima di varcare il confine tra Marche e Lazio, un semaforo costringe le auto allo stop, per via del restringersi della sezione stradale. Alzando lo sguardo si vede, o meglio si sarebbe vista, sulla destra, Pescara del Tronto. Il borgo si è letteralmente sgretolato per il cedimento del versante su cui giaceva l'insediamento. Tra le macerie, si riconoscono alcuni oggetti familiari, segni di una quotidianità cancellata in pochi minuti. Al di là della Salaria, in un'area prima agricola, alcune imprese edili stanno realizzando il nuovo insediamento temporaneo, che tutti dicono diverrà presto permanente perché è impossibile ricostruire Pescara dov'era. Accanto alle SAE, alcuni operai stanno realizzando il nuovo centro commerciale della zona che, come promettono gli amministratori locali, ospiterà spazi di vendita gestiti da produttori e negozianti locali. Luigi coordina il gruppo ora impegna-

to nel getto di calcestruzzo delle fondamenta della struttura commerciale. Racconta che, dopo un iniziale rallentamento dovuto ad un 'via libera' dei lavori che tardava ad arrivare, ora questi procedono a ritmi sostenuti, e fa capire che molto è dipeso dalla recente visita istituzionale del Presidente del Consiglio, venuto pochi giorni prima a inaugurare l'insediamento temporaneo. Indica poco più in là, oltre l'area del centro commerciale, il capannone del nuovo opificio, opera finanziata da Diego Della Valle, inaugurato da poche settimane, già occasione di aspre polemiche tra gli arquatani.

Illica

Illica, frazione di Accumoli, è luogo dell'epicentro del terremoto del 24 agosto 2016. Percorrendo la strada che dalla Salaria conduce al paese, si attraversano campi e pascoli, boschetti, filari di alberi, segni di un paesaggio rurale rimasto intatto nel corso dei secoli. Nel borgo, si contano sulle dita di una mano gli edifici ancora in piedi. Cumuli di macerie circondano l'antica piazza del paese. Clementina era proprietaria di un Bed & Breakfast ad una manciata di metri dalla piazza di Illica, una struttura degli anni Settanta a quattro piani che da circa un decennio ospitava turisti, che venivano per la bellezza delle montagne, l'aria pulita e la buona cucina. Il B&B oggi è un cumulo di macerie ancora in attesa di essere smaltite. Clementina vorrebbe ricostruire la sua casa nello stesso luogo, ma più bassa, forse a due piani, che si sviluppi in orizzontale più che in verticale. Ora abita con sua figlia dentro una delle casette costruite poco lontano dal borgo. A loro è stato assegnato un piccolo appartamento di 60 metri quadri con un giardino sul retro (Fig. 2). Ogni unità ha il suo spazio di rispetto ma, visto che non vi sono recinzioni né delimitazioni, tutti i giardini formano uno spazio esterno comune, in cui gli abitanti sono soliti cenare insieme, in lunghe tavolate, nelle giornate estive. Clementina e la figlia vivono a Roma ma tornano spesso a Illica perché si sentono a casa. Qui hanno le loro radici e coltivano la loro socialità, in una comunità che non si è dissolta, ma anzi si è ricostruita, anche se parzialmente e con nuovi ordini, nel piccolo insediamento temporaneo.

Amatrice

È il 22 agosto e Amatrice e la sua comunità si preparano alla prima commemorazione ad un anno dal sisma. Tanta gente per le strade,

nei bar e nei ristoranti, nei negozi dei nuovi complessi da poco inaugurati. Molti i giornalisti venuti per l'occasione per cercare di strappare l'intervista e rendere più accattivante il servizio che molte testate si preparano a lanciare per l'anniversario del 24 agosto. I militari bloccano l'accesso ai curiosi che sbirciano nella zona rossa del centro storico. Poco distante, il sindaco Pirozzi inaugura la statua di Camilla, il cane dei vigili del fuoco che, con il suo prezioso fiuto, ha portato in salvo decine di persone da sotto le macerie. Camion stracolmi di detriti entrano ed escono frequentemente dal varco. Le strade sono state liberate ma la priorità ora è di mettere in salvo i beni artistici che rimangono ancora dentro gli edifici pericolanti. Sono giornate di grande afflusso: giornalisti, politici, turisti giungono ad Amatrice per solidarizzare, osservare, raccontare, o anche solo per curiosare nel luogo della tragedia. Gilda è un'impiegata comunale che scorta i visitatori dentro la zona rossa e racconta con voce rotta quello che il paese sta vivendo. Si sofferma sul processo di rimozione e selezione delle macerie, una fase lunga che, secondo lei durerà ancora per parecchi mesi. Poco rimane dei recapiti che segnavano il valore storico-architettonico del borgo. Dal corso principale si scorgono le mura della Basilica di San Francesco, da cui ci si può affacciare; le volte della chiesa sono completamente cedute ma l'eleganza degli



Figura 1. Castel di Luco. Foto di Flavio Stimilli

Figura 2. Illica, la Casa di Clementina. Foto di Arianna Stimilli

affreschi sulle pareti è ancora intatta.

Radicalamento nei luoghi

ViaSalaria ha inaugurato un'esperienza di formazione e ricerca volta a studiare i connotati sociali e territoriali delle realtà interessate dal sisma, comprendere i nuovi rapporti di prossimità che le caratterizzano e lo spazio relazionale il cui svolgersi costituisce parte integrante del tragitto nonché un elemento rivelatore di identità locale (Bonfantini, 2017).

L'originalità del progetto risiede nell'abbassamento del punto di vista sulle cose, nella lentezza degli spostamenti nei paesaggi, nella casualità degli incontri, nel continuo riprodursi di narrazioni e dialoghi con le comunità locali, nella dimensione esplorativa sui territori, elementi che tutti hanno conferito all'esperienza una dimensione di profondo radicamento nei luoghi e di indagine sulle loro condizioni di abitabilità (Gabbellini, 2010). In questo senso, l'approccio del cammino ha rigettato un orientamento costretto dello sguardo, per lasciare spazio ad una descrizione dalle forme più fluide, meno vincolate, volta a rifiutare "leggi, giudizi di valore, pregiudizi o entità astratte che a priori possano guidare la descrizione", per condividere un esercizio neo-fenomenologico di narrazione e studio dei territori (Bianchetti, 2003). L'enfasi per il sopralluogo, l'indagine sul campo, "tra le cose", l'esortazione a tornare ad esplorare i materiali che compongono le vecchie e nuove morfologie, a leggere le pratiche e la loro temporalità nei territori, a raggiungere con lo sguardo gli angoli, i retri e gli interni, scavalcando recinzioni, oltrepassando varchi e attraversando sentieri sono alcuni caratteri distintivi di questo approccio (Mareggi, 2011; Merlini, 2009; Lazzarini, 2016).

Inoltre, il cammino ha permesso di cogliere il "legame vitale con il contesto", aspetto che dovrebbe peraltro essere centrale in quel complesso di politiche chiamate a (ri)fondare il processo di ricostruzione (INU, 2016). A tale riguardo, capire e studiare l'interrelazione tra i valori del patrimonio materiale e immateriale è operazione fondamentale per comprendere le condizioni sociali ed economiche dei territori, e risulta essere il solo modo per orientare la pianificazione e gestione dei progetti di recupero nel post-terremoto verso il riconoscimento degli aspetti

identitari e il ripristino dei valori collettivi delle comunità locali.

Un riconoscimento che esperienze come ViaSalaria possono veicolare e promuovere, attraverso l'adesione ad una dimensione di produzione collettiva e quotidiana, trasferimento e disseminazione di conoscenze nel tentativo di moltiplicare i momenti individuali di crescita e apprendimento sulle realtà locali. In questo senso, l'interazione costante e continua del gruppo con la materialità dei luoghi attraversati si è colorata di diverse sfumature, complici della eterogeneità assunta dalle pratiche individuali e collettive, declinate in "continue produzioni e in poetiche di azione spesso sottili e nascoste" (De Certeau, 2001). Ciò è coerente con l'interpretazione del camminare come atto che implica una traduzione del processo di lettura e descrizione dei diversi gradi di materialità dei luoghi in forme esperienziali e in una relazione dinamica con i molteplici intrecci biografici e le diverse valenze di significato assegnate dalle singolarità del gruppo (De Certeau, 2001).

E' in questo tipo di sguardi, approcci, intenzionalità che dovrebbero radicarsi disegno e contenuti delle politiche pubbliche già attivate e da attivare nel dopo-catastrofe, una progettualità in grado di portare nel breve termine al re-indirizzamento delle misure verso un più esplicito riconoscimento dei valori materiali e immateriali dei territori e, nel lungo termine, all'incremento del grado di anti-fragilità dei centri storici (Blečić & Cecchini, 2017), e ad un più efficace e stabile radicamento dei processi di sviluppo nelle condizioni locali.

1. Hanno partecipato al progetto ViaSalaria:

1. A. Mancuso, M. Del Fiore, F. Lo Piano, F. Pagliaro, L. Barrovecchio, A. Farfariello, L. Cseke e L. Lazzarini del Politecnico di Torino; G. Benigni, G. Berdini, J. Fraolini e F. Stimilli dell'Università degli Studi di Camerino; F. Molino dell'Università degli Studi di Torino; M. Javareshkian del Politecnico di Milano; A. Stimilli dell'Università Politecnica delle Marche; A. Pesaresi e F. Carella dello IUAV; D. Cinciripini e S. Marchionni di Ikonemi; e E. di Iorio e L. Richards.
 2. Luca Lazzarini, dottorando in Urban and Regional Development presso il Politecnico di Torino; Guido Benigni, studente di laurea magistrale in architettura dell'Università degli Studi di Camerino; Andrea Pesaresi, studente di laurea magistrale in Pianificazione e Politiche per la città, il territorio e l'ambiente dell'Istituto Universitario di Architettura (IUAV) di Venezia.
 3. I partners di progetto sono, oltre al DIST/POLITO, Italia Nostra sez. di Ascoli Piceno, Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) sez. Marche, Ikonemi Associazione di Fotografia, Centro Grafica e Stampa Vitelli di Ascoli Piceno, Consorzio Universitario Piceno (CUP). L'iniziativa è patrocinata dai Comuni di Spinetoli (AP), Ascoli Piceno, Acquasanta Terme (AP), Arquata del Tronto (AP) e Antrodoto (RI). A questi si aggiungono successivamente l'INU sez. Piemonte/Valle d'Aosta e il Comune di Torino, il quale concede il patrocinio alla giornata di studi finale del cammino "ViaSalaria si racconta", tenuta il 31 ottobre 2017 presso il Castello del Valentino, Torino.
- Bianchetti, C. (2003) *postfazione, Abitare la Città Contemporanea*, Skira Editore, Milano
 - Blečić, I., Cecchini, A. (2017) *On the antifragility of cities and of their buildings, City, Territory and Architecture. An interdisciplinary debate on project perspectives* vol. 4, n. 7
 - Bonfantini, G. B. (2017) *Dentro l'urbanistica. Ricerca e progetto, tecniche e storia*, Franco Angeli, Milano
 - Calafati, A. (2010) *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma
 - Cerutti, S. (1992) *Mestieri e Privilegi. Nascita delle corporazioni a Torino secoli XVII-XVIII*, Einaudi, Torino
 - De Certeau, M. (2001) *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma
 - Granata, E. (2012) *La mente che cammina. Esperienze e luoghi*, Maggioli, Rimini
 - Di Giacomo, A. (2016) *L'Aquila, oltre il diluvio di immagini le ragioni del progetto Lo stato delle cose* (<http://www.lostatodellecose.com/diario-di-lavoro/>).
 - Gabellini, P. (2010) *Fare Urbanistica. Esperienze, Comunicazione, Memoria*, Carocci, Roma
 - INU (2016) *Un impegno continuativo e tre passi contro le macerie. Il contributo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica per Casa Italia (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Palazzo Chigi - Roma, 6/9/2016)*.
 - Lazzarini, A. (2011) *Polis in Fabula. Metamorfosi della città contemporanea*, Sellerio, Palermo
 - Lazzarini, L. (2016) *The Everyday* (in) *Urbanism: What's new of the spot?* *Sociology Study* vol. 6, n. 4, pp. 255-266
 - Lefebvre, H. (1974) *La production de l'espace*, Anthropos, Paris
 - Mareggi, M. (2011) *Ritmi Urbani*, Maggioli, Rimini
 - Mela, A. (2017) *La resilienza nell'ottica territorialista*, Mela, A., Mugnano, S., Olori, D., eds, *Territori vulnerabili. Verso una nuova sociologia dei disastri italiana*, Franco Angeli, Milano
 - Merlini, C. (2001) *Sulla Densità*, PROCAM, facoltà di Ascoli Piceno, Università degli Studi di Camerino
 - Merlini, C. (2009) *Cose/Viste. Letture di Territori*, Maggioli, Rimini
 - MiBACT Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e Turistiche (2016), *Direttiva del Ministro 2016 – Anno dei Cammini d'Italia* (disponibile al link: http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_2006215157.html);
 - Rumiz, P. (2016) *Il canto del ritorno* (video a cura di Alessandro Scillitani, disponibile al link: <http://video.repubblica.it/dossier/terremoto-24-agosto-2016/il-canto-del-ritorno-rumiz-sull-appennino-ferito-dal-terremoto-minidoc/271911/272413>);
 - Secchi, B., *Città moderna, città contemporanea e loro futuri*, Dematteis, G. (1999) *I futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano
 - Secchi, B. (2000) *Prima Lezione*

References

di Urbanistica, Laterza, Bari

- Secchi, B. & Viganò, P. (2013) *Habiter le Gran Paris. L'habitabilité des territoires: cycles de vie, continuité urbaine, métropole horizontale*, Studio 013, Étude réalisée pour l'Atelier International du Gran Paris.
- Sennett, R. (2012) *Together. The rituals, pleasures & politics of cooperation*, Penguin Books, London
- Tuan, Y.F. (1974) *Topophilia: A Study of Environmental Perception, Attitudes, and Values*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Terremoti: il “rischio economico” tra prevenzione e ricostruzione¹

Filippo Lucchese, Maurizio Festa,
Erika Ghirardo

Premessa: sisma, un'emergenza ordinaria

Un'esperienza ormai pluridecennale dimostra come, dopo ogni evento sismico, si registri un'unanime convergenza sulla necessità di concentrare gli sforzi futuri sulla prevenzione, per evitare che si ripetano i drammatici bilanci in termini di danni e, soprattutto, di vite; superata l'emozione dei primi mesi, tuttavia, l'argomento finisce sistematicamente per perdere peso nella scala delle priorità, nuove emergenze “ordinarie” si sostituiscono alle precedenti e si rientra nello sterile perimetro della disquisizione teorico-scientifica, in attesa che un nuovo tragico evento lo imponga nuovamente all'attenzione dell'opinione pubblica. Il fattore emergenziale e la gravità dell'evento sembrano insomma risultare determinanti per “giustificare” impegni concreti (Gramaglia, 2016).

Un interrogativo è quindi d'obbligo: la realizzazione di un piano strutturato di prevenzione antisismica e, più in generale, di messa in sicurezza del territorio è destinato a rimanere pura utopia o ha delle prospettive concrete? Ed eventualmente a quali condizioni?

Il paper si svilupperà in due parti: nella prima si indagheranno le ragioni di fondo che impediscono di tradurre concretamente piani strutturati di riqualificazione del patrimonio fisico nel nostro Paese; nella seconda si approfondiranno i possibili approcci operativi.

Prevenzione ed emergenza: i costi.

Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri, incrociando i dati relativi ai danni prodotti all'Aquila dal sisma del 2009, proiettati su scala nazionale, con l'epoca di costruzione degli edifici e la pericolosità sismica del territorio, ha dedotto che il 42% del patrimonio edilizio nazionale sarebbe a rischio, per un importo complessivo valutato pari a quasi 100 miliardi di euro.

Una stima è stata formulata anche dalla Protezione Civile: 50 miliardi per l'intera componente pubblica del patrimonio immobilia-

re. Per quanto riguarda il comparto privato non si effettuano valutazioni dettagliate, ma si prospetta la concreta possibilità che l'ipotesi del CNI sia fortemente sottostimata (Tripodì, 2013).

Un'ultima valutazione è contenuta nel Rapporto della Struttura di Missione recentemente istituita nell'ambito del programma Casa Italia e di cui si dirà più avanti: la stima varia dai 36,8 miliardi di un intervento ristretto ai soli edifici in muratura portante dei comuni a più alto rischio agli oltre 850 miliardi in caso di intervento generalizzato ed esteso anche agli edifici in calcestruzzo armato realizzati prima del 1981.

E' utile confrontare queste stime con i costi reali determinati nel tempo da eventi sismici, che il Rapporto ANCE/CRESME del 2012 stima in 181 miliardi di euro (riportati al 2011) dal 1944 al 2012 (oltre 2,6 miliardi l'anno), tenendo conto sia delle fasi di emergenza, sia di quelle di ricostruzione, sia delle eventuali forme dirette ed indirette di sostegno all'attività economica.

I numeri sembrano dimostrare che una valutazione puramente contabile, contrariamente a quanto alcuni studi affermano (Guarascio, 2016), non appare risolutiva: sarebbe infatti necessario un investimento compreso tra i 36 (sulla base di criteri fin troppo selettivi) e gli 850 miliardi, senza contare gli interventi di ripristino comunque necessari, a fronte di un esborso effettivo di circa 180 miliardi distribuito negli ultimi 50 anni.

Una componente significativa ed autorevole della letteratura scientifica ha peraltro rilevato come in molti casi il verificarsi di eventi calamitosi si sia rivelato uno “shock positivo”, inducendo dinamiche di crescita economica nei territori colpiti (Stewart et al., 2001); la spiegazione può essere di tipo shumpeteriano (dal lato dell'offerta), per cui l'evento traumatico finisce per rappresentare una sorta di acceleratore dei processi di innovazione produttiva, oppure di tipo keynesiano, per cui l'impiego di una quantità rilevante e concentrata di risorse finisce per determinare una consistente espansione della domanda aggregata, con conseguente sollecitazione di consumi e produzione.

Approfondimenti relativi a casi nazionali ed internazionali hanno confermato poi che la spinta propulsiva risulta più significativa in contesti economicamente più arretrati, ovvero dove è presente un maggiore potenziale

economico inespresso, peraltro a prescindere dall'efficienza con cui vengono condotte le operazioni di ricostruzione, se si pensa che da una comparazione econometrica fra tre episodi sismici italiani (rispettivamente Friuli Venezia Giulia, Irpinia ed Umbria-Marche) è emerso che gli effetti più significativi sul ciclo economico si sarebbero paradossalmente registrati proprio nel caso campano (Durigon, 2012).

Prevenire: una scelta possibile?

Se valutazioni puramente contabili, oltre che non rispettose dei costi in termini di vite umane, si rivelano non esaustive, i dati confermano il fallimento di approcci finalizzati alla prevenzione: "Tra il 1986 e il 2003 complessivamente sono stati investiti circa 316 milioni di euro per la prevenzione, di cui 66 milioni per l'edilizia privata in Sicilia (L. 433/1991), mentre tra il 2003 (dopo il terremoto di S. Giuliano di Puglia) e il 2009 (prima del terremoto in Abruzzo) sono stati finanziati interventi per circa 750 milioni di euro, prevalentemente per le scuole. Dopo il terremoto dell'Abruzzo, con la L. 77/2009, sono stati stanziati 965 milioni di euro, distribuiti su 7 anni (2010-'16), per la prevenzione sismica, attraverso la disposizione contenuta nell'art. 11" (Gabrielli, 2014). La distanza tra stanziamenti effettivi e risorse necessarie è dunque enorme, almeno di due ordini di grandezza.

L'esperienza e la logica impongono a questo punto due importanti premesse:

1) i terremoti presentano un altissimo grado di incertezza, in relazione sia all'intensità del fenomeno atteso, sia all'orizzonte temporale. Sottrarre risorse finanziarie ad altri capitoli di investimento, dall'impatto magari meno traumatico ma più diretto ed immediato, finisce per risultare dunque politicamente poco ragionevole;

2) un piano di messa in sicurezza del territorio non può che essere un'operazione di medio-lungo termine. Il problema è che a doverlo promuovere sono soggetti dalle prospettive inevitabilmente vincolate alla durata degli incarichi politici ed amministrativi, il che finisce per imporre la comprensibile esigenza di perseguire politiche dall'impatto più immediato, finalizzate anche a consolidare il consenso; peraltro si tratta, paradossalmente, di una condizione indispensabile proprio per poter dare continuità ad un man-

dato e, di conseguenza, un respiro più ampio alle politiche da esso promosse.

In realtà, l'opinione pubblica viene generalmente indotta ad individuare il principale punto critico in una persistente scarsa "cultura della prevenzione". La responsabilità delle tragedie avrebbe insomma radici diffuse, ciascuno avrebbe potuto "fare di più" e la colpa sarebbe, in fondo, un po' di tutti; spesso si ha persino l'impressione che i primi responsabili delle tragedie siano, direttamente o indirettamente, le stesse vittime. Non si può escludere che in queste considerazioni ci possa essere del vero, magari in relazione a casi specifici; l'approccio descritto, tuttavia, tende ad eludere le ragioni strutturali del problema.

E' dunque possibile rimuovere in modo significativo tali ostacoli, o la tradizionale retorica della prevenzione è destinata a rimanere l'unica, sterile reazione possibile di fronte a tragedie dai costi economici e, soprattutto, umani inaccettabili?

Una prima osservazione, che trova fondamento tanto sulle esperienze passate quanto su meccanismi psicologici consolidati, è che una strategia di prevenzione fondata sull'interpretazione del sisma come rischio, pur costantemente invocata dalla stessa comunità scientifica, è destinata inevitabilmente al fallimento. Il principale ostacolo è infatti di natura, appunto, psicologica e si traduce nella tendenza a percepire il terremoto come una "possibilità remota e fatalistica" (Carnelli, Ventura, 2015). Si tratta di un meccanismo di rimozione che tende ad attivarsi in tempi relativamente brevi, dunque anche a ridosso di eventi sismici di impatto significativo, e che a maggior ragione fa sentire i propri effetti nel medio-lungo termine, ovvero in presenza di tempi di ritorno pluridecennali.

E' questa una delle principali ragioni della sostanziale incapacità del sapere tecnico di tradursi in agenda politica; il momento più "fertile", infatti, quello dell'emergenza, in cui il tema acquista un carattere prioritario riconosciuto, finisce (fortunatamente) per rivelarsi troppo breve ed il contesto territoriale coinvolto troppo limitato per consentire l'elaborazione compiuta di strategie di carattere strutturale; nel medio-lungo termine, poi, tornano fisiologicamente ad imporsi le scale di priorità ordinarie. Si tratta di meccanismi riscontrabili in tutti gli episodi sismici degli ultimi decenni; pensare che "la prossima vol-

ta" possa andare diversamente appare irrealistico.

Sarebbe invece interessante porre la questione in modo diverso: è possibile imporre il tema della prevenzione nella scala ordinaria delle priorità politiche?

E' questo, infatti, il punto critico ineludibile, e per affrontare questo nodo è utile rilevare che entrambe le osservazioni proposte in precedenza rimandano in modo diretto al tema della scarsità delle risorse, concetto tanto radicato da indurre anche studiosi autorevoli come Giuseppe Campos Venuti a ritenere inevitabili scenari improntati alla cosiddetta "austerità" (Campos Venuti, 2014). Merita tuttavia un approfondimento il concetto di risorsa: siamo certi che le risorse alle quali ci si riferisce nel nostro caso siano davvero scarse o limitate? Soprattutto, a quali risorse ci riferiamo?

Le risorse che è necessario attivare per dare vita ad un piano di prevenzione sono essenzialmente di tre tipi: umane, materiali, finanziarie. Le risorse umane e materiali corrispondono, rispettivamente, ai lavoratori da impegnare nella progettazione e nella realizzazione delle opere ed alle materie prime o lavorate necessarie alla loro esecuzione; le risorse finanziarie rappresentano l'anello di congiunzione necessario per attivare tutti i fattori produttivi in gioco.

Quando si parla di risorse scarse o limitate, quindi, a quali di queste categorie si fa riferimento?

Le risorse umane rappresentano in effetti un insieme finito, perché, dato un contesto, inesorabilmente limitato è il numero dei lavoratori disponibili; è dunque indiscutibile che impiegare la forza lavoro in un certo ambito impedisca un suo impiego in ambiti diversi, imponendo la scelta di priorità di cui sopra.

Attenzione però: dal ragionamento si evince che questa affermazione è vera esclusivamente in presenza di un pieno utilizzo della forza lavoro potenziale; in presenza, infatti, di forza lavoro disoccupata, un suo impiego non comporterebbe alcuna rinuncia alla produzione di beni o servizi alternativi, semplicemente consentirebbe di attivare una componente produttiva precedentemente inutilizzata. In definitiva, dunque, le risorse umane possono rappresentare un limite esclusivamente in presenza di piena occupazione.

Le risorse materiali, la seconda delle tipo-

logie citate in precedenza, sono costituite dall'insieme dei beni fisici necessari alla realizzazione delle opere. Definire scarse tali risorse, quindi, vorrebbe dire correre il rischio di trovarsi nella condizione di non disporre della malta, della pietra, dell'acciaio o del legno necessari a consolidare edifici ed infrastrutture o per realizzare nuovi manufatti più sicuri; si tratta, evidentemente, di una prospettiva del tutto inverosimile, per cui ritenere la limitatezza delle risorse materiali un'ipotesi trascurabile appare un'approssimazione più che ragionevole.

Purtroppo l'Italia, come noto, non è in regime di piena occupazione; il tasso di disoccupazione rilevato dall'ISTAT a settembre 2017 era pari all'11,1%, ma altri indicatori, che tengono conto anche di quanti, pur in età lavorativa, non cercano lavoro perché scoraggiati e degli occupati a tempo parziale, stimano che la forza lavoro inutilizzata effettiva sia più che doppia, come ha peraltro autorevolmente confermato anche la stessa BCE.

Stante questa situazione, escludendo quindi che la scarsità di risorse possa riguardare la forza lavoro o i materiali, bisogna dedurre che quando si parla di risorse limitate il riferimento sia esclusivamente ad una componente: la componente finanziaria.

Risorse finanziarie limitate: una necessità o una scelta?

In un intervento del 2 marzo 2005 l'allora Governatore della FED, Alan Greenspan, prendendo spunto da una discussione sulla sostenibilità del sistema pensionistico statunitense, affermava:

“Non c'è nulla che impedisca al Governo Federale di creare tutti i soldi che vuole e darli a qualcuno. La questione è come impostare un sistema che assicuri la produzione di ricchezza reale”.

Il 9 gennaio del 2014, nel corso di una conferenza stampa a Francoforte, rispondendo ad una domanda sull'esistenza o meno di un limite alla creazione di moneta, il Governatore della BCE, Mario Draghi, affermava:

“Tecnicamente la BCE non può finire i soldi, quindi abbiamo ampie risorse per affrontare tutte le emergenze”.

Queste affermazioni, estremamente autorevoli, risultano tanto lapidarie quanto inoppugnabili: non esiste un limite endogeno alla creazione di risorse finanziarie. Il soggetto a cui viene attribuito il compito di gestire

tecnicamente la moneta è in condizione di rispondere a “qualsiasi” esigenza, senza vincoli “tecnici” che possano impedirlo; i vincoli posti alla creazione di risorse finanziarie hanno una natura esclusivamente “politica”.

Partire da questo presupposto è fondamentale: vuol dire, infatti, che se “mancano” risorse finanziarie per un determinato scopo, ciò non dipende da inesorabili dinamiche intrinseche (come può essere, ad esempio, una carestia per un prodotto agricolo), ma da scelte discrezionali operate da chi è in condizione di operarle.

Se è dunque in ambito politico che trae origine la scarsità di una risorsa che “in natura” è illimitata, è in quell'ambito che bisogna indagare cause e possibili soluzioni al problema, il che vuol dire cercare di individuare gli obiettivi e gli interessi degli attori in gioco ed i relativi rapporti di forza.

La messa in sicurezza del territorio rappresenta un obiettivo di interesse generale; le risorse finanziarie da cui si parte, dunque, sono essenzialmente quelle pubbliche, sia in caso di impiego diretto, sia in caso di azioni di orientamento dell'iniziativa privata. Come noto, gli attuali vincoli al bilancio pubblico derivano da accordi internazionali, primo tra tutti il Trattato di Maastricht (1992), e sono addirittura stati elevati, nel 2011, a rango costituzionale. L'origine, tuttavia, può essere ricondotta ad istanze di fine anni '70: facendo perno sull'esplosione di una forte inflazione esogena, causata dal doppio shock petrolifero (1973 e 1979), e sulle difficoltà che alcune teorie economiche incontravano nell'interpretare la contemporanea crescita della disoccupazione, si impose progressivamente un orientamento ideologico incentrato sul ruolo “stabilizzatore” della moneta. Per combattere il “mostro” dell'inflazione, dunque, si ritenne necessario ridurre drasticamente gli strumenti economico-finanziari a disposizione degli organi eletti: la banca centrale doveva trasformarsi da sostegno ad argine nei confronti dei governi e la disponibilità di risorse finanziarie pubbliche doveva ancorarsi non più prevalentemente ad obiettivi di politica economica, ma a rigidi equilibri contabili. Un terzo obiettivo, rendere “la dinamica salariale coerente con la stabilità dei prezzi” (ovvero compressione dei salari: Ciampi, “Considerazioni finali”, maggio 1981), suggeriva poi la presenza, dietro questa svolta ideologica, di una chiara matrice socio-politica:

dopo una fase in cui era cresciuto il peso politico ed economico dei lavoratori e della classe media, la crisi, in linea con l'etimologia del termine, diventava l'occasione per invertire la tendenza. Si andava, cioè, verso un ribaltamento radicale delle priorità espresse fino ad allora, che avevano visto ai primi posti dell'agenda politica, per usare parole pronunciate nel 2011 dallo stesso Draghi, “sviluppo economico, industrializzazione, conflitto sociale e distributivo”, con un effetto di concentrazione delle risorse che i dati sulla crescita delle disuguaglianze hanno poi puntualmente fotografato.

Assumendo il punto di vista funzionale al tema in oggetto, ovvero quello dell'interesse pubblico, il risultato è stato dunque di una forte e consapevole penalizzazione, attuata tramite il progressivo depotenziamento degli strumenti politici (forza ed autonomia delle istituzioni elette) ed economici (disponibilità e gestione delle risorse finanziarie) necessari al suo perseguimento.

Prospettive.

Senza rimuovere gli ostacoli di carattere strutturale che l'attuale sistema impone, e di cui si è fin qui cercato di cogliere natura ed origine, appare utopistico perseguire efficacemente obiettivi ambiziosi e di larga scala come una prevenzione antisismica diffusa; il modello attuale, peraltro, offre almeno un paio di contraddizioni strutturali su cui riflettere:

1) il fenomeno per contrastare il quale esso è riuscito storicamente ad imporsi, l'inflazione, si è nel frattempo trasformato da “mostro” da combattere in (vano) oggetto di desiderio; 2) il modello attuale si è rivelato inefficace in quella che rappresenta forse la finalità principe di qualsiasi modello di sviluppo, ovvero riuscire a comporre domanda ed offerta di lavoro in funzione del benessere complessivo, giungendo anzi a prevedere soglie minime di disoccupazione per contenere un fenomeno ormai “fantasma” (cfr. punto precedente).

In apertura si era posto un interrogativo, solo in apparenza provocatorio: è possibile imporre il tema della prevenzione antisismica nella scala ordinaria delle priorità politiche? In altri termini: quali argomentazioni potrebbero trasformare un perenne auspicio in tema politicamente e concretamente spendibile? Dai ragionamenti fin qui sviluppati una possibile risposta è emersa: la piena occupazione. Si tratterebbe, infatti,

di una prospettiva allo stesso tempo allettante in termini di consenso e strettamente connessa all'attuazione di una progettualità di lungo termine e di ampio respiro; l'obiettivo, la valorizzazione di un importante e diffuso patrimonio fisico e culturale, sarebbe inoltre assolutamente in linea con la condizione necessaria a rendere sostenibili politiche espansive che ricordava l'ex governatore della FED Greenspan, ovvero che si produca "ricchezza reale".

I possibili approcci operativi

Affrontato il tema strutturale delle risorse, è possibile passare alla seconda parte del ragionamento, incentrata sui modelli operativi; anche in questo caso è valida la premessa effettuata in precedenza: "la scelta di allocazione dei rischi catastrofali rimane questione squisitamente politica" (Buzzacchi e Turati, 2010).

Il dilemma di fondo è abbastanza elementare: da un lato dovrebbe esserci l'obiettivo di responsabilizzare ciascun soggetto, a partire dai proprietari degli immobili e dalle amministrazioni locali, al fine di minimizzare l'impatto di possibili eventi; dall'altro vi è la propensione da parte delle autorità centrali a garantire in ogni caso le necessarie coperture agli interventi di ripristino a seguito di eventuali catastrofi.

E' evidente che i due approcci risultano difficilmente compatibili, giacché la garanzia, più o meno formale, di una copertura dall'alto finisce fisiologicamente per fungere da elemento deresponsabilizzante per i soggetti coinvolti.

Politiche pubbliche dirette.

Il primo approccio è sicuramente quello incentrato su politiche pubbliche da svilupparsi attraverso incentivi fiscali o interventi diretti tramite appositi fondi.

Un esempio recente è rappresentato dal cosiddetto "sisma-bonus", incentivo finalizzato a migliorare la classe di rischio sismico degli edifici, a potenziamento di un approccio, fondato sulla defiscalizzazione degli interventi di ristrutturazione, che ha rivelato nel tempo una certa efficacia; misure di questo tipo non possono peraltro prescindere dalla disponibilità reddituale dei soggetti coinvolti ed in questo senso va letta l'introduzione, per gli incapienti, della possibilità di cedere a terzi i benefici fiscali sotto forma di credito d'imposta, prevista dalla Legge di Bilancio

2017. Il sisma-bonus si inserisce in un'iniziativa più ampia, il programma "Casa Italia", nato a seguito degli eventi sismici dell'agosto 2016. Il compito di delineare i contenuti del progetto è stato affidato ad una specifica Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che, lo scorso giugno, ha prodotto una prima relazione in cui sono stati sintetizzati gli obiettivi dell'operazione ed impostate alcune linee d'azione: la finalità non è la redazione di un piano definito "rigido ed omnicomprensivo", ma la promozione di un approccio di tipo "strategico e adattativo", che sappia fungere da stimolo e coordinamento tra i vari soggetti potenzialmente coinvolti. Il Rapporto sintetizza lo stato delle conoscenze disponibili, rilevando difficoltà tecniche e di coordinamento, a partire dalla stessa classificazione sismica del territorio; i dati raccolti sono stati quindi convogliati su una piattaforma interattiva, nella quale sono pubblicate e geolocalizzate tutte le informazioni disponibili relative ai rischi ed alle caratteristiche del patrimonio immobiliare (consistenza, tecniche costruttive, epoca di realizzazione). La sensazione, suffragata dai primi riscontri e dalle indicazioni fornite dai documenti fin qui redatti, è che non si riesca ad andare oltre il consueto modello delle "buone pratiche", che ha già mostrato più volte evidenti limiti (Lucchese, Santarelli, 2014).

L'approccio finanziario: le polizze assicurative.

Nel dibattito sulle misure da attuare per migliorare l'approccio al rischio sismico si affaccia in modo sempre più insistente una seconda opzione, incentrata sulla diffusione di apposite forme di assicurazione degli edifici. E' utile premettere che finanziare la gestione del rischio attraverso il mercato assicurativo non ridurrebbe, al contrario incrementerebbe i costi complessivi del sistema, mettendo in gioco un nuovo fattore, con funzioni di intermediazione finanziaria, al quale bisognerebbe corrispondere un utile aggiuntivo. Si tenga anche conto del fatto che gli eventi catastrofici hanno caratteristiche che li renderebbero "non assicurabili": infatti essi sono rari e producono danni economici elevati, circoscritti e distribuiti in modo non omogeneo sia nel tempo che nello spazio. Si manifesta così l'esigenza di un soggetto "riassicuratore", ovvero capace di sostenere, ad un livello superiore, tale rischio, magari in virtù di un portafoglio sufficientemente

ampio e diversificato, ma la copertura finisce in genere per dover essere garantita, in ogni caso, da un soggetto pubblico (come in Giappone, dove il Governo arriva ad assumere circa l'80% dei rischi).

Un'argomentazione molto diffusa a favore del potenziamento di strumenti assicurativi è che l'alternativa, ovvero l'intervento pubblico, imponga "ai cittadini fortunati di sostenere i cittadini sfortunati in quanto colpiti da una catastrofe" (Buzzacchi, Turati, 2010), peraltro con una persistente asimmetria legata al fatto che gli uni e gli altri tendano nel tempo a rimanere spesso gli stessi; giova ricordare che ciò è vero, come detto, solo in presenza di limitazioni della sovranità monetaria e di vincoli esogeni ai bilanci pubblici, come dimostra l'esempio, di segno opposto, proprio del Giappone.

Analizzando casi studio relativi a forme di assicurazione non obbligatoria, emerge un altro dato significativo: ad aderire sono risultati, generalmente, le aree più ricche (ANIA, 2011) ed i soggetti più abbienti. Ciò suggerisce un'altra potenziale criticità, ovvero il rischio che esse si rivelino nei fatti una forma di tassazione sugli immobili, con effetti espropriativi in assenza di adeguato reddito. E' dunque necessario che anche modelli fondati su forme di assicurazione, a forte carattere privatistico e finanziario, siano accompagnati da politiche economiche espansive di sostegno ai redditi, così da consentirne una diffusa sostenibilità e da valorizzare il vero beneficio che il modello assicurativo promette: incentivare comportamenti finalizzati alla prevenzione grazie ad un'opportuna modulazione delle polizze.

Esistono anche forme abbastanza estreme di sviluppo dei modelli assicurativi, per molti versi non dissimili dai noti e discussi prodotti finanziari derivati: si tratta dei cosiddetti "catastrophe-bonds", titoli il cui rendimento è legato alla realizzazione di una catastrofe naturale, che viene sostanzialmente equiparata al fallimento di un'impresa (se si verifica l'evento, l'emittente non restituisce, o restituisce solo parzialmente, il capitale investito; Kunreuther, Erwann, 2009).

C'è, infine, la possibilità che il ruolo dell'assicuratore venga assunto direttamente dal soggetto pubblico, tramite la costituzione di appositi fondi di mutualità, con precisi criteri sia nelle modalità di acquisizione delle risorse, sia nelle modalità di erogazione in

caso di evento calamitoso; il limite può essere individuato nel rischio che si continui a confidare, in caso di necessità, in forme più tradizionali di erogazione di fondi integrativi, non riuscendo così a conseguire i risultati sperati in termini di responsabilizzazione dei soggetti interessati.

Non si può escludere che un approccio ottimale possa essere rappresentato da un modello ibrido, in cui una tassazione mirata, che preveda opportune forme di detrazione, incentivi, nel contempo, a ricorrere da un lato al mercato assicurativo da un lato e a promuovere interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio (modello sisma-bonus) dall'altro. Anche in questo caso dovrà essere verificata preventivamente la sostenibilità per il sistema del carico aggiuntivo (fiscale o assicurativo); per una più compiuta formulazione e valutazione si rimanda, evidentemente, a successivi approfondimenti.

1. I contenuti del paper impegnano la responsabilità degli autori e non riflettono necessariamente la posizione dell'Ente al quale i medesimi afferiscono.

References

- ANCE/CRESME (2012), *Lo stato del territorio italiano 2012 – Insediamento e rischio sismico e idrogeologico*. Primo rapporto, Roma.
- ANIA (2011), *Danni da eventi sismici e alluvionali al patrimonio abitativo italiano: studio quantitative e possibili schemi assicurativi*. Giugno.
- Buzzacchi L., Turati G. (2010), *Rischi catastrofali e intervento pubblico*. *Consumatori, Diritti e Mercato*, n. 2.
- Campos Venuti G. (2014), *Terremoti, urbanistica e territorio*. *Urbanistica*, n. 154, luglio/dicembre. INU Edizioni, Roma: 53-67.
- Carnelli F., Ventura S. (eds.) (2015), *Oltre il rischio sismico – Valutare, comunicare e decidere oggi*. Carocci editore.
- Consiglio Nazionale degli Ingegneri – CNI (2014), *I costi dei terremoti in Italia*, c.r. 470, Roma.
- Durigon M. (2012), *Effetti economici dei terremoti in Italia: un'analisi quantitativa*. Tesi di Laurea Magistrale in Economia degli scambi internazionali. Università Ca' Foscari, Venezia.
- Gabrielli F. (2014), *Politiche e misure per la prevenzione dei disastri in Italia*. *Urbanistica*, n. 154, luglio/dicembre. INU Edizioni, Roma: 22-27.
- Gramaglia G. (2016), *Terremoto: l'UE dà risposte concrete*. https://ec.europa.eu/italy/20161109_terremoto_articolo_gramaglia_it, 9 novembre.
- Guarascio D. (2016), *Misurare i benefici della prevenzione da rischio sismico*, <https://www.eticaeconomia.it/misurare-i-benefici-della-prevenzione-da-rischio-sismico/>, 15 settembre.
- Kunreuther H.C., Erwann O.M.K. (2009), *The development of new catastrophe risk market*. *The Annual Review of Resource Economics*. Vol. 1, n. 1: 19-37.
- Lucchese F., Santarelli A. (2014), *Il corto circuito delle politiche macro-urbanistiche: paradossi e prospettive*. *Urbanistica Informazioni*, 257, settembre/ottobre. INU Edizioni, Roma.
- Stewart F. et al. (2001), *War and underdevelopment – Volume I: The economic and social consequences of conflict*. Oxford University Press, Oxford.
- Struttura di Missione Casa Italia (2017), *Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo*. http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Casa_Italia_RAPPORTO.pdf
- Tripodi A. (2013), *Progettazione antisismica, il mercato vale 36 miliardi*. *Edilizia e territorio*, Quotidiano del Sole 24 Ore, 31 maggio.

Post-Disaster Reconstruction Planning and Urban Resilience: Focus on Two Catastrophic Cases from Japan and Italy

Tomoyuki Mashiko, Shigeru Satoh, Donato Di Ludovico, Luana Di Lodovico

Introduction

In distinction from other developed countries, Japan and Italy have had much experience in preliminary risk reduction and urban rehabilitation planning for disaster-affected built-up areas, working in accordance with socio-cultural characteristics, as both nations tend to have more natural disasters than the average. Due to this feature, the long-term scattering evacuation caused by catastrophic disasters brings multiple problematic circumstances to administrative centres and their surrounding small cities. These include the fragmentation of local communities and the development of tentative living environments. In response to these difficult states, central governments tend to adopt short-term emergency response through their top-down systems. At the same time, it is necessary to share with diverse actors a vision for long-term rehabilitation and appropriate planning and to enhance the cooperation of citizens through their resilience.

This paper focuses on two cases of catastrophic reconstruction following scattering evacuation on different scales. One is the case of the city of L'Aquila in Italy, affected by Abruzzo Earthquake in 2009, and the other is the town of Namie in Japan, which suffered in the First Fukushima Nuclear Plant Disaster in 2011. This study obtains suggestions for post-disaster planning from the different approaches of the two countries examining and comparing responses on the following two points:

- 1) development of a temporary living environment by a government system during scattering evacuation period and
- 2) programs and achievements of participatory activities for citizens, implemented by institutions, associations and universities.

The research methods are given below. First, we review the damage caused by the two

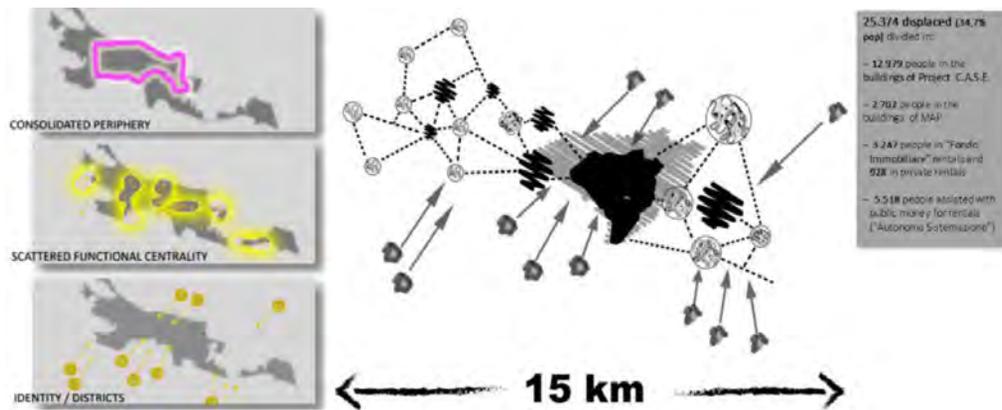


Figure 1. Post-Quake City: New Urban Forms (Source: Di Lodovico [2015], LaurAq)

target natural disasters, further organising the basic information on the local administrations. Second, reviewing official materials issued by the government, we clarify the methods of provisional residential environment improvement used in emergencies that respond to scattering evacuation and the government systems that implemented them. Third, we exhibit approaches taken in a series of collaborative workshops with local people led by universities and experts. Finally, we bring to bear certain suggestions from previous discussions by administrations and universities or experts of different approaches used in the two countries to cope with scattering evacuation.

The authors have been participating in the rehabilitation of L'Aquila and Namie as action field researchers. We began to exchange experiences to determine a universal model that could be adaptable to each country. Accomplishing this final goal, this study is the first attempt to acquire indications of results achieved in cases of reconstruction.

L'Aquila earthquake, Italy 2009: A scattering evacuation in an administrative area

L'Aquila is the capital of the Abruzzo Region, located in the central part of Italy. Before the earthquake, the city had a unique monocentric layout, reflecting the relationship between the historical city centre and some peripheral city fractions. L'Aquila fulfilled multiple functions, such as hosting administrative offices, socio-cultural association bases, a university and residential housing (Lazzatti, 2017). The 2009 earthquake destroyed a wide-range of the urbanised area, in particular, the historic part of the urban

cores: 67,000 people lost their housing (46% of the inhabitants of the seismic zone), of which 35,085 had uninhabitable or partially inaccessible homes. Because of the huge physical and social impact, the people affected were evacuated to scattered hosting settlements, such as temporary housing, tents, hotels on the Adriatic coast, barracks, apartments and houses, with the support of autonomous system contributions (CAS). The displacement of the affected people both in the peripheral city fractions and CASE (Sustainable and Environmentally Friendly Anti-seismic Complexes) project, along with the gradual reconquest of the consolidated periphery as light rebuilding proceeded,⁽¹⁾ produced a significant urban dispersion, by creating what has been termed a city outside of the city, without any consideration for the pre-existing historical context and urban composition (Fig. 1).

This effect was only partially offset by the persistence of on-the-spot administrative functions (such as hospitals and regional offices), with many others having been temporarily relocated (albeit this temporary relocation has lasted seven years) to areas designated by the urban plan for the production of new atypical polarities. The dynamics of settling have followed the logic of the compromise of bounded areas; in any case they are valuable in the periurban area, while on the other hand, the sprawl and undisturbed soil consumption of the agricultural area, in which are invested important parts of biological and vegetal continuity, are essential for the system of regional natural areas (Di Lodovico and Properzi, 2012). Study of soil consumption shows that for forty years there has been a percentage increase of over 300% of urbanised territory. The urbanisation rate, calculated as the ratio between urbanised surface and municipal (commu-

nal) area, has increased from about 1.5% to 6.36%. In the increase in urbanisation between 2000 and 2010 of 456 ha, about 200 hectares (44%) are due to the construction in the emergency phase, represented by the projects CASE, MAP (provisional housing modules) and MUSP (provisional school use module), of which only 33 have been realised within the settlement districts of the urban plan. Urbanisation outside the urban plan almost doubled between 2000 and 2010 (Table 1), confirming that the earthquake led to an acceleration of settlement phenomena (Santarelli and Di Lodovico, 2014). Urban disproportion, sprawl, a congested infrastructure network and the concentration of functional centralities in production areas have led to an inadequate polycentrism without reports and with no intention of using state-of-the-art property, thus producing further unnecessary shifts and reducing the urban impact of centrality. A widespread city without form and without urban armour is emerging from these processes, and this city will be the most significant alternative to the settling and functional recovery of the historic city, triggering a duplication process: the tripling of venues and contracts to handle. The lack of a unified and shared city idea, the complicated system of regulatory law for reconstruction, a reconstruction plan (introduced by L. 77/2009) used only to require state funding for the physical reconstruction of the city through the preparation of an emergency economic framework. The recourse to a three-year emergency phase and the absence of a direct relationship between the reconstruction economy and local economies slowed the physical, social and economic reconstruction of L'Aquila. The proliferation of actors in the territory and the revolving of institutional figures at the head of the complex reconstruction machine have been the cause of multiple decisions that have been incompletely made, the results of which have spread to the region over the past decade and have made decision processes particularly fragmented and potentially disarming. While rebuilding of the physical city and material reconstruction has been proceeding, little work has been done to rehabilitate civil society and the economy (Di Lodovico, 2016). Immediately following the huge quake, many spontaneous civic activities emerged: many associations have been organised

which, in public manifestations, have raised issues related to the social reconstruction of the city. In 2013 the Urban Centre L'Aquila (UCAQ) was constituted through the aggregation of many smaller associations (including the INU [National Institute of Urban Planning]) and the university and the municipality of L'Aquila. The purpose of UCAQ is to create a platform for public discussion that offers an opportunity to discuss citizen participation, reconstruction and planning. UCAQ was modelled on the Urban Centre Bologna, but it does not currently function as well, due to various political vicissitudes. UCAQ was indispensable for giving a voice to citizens, associations and committees on reconstruction issues, as well as creating a permanent place to discuss the future of the city. UCAQ was to be run by a third party, with a high-profile operational structure that would organise the schedule of activities and manage resources with the support of inspirational subjects through a scientific committee (Di Ludovico, 2015). However, the particular model desired by the administration of L'Aquila, an urban centre formed of 65 associations, organisations and businesses, proved unmanageable in practice. To demonstrate the mindfulness of the city of the themes of the two-year participation in L'Aquila, a "Festival of Participation" was held: an alliance of three organisations, namely Action Aid, Cittadinanzattiva and Slow Food Italia, in collaboration with the city of L'Aquila, intends to take an active role and provide for citizen participation and the protection of their rights through this festival. The festival is a superb laboratory and a forge of ideas, a project incubator and an immense virtual square to confront, conduct dialogue and share. This event, together with many other actions carried out by the INU through the efforts of LAURAQ⁽²⁾ (Urban Planning Laboratory for L'Aquila Reconstruction), the University of L'Aquila and other associations, shows how important it is to make citizens into active actors in reconstruction. The participation tool, little used at L'Aquila in emergencies and in the extraordinary commissioner's first three years, can become a flywheel, a resource for the social reconstruction of the city, as occurred in Emilia Romagna, where there are many cases of reconstruction that allowed the rapid beginning of an integrated process of physical and social reconstruction

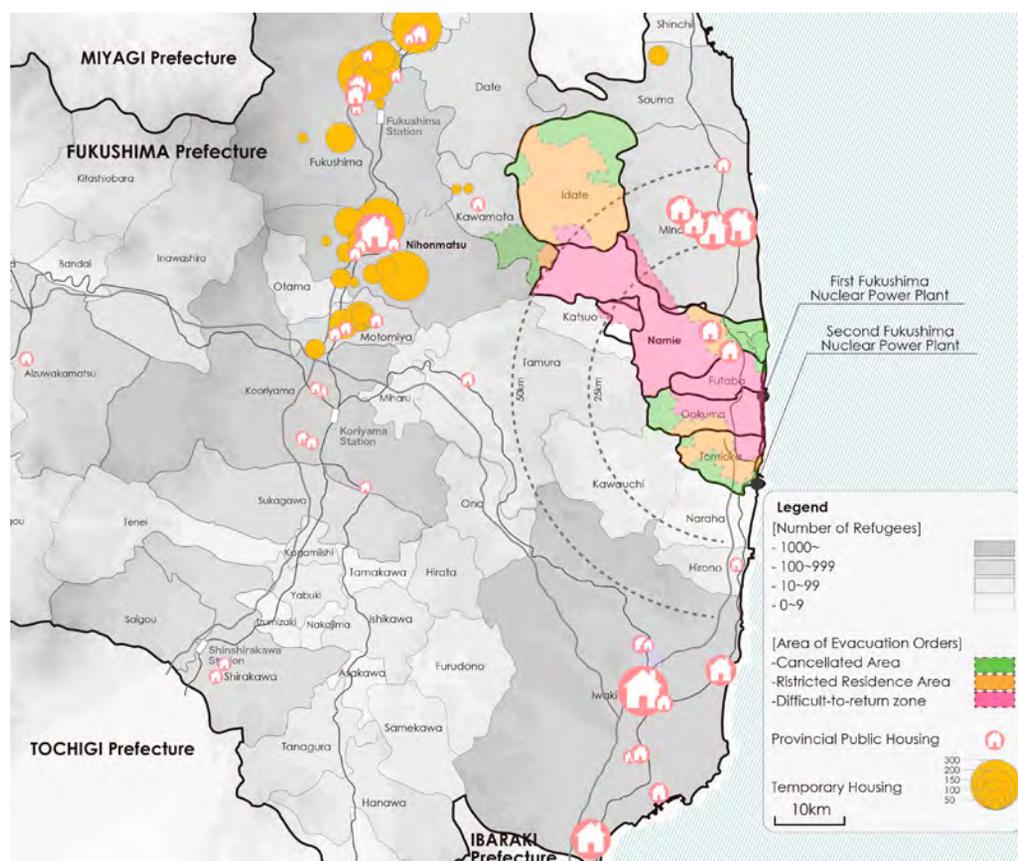


Figure 2. Actual Scattering Evacuation of Namie Refugees (Source: Metsugi 2017)

of affected territories, together with the regeneration of the local economy.

Great East Japan Earthquake, Namie, Japan 2011: A scattering evacuation of the entire population of a town in remote cities

The Great East Japan Earthquake and the associated tsunami of March 2011 brought huge and unprecedented catastrophe to many local municipalities in coastal areas of the Tōhoku Region. In all, 15,894 people were killed, and 2,546 people are still missing (National Police Agency 2017). This great disaster also caused catastrophic meltdowns at the First Fukushima Nuclear Power Plant of Tokyo in Fukushima, and the populations of 12 local administrations were evacuated to other districts in Japan. According to data from the Reconstruction Agency, 19,772 people are still evacuated within Fukushima prefecture, and 34,587 are evacuated outside Fukushima prefecture. The entire population of the town of Namie was evacuated themselves to several host cities, and the public office of the municipality was transformed in other districts. The first emergency response living quarters provided for

around 20,000 refugees of Namie were generally prefabricated temporary housing and private apartments rented by Fukushima prefecture. According to national law on disaster relief, the local municipality normally selects and maintains construction sites for prefabricated temporary housing, and the prefecture constructs the prefabricated housing at such sites. However, because some evacuation was to locations outside of the administrative area, the municipality of Namie had to acquire the locations in the host cities; thus, the municipality was required to discuss the issue with the host municipality, Fukushima Prefecture and the central government. As a result of this negotiation process, prefabricated temporary housing for 2,961 evacuating families was constructed at 31 construction sites in eight different municipalities. Furthermore, Fukushima Prefecture regarded apartments that had been already rented by refugees as temporary housing, allowing them to choose affordable living space themselves. (Metsugi, 2017). After the first phase of the emergency, the municipality faced the issue of restoring the local community and ensuring the livelihood of refugees outside of Namie, but they

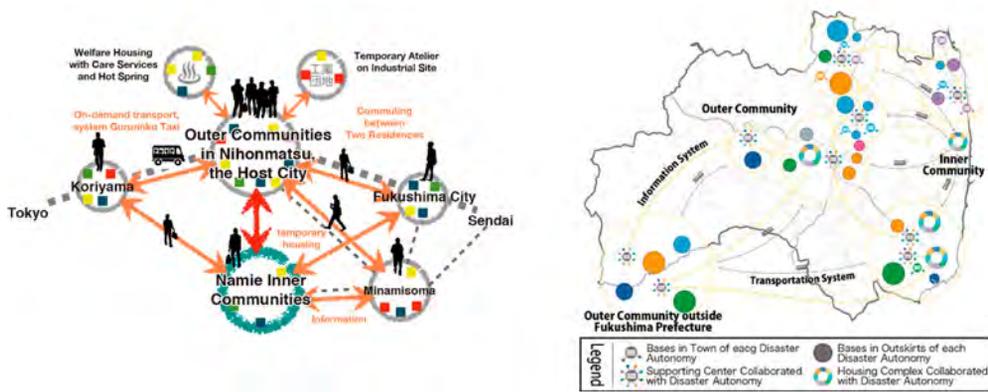


Figure 3. Conceptual Model for Network Community (Source: Satoh [2017])

had no legal authority to intervene in urban planning or the community development of the host cities. In response, Fukushima Prefecture established a reconstruction vision and plan for Fukushima prefecture, defining basic principles and central policies, for the complete rehabilitation of all ruined municipalities. In the provincial reconstruction plan, livelihood rehabilitation projects are approved, then provincial public housing for refugees is constructed to secure social life with the comfortable environment. Using the results of a survey of all refugees by the reconstruction agency, Fukushima Prefecture and the damaged municipality, these new construction projects were formulated in detail to reach the number of refugees desiring to live in public housing. Although the public housing were constructed according to the expressed needs of refugees as temporary living places until it would be possible to return to the original town, it is common sense that it is hard to force people, once they have moved into this permanent public housing, to return to their town, even if the instruction for evacuation is cancelled (Fig. 2). The municipality of Namie, on the one hand, established a reconstruction vision and first plan for the built-up area on municipality level with reference to the prefectural plan, but Namie's plan only contains a general roadmap and rehabilitation policy for town planning, because of the lack of given pre-conditions. At the end of March 2017, at the formulation of the second reconstruction plan, the concrete components and implementation of the plans were finally shown to the public, due to the change in evacuation circumstances.

While there has been institutional reco-

very and reconstruction work led by the prefectural and municipal governments, as noted above, after the disaster, various spontaneous responses emerged in the city of Nihonmatsu, which was the main evacuation destination for residents of Namie. These included the maintenance of community links by the Machidukuri Corporation non-profit Shin-machi Namie. Beginning in September 2011, the Waseda Institute of Urban and Regional Studies and the Satoh Laboratory of Waseda University planned and built a hypothetical vision and scenario of a network-community for long-term rehabilitation of Namie, accepting a commission to assist Shin-machi Namie in their project. Three parties, Waseda University, the Rehabilitation Department of Namie and Shin-machi Namie, set up a collaborative research agreement for the cooperation and organisation of a series of game and simulation workshops with physical models for residents of Namie. As a result of these workshops, the concept of a network community, containing three future visions and implementation projects, was summarized and presented at a conference. These outcomes of programs of citizen participation played an important role in complementing the official reconstruction plan and making citizens create and share rehabilitation images for the future (Fig. 3) (Satoh, 2014).

Inspired by the idea of the network community that emerged, Satoh Laboratory continued to pursue research and development with Shin-Machi Namie to support the system of network community by matching a project conducted by the Japan Scientific and Technology Agency, the Asano Laboratory of Transportation Planning and the Ando

Laboratory of Social Psychology. This joint research group has proposed three types of community images, with specific spatial planning, two of which are outer communities of Namie, designed to be located in host cities, with the third type to be found within the Namie territory itself (Satoh, 2017). To concretely consider outskirts-type outer communities in the host city, this joint group organised a gaming and simulation workshop with refugees evacuated to Adachi temporary housing complex, where Fukushima Prefecture had planned to provide public housing for refugees at a closed site. The objective of this workshop was to put forward images of lifestyle and spatial structure at the site while using models based on the construction plan for public housing. In addition, this joint research group developed a comprehensive life support system that makes it possible to cooperate mutually with isolated communities and provide support, especially for elderly people, allowing them to participate in the network community, using a transportation support system with on-demand taxi. In April 2015, this transportation support system began real tests by a non-profit organisation, which was in charge of the social welfare experiment; then, in April 2017, the system began to be operated with subsidies from the municipality of Namie. Through the citizen participation workshop and continuous joint research, the transportation system is a significant outcome as a realised project with the institute, the university and Shin-machi Namie.

Conclusion

The experience of a forced scattering evacuation that persisted for a long period due to a catastrophic disaster is extremely rare even in Japan and Italy, where earthquakes are frequent. For this reason, the trial of reconstruction urban planning in overcoming such catastrophes beyond an institutional framework is greatly valuable. Beyond previous discussion of two catastrophic events in L'Aquila and Namie, we have determined different approaches, making a fundamental overview of two cases (Table 2). As a consequence, we can provide four main suggestions as our summary findings for post-disaster planning.

The first suggestion is to establish collaborative government systems to provide

Year	Urbanized Soils		Rate of Urbanization	Per capita urbanized soils	Urbanized area out of plan	Programmed urbanized soils	ED	UDI
	[ha]	increase %	$S.U./S_t$ [%]	[mq/ab.]	[ha]	[ha]	P_{pol}/S_t [m/ha]	Nuc/S_t [1/ha]
1974	721		1.54	120		3061		
1985	1904	164.05	4.08	299	433	2311	7.99	0.0052
2000	2514	248.54	5.38	367	496	1765	10.03	0.0060
2010	2970	311.75	6.36	443	780	1475	27.57	0.1090

Table 1 – Statistical Data Comparison between Urban Soils Urbanised in 2010 and Soils Urbanised by Utilisation of Abruzzo Region Soil Periods 1985 and 2010 (Source: Santarelli, Di Ludovico, 2014)

tentative living environments for refugees that are affordable. As is shown the LAquila case, the centralized authority will produce an excessive supply of new living settlements and will conflict with general urban planning. The governmental system should thus be constituted on multiple administrative levels, and there should be collaboration between municipalities to secure favourable living environments with efficient social services in the evacuation period. Second, the organisation of governance should be managed and maintained to encourage a cooperative spirit conducive to physical and social reconstruction, utilising maximally human resources and connecting them effectively, depending on the purpose and period. In case of LAquila, UCAQ was founded to promote multilateral reconstruction of the periphery and the historical city centre together with

diverse stakeholders, but the results were not forthcoming because of its organisation structure, containing diverse actors who did not operate with cooperation to draw minds together in one direction. The basic body of the project partnership in Namie was the local NPO Shin-machi Namie, which had been conducting community development activities before the disaster, and the Namie project team built a future vision and scenario through a series of design workshops with an institution and university. The third suggestion is to promote community engagement in the decision-making process for designing refugee livelihood and territorial reconstruction using gaming and simulation techniques such as making physical models, computer-based 3D modelling and video editing. It is not easy to allow many citizens to be involved in decision making, because

of the diversity of their social and economic backgrounds (Ceccarelli, 2017). However, efforts to push decision making forward and enhance collaboration with different community members are necessary to restore affected territory and recreate opportunities for the future evolution of built-up areas and scattering evacuation locations. The final suggestion is to define reconstruction plans and programs in a flexible way, using dynamic planning tool to enhance new perspectives for revitalization (Di Ludovico and Di Ludovico, 2017), since long-term scattering evacuation leads to unpredictable situations. Considering pre-existing urban issues and unique socio-cultural characteristics, a common vision and strategy for rehabilitation should reflect on plans and programs for reconstruction, and then these tools can work closely together, like a pair of wheels. In this context, community's proposals in participatory processes can be articulated in the establishment of vision agreements and reconstruction programs.

These two cases are important as examples of overcoming catastrophe by allowing refugee scattering of living places in mature democratic nations. We will continuously engage in reconstruction processes as action researchers at these two sites to achieve holistic rehabilitation models adapted to each country.

1. Mainly houses classified with "B" and "C" agility, housing that had only slight post-earthquake damage but that cannot be inhabited.
2. This organisation held a series of workshops, ateliers, forums and conferences
3. This period is the one which was planned in the second reconstruction plan of Namie administration; and it is easily predictable that in 2021, few citizens would return to Namie. In addition, the estimated period for the decommissioning of Fukushima Nuclear Power Plant is around 30 years; this means that residents could return safely safety around 2040.

	L'AQUILA	NAMIE
Site of Temporary Living Environment	Mixed	Mainly three different cities outside of original administration
Type of Reconstructed Urbanised Area	Restoration of historical city centre and urban redevelopment and reusing of existing buildings	Urban redevelopment and reusing of existing buildings
Period of Reconstruction	2009–2033	2011–2021 ⁽³⁾ (planned period for second reconstruction plan)
State of Reconstruction	Ongoing	Ongoing
Citizen Involvement / Governance Organisation	spontaneous movements/platform with institution, university, associations and municipality (UCAQ)	spontaneous movements / project partnership with non-profit, institution, university and municipality
Government System in Emergency	National Department of Civil Protection lead	Multilevel
Government System in Reconstruction	Central (2009–2012) and local after L.134/2012	Provincial and local government
Regulation/Law (Number)	224	Law 65 Ordinance 176
Special Intervention Tool	Reconstruction plan AdP/program agreements	Vision agreements, reconstruction town planning
Buildings Damaged/ Destroyed (number)	35,736	121,852 destroyed 281,042 damaged
Affected Population	144,415 (in the seismic zone)	344,345 refugees
Victims (Number)	309 dead 1,500 injured	15,894 dead 2,546 missing 6,156 injured
Towns Affected in the Seismic Zone (Number)	57 (+ 100 outside of the seismic zone)	66

Table 2 – General Overview of Two Examples of Disaster Response (Source: Own Data)

References

- Ceccarelli, P. (2017) "Machidukuri and Europe," in Shigeru Satoh, Shin Aiba and Naomi Uchida (eds.), "Machidukuri Kyousyo," Tokyo: kashima shuppan co., pp.97-100
- Di Lodovico L., Di Ludovico D. (2017), *Territori fragili. Integrare le Conoscenze per una reale mitigazione dei Rischi*, XX Conferenza Nazionale SIU, Urbanistica è/e azione pubblica. La responsabilità della proposta, giugno 2017, Roma, (in press).
- Di Lodovico L. (2016), *Emergenza, ricostruzione e sviluppo: il caso "L'Aquila"*, in *Urbanistica Informazioni* n. 267-268, INU Edizioni, Roma, pp.24-25
- Di Lodovico L., Di Ludovico D. (2015), *La Vulnerabilità del Territorio. Dalla Condizione Limite per l'emergenza Locale a quella Intercomunale*, in Planum Publisher, pp.709-712.
- Di Lodovico L. (2015), *Il Sistema di Governance per l'Emergenza e la Ricostruzione. Elementi strategici, economici e urbanistici*, Tesi di dottorato, Tutori: Prof. Arch. Properzi P., Prof. Ing. Di Ludovico D., DICEAA - Università degli studi dell'Aquila, Dottorato di Ricerca in Recupero, progetto e tutela nei contesti insediativi e territoriali di elevato valore ambientale e paesistico (ciclo XXVI – ICAR 20).
- Di Ludovico D., (2015), *Urban Center e prospettive del LAURAq*, in Di Ludovico D., Properzi P. (a cura di), *I Materiali del LAURAq on-line. Progetti Urbanistici per la Ricostruzione*, INU Edizioni, Roma, pp.74-76
- Di Ludovico D., Properzi P., (2012), *Progetti urbani e progetti urbanistici nel governo dei paesaggi post-urbani*, in *Planum*, n.25, p.1-6
- Festival della Partecipazione, <http://www.festivaldellapartecipazione.org>
- Guarino M. (2016), *Ricostruzione in Emilia: il ruolo della partecipazione*, in *Il Giornale dell'Architettura*, <http://ilgiornaledellarchitettura.com/web/2016/03/16/ricostruzione-in-emilia-il-ruolo-della-partecipazione/>
- Lazzatti L., (2017), *The role of Community Engagement in post-disaster reconstruction. The cases of L'Aquila and Emilia Romagna, Italy*. In AAVV. *Community Engagement in Post-Disaster Recovery*, ed. Taylor & Francis Group Ltd, Oxford
- Metsugi, Y., Shiraki, R., Satoh, S. (2017) *Livelihood Rehabilitation Model of Nuclear Power Plant Refugees in Fukushima Prefecture*, Summaries of technical papers of annual meeting Architectural Institute of Japan, pp.255-256
- Namie town (2017) *Prefabricated temporary housing of Namie town*. <http://www.town.namie.fukushima.jp/soshiki/5/20130208-kasetuichirano1.html>. Accessed on November 2017
- National Police Agency (2017) *Damage situation and response for the Great East Japan Earthquake, on 8th September*. <https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijokyo.pdf>. Accessed on November 2017
- Reconstruction Agency (2017) *Number of refugees in Japan, on 27th October*. http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20171027_hinansha.pdf. Accessed on November 2017
- Santarelli A, Di Ludovico D., (2014) *Gestione conservativa del suolo e progetto urbanistico: il caso L'Aquila post-sisma*, in *Reticula* n.7/2014, pp.137-142
- Satoh, S. (2014) 'Reforming the Network Community for Refugees Dispersed by the Fukushima Nuclear Power Plant Accidents', *City Planning Review*, Vol.63, n.5, pp.28-31
- Satoh, S. (2017) *Making a Sustainable Network-Community for Refugees from the Fukushima Nuclear Plant Disaster in a Stable Historic Castle Town and Region*, 24th International Seminar on Urban Form, ISUF2017
- Suzuki, K. (2011) *Nuclear power plant disaster and issue of reconstruction machidukuri*, Otsuki Shoten, pp.51-72

Paesaggi urbani temporanei. Scenari per una 'città reversibile'

Maura Percoco

Tra contingenza ed instabilità

Siamo instabili. Viviamo in bilico tra il "non più e il non ancora", sospesi tra ciò che è superato, inadatto al nostro tempo, e ciò che ancora ci appare incomprensibile (Bauman, Mauro, 2015).

Abitanti inquieti di questo 'tempo di mezzo', non tracciamo rotte, navighiamo a vista. Disorientati dall'incertezza percepiamo come reale solo l'immediato.

Il contingente non lascia spazio al lungo termine.

La stanzialità non si contrappone più alla mobilità; l'instabilità sintetizza la condizione attuale.

Rigenerare continuamente il proprio assetto è una prerogativa della nostra società.

Saper interpretare il presente accettando un cambiamento imminente e/o un termine definitivo, appare l'unico presupposto per accedere ad un possibile futuro.

Alla programmazione è subentrata la reazione, nei casi migliori, l'improvvisazione creativa.

In questo scenario di frenetico, eppur vitale, dinamismo, il progetto della città e degli spazi per abitarla ha ancora un ruolo? È ancora capace di intercettare e dare forma alla condizione mutevole del nostro tempo?

Poste di fronte a crescenti istanze di contemporaneità, la pianificazione urbanistica e la progettazione architettonica, se concepite secondo una visione stereotipata, mostrano chiaramente i propri limiti. Tuttavia, lontano da approcci univoci, modelli cristallizzati e convenzioni, esiste un modo 'altro' di intendere il progetto.

Si fonda sulla riduzione della prospettiva temporale dalla lunga durata al breve termine; sull'assunzione del concetto di transitorio, instabile e dinamico in luogo di permanente, immobile e statico. Sull'idea diversa, eppure non nuova, della temporaneità.

Stretto tra contingenza e instabilità, tra ambizione a modellare il futuro e vocazione all'effimero, il progetto trova il proprio spazio vitale nella misura in cui dimostra la capacità di includere il suo stesso limite tra-

sformandolo in un valore aggiunto, ovvero nel dare forma a ciò che, in apparenza, forma non potrebbe avere: l'indeterminatezza.

Includere l'incerto, prefigurare anche l'imprevedibile, si presenta al progettista come il presupposto più valido per tenere i piedi ben piantati a terra e, nello stesso tempo, continuare a rivolgere lo sguardo verso il futuro.

Concepita in questi termini la progettazione, alle diverse scale d'intervento, amplifica ulteriormente le proprie potenzialità. Nell'ambito del progressivo sviluppo che l'ha vista prima strumento per la prefigurazione di soluzioni 'forti', univoche e definitive; poi di soluzioni 'deboli', o meglio, 'neutre' così da mostrarsi molteplici; oggi è chiamata a prospettare soluzioni 'complesse', ovvero, una gamma di opzioni possibili, che solo l'ideazione di un 'processo', piuttosto che di un progetto, può offrire.

Indeterminatezza della forma costruita e divenire come qualità progressiva per includere la molteplicità e mutevolezza di bisogni e desideri, sono i nuovi cardini teorici di riferimento.

Il progetto, per mostrarsi attuale, parte attiva nel processo costruttivo della città, deve rapportarsi con la concretezza e la quotidianità, agire dall'interno della realtà urbana e al fianco di chi, abitando, la immagina, modifica, trasforma e costruisce giorno dopo giorno.

Indagare il modo in cui l'urbanistica e l'architettura possono confrontarsi ed intervenire in un campo di applicazione concreto ed estremo come i 'territori dell'in-formale' rappresenta, dunque, un utile riferimento per dimostrare che il progetto è ancora il mezzo più appropriato per migliorare la qualità di vita delle persone e per riconoscerne il ruolo di motore del rinnovamento, anche quando è chiamato a misurarsi con ciò che appare come la sua antitesi.

Ri-abitare 'posti in attesa'

Le aree in stato di abbandono e quelle libere sospese da controversie politiche o di proprietà, le fabbriche dismesse e le caserme in disuso, gli edifici incompiuti, quelli non più utilizzati per mutate condizioni economiche, politiche e contestuali, sono i tanti 'posti in attesa', disseminati nel tessuto denso delle nostre città, da esplorare e ri-abitare.

Questo patrimonio, spesso localizzato in prossimità di aree vitali delle città e dimen-

ticato dalle autorità pubbliche, è sempre più oggetto di azioni spontanee di appropriazione e trasformazione per usi provvisori da parte di singoli e/o piccole comunità di persone che tentano di reagire a situazioni di bisogno - di casa, di lavoro, d'identità, di relazioni sociali - o semplicemente di realizzare l'aspirazione a modelli di vivere e abitare non convenzionali.

Il valore e l'attualità del progetto risiedono, com'è noto, nella capacità di intercettare fenomeni e comportamenti sociali e di convogliarli verso un ambito progettuale che agisce nel presente e indirizza lo sviluppo del futuro. Riconoscere, quindi, il valore di questi fermenti sociali e tentare di 'dare forma' alle pratiche di riuso e di partecipazione comunitaria può essere il punto di partenza per puntare ad una rigenerazione sociale ed urbana che possa ricondurre la città ad essere un bene comune.

In questi termini, i luoghi di confine, residuali, intermedi, sebbene carichi di contraddizioni e conflitti, rappresentano un'occasione. Per l'urbanistica e l'architettura sono un laboratorio sociale denso di energie, visioni e progettualità.

Gli spazi occupati e in fermento, quelli sospesi e in attesa di essere riempiti di vita e usi, anche se temporanei, compongono una 'città parallela' in cui il progetto può sperimentare in piena libertà, senza condizionamenti, al di fuori delle regole costituite, dando prova che misurarsi con il tema della temporaneità e, nello stesso momento, confrontarsi con l'in-formale, non rappresenta la fine dell'approccio formale ma il suo più intimo rinnovamento, in termini di principi e criteri, tattiche e strategie, metodi e mezzi espressivi.

Non è un caso, infatti, che le più innovative idee di abitare e di vivere insieme, i nuovi approcci alla trasformazione dello spazio, le logiche, i modelli e gli strumenti operativi alternativi per pensare la forma della città e costruire i suoi ambiti comunitari, collettivi e privati, possiamo ritrovarli proprio in quegli spazi e situazioni di confine in cui il progetto ha saputo intercettare l'informalità nella sua dimensione materiale ed immateriale (Cellamare, 2011), codificarne valori e significati, interpretarne criticamente capacità creativa e visionarietà, giungendo, infine, a prefigurare strumenti e modi per tentare di rendere intenzionali e strutturate le pratiche di ap-

propriazione e caratterizzazione dei luoghi.

E non sorprende riscontrare che in questi stessi contesti è particolarmente attiva una ricerca architettonica di frontiera, da sempre attenta a bisogni ed aspettative sociali, applicata sul tema delle costruzioni rimovibili, mobili e smontabili.

Temporaneità e progetto

Non nuovo, sempre contrapposto all'idea di stabilità e durata proprio dell'architettura ufficiale, il pensiero di poter attraversare la vita con 'leggerezza' e di 'costruire senza lasciare traccia', ha attraversato tutto il secolo scorso (Argenti, 2011; Percoco, 2011) arrivando a noi con rinnovato interesse.

Circostanza e pretesto di sperimentazione per stili di vita innovativi, la transitorietà motiva, ieri come oggi, la ricerca di strategie di occupazione, l'invenzione di strutture instabili e lo studio di forme versatili, stimola a comprendere e predisporre i tipi e i modi per una declinazione reale e pertinente dell'abitare contemporaneo.

Superate riduttive categorizzazioni funzionali sulla città, affrancati dalla condizione di permanenza e dall'aura di unicità, l'approccio al progetto, urbano e architettonico, conforme al principio di temporaneità ed incluso in una logica strategica evolutiva, trova riscontro di validità nella realizzazione di condizioni di leggerezza, versatilità, mutevolezza, economicità, riciclabilità, istantaneità d'impiego, reversibilità del processo costruttivo e riproducibilità tecnica.

Alcuni caratteri propri dell'approccio tradizionale persistono ma mutano di significato, altri lasciano spazio a nuovi paradigmi progettuali.

Il concetto di funzionalità diviene capacità di adattamento a condizioni d'uso mutevoli, l'adattabilità succede alla specificità funzionale; l'equilibrio dinamico subentra a quello statico; la riproducibilità estromette l'unicità; l'intercambiabilità degli elementi formali espressivi si sostituisce alla loro permanenza; transitorietà e leggerezza avvicendano solidità e pesantezza, variabilità e flessibilità tipologica negano l'identità della configurazione.

Anche il valore della durata cambia, si trasferisce dalla costruzione al suo principio progettuale: modularità, iterazione, componibilità, reversibilità del sistema costruttivo, generano prodotti architettonici indistrutti-

bili. In quanto ripetibili, adattabili, smontabili e spostabili nello spazio fisico essi appartengono ad una dimensione fuori del tempo. La nozione di radicamento non riguarda più la condizione fisica del 'mettere radici' nel sito di costruzione. Il termine di riferimento ora è da ricercare nel contesto sociale e culturale in cui la struttura, meglio l'installazione, prende forma. Esaurita la loro funzione, i progetti temporanei, come osserva Shigeru Ban, restano «nella memoria delle persone che li hanno realizzati e abitati»¹.

Avverato il presagio «di una società riformista, che rielabora continuamente il proprio assetto sociale e territoriale, dismettendo e rifunzionalizzando la città» (Branzi, 2006), i sistemi costruttivi reversibili rappresentano una valida opportunità per andare 'oltre quell'architettura' che mostra sempre più di aver esaurito nella consuetudine i suoi valori.

I progetti di sistemi abitativi provvisori ed evolutivi appaiono più adatti ad interpretare le mutevoli esigenze del nostro tempo, a dare risposta a una crescente domanda di alloggi economici da occupare a tempo determinato, non ultimo, aprono alla considerazione di relazioni di tipo nuovo con il sistema urbano.



Figura 1 – Un insediamento attrezzato destinato all'accoglienza di nuclei familiari appartenenti a comunità nomadi, localizzato nella periferia di Roma. (Stato dei luoghi a maggio 2012).

La possibilità di mettere in atto processi di 'occupazione temporanea' del suolo consentente, infatti, di immettere le aree urbane e gli edifici sospesi e/o in abbandono in un processo di riutilizzo 'a termine', di tenerli in vita e abitarli nel tempo intermedio tra il "non più e il non ancora", con il vantaggio di assicurare quella centralità di localizzazione così importante per tentare di capovolgere le situazioni di povertà o emarginazione favorendo coesione e integrazione comunitaria.

Protezione fisica e intimità, infatti, non esauriscono i bisogni dell'uomo. L'abitare, seppure provvisorio, deve soddisfare anche le esigenze di relazioni sociali, creare opportunità di lavoro, salute, svago. L'integrazione con spazi pubblici e funzioni non solo residenziali già presenti nella città consolidata consentirebbe, anche nelle situazioni di precarietà, di assicurare caratteri di urbanità e senso di appartenenza a una collettività.

Seguendo questa logica, i temi della 'urbanistica leggera' intercettano quelli dell'emergenza per eventi drammatici o catastrofi naturali, ed entrambe, avendo tra i presupposti il principio della transitorietà, convergono nel campo dell'architettura a carattere temporaneo.

Si può pensare pertanto di sostituire alla costruzione di quartieri periferici e "insediamenti attrezzati" destinati all'accoglienza di nuclei familiari appartenenti a comunità nomadi, l'installazione, per un tempo concordato - nei vuoti interstiziali o all'interno di complessi industriali ed edifici inutilizzati da scoprire nel denso tessuto urbano - di insediamenti temporanei istantanei, ricollocabili altrove per sopraggiunte esigenze o convertibili negli anni in brani di città.

Non lontani dal modo in cui si sono formate le nostre città storiche, i 'paesaggi domestici a tempo' possono rappresentare i 'contesti di interazione' tra progetto e informalità in cui verificare la validità di un approccio aperto e partecipativo alle trasformazioni urbane e sperimentare modelli autentici di organizzazione sociale, modi di abitare non convenzionali, nuovi significati di uguaglianza e d'identità, inedite forme di convivenza, funzioni e relazioni. Opportunamente interpretati, possono contribuire a comporre immagini urbane inconsuete da cui ripartire per tornare ad occuparsi delle persone, anche le più povere, e tentare di realizzare quell'idea di "città progressiva" che «attraverso gli anni e le mutazioni [continui] a dare forma ai desideri» piuttosto che cancellarli o esserne cancellata².

Container Architecture: strumento per pratiche informali?

Nell'ampio campo di sperimentazione sull'architettura a carattere temporaneo, la Container Architecture si distingue per l'interesse, anche controverso, che da anni continua a suscitare.

Diffusa su scala globale per molteplici usi, la progettazione applicata all'uso del container elabora valide soluzioni per l'abitare, e non solo, dimostrando l'ampio potenziale che una semplice scatola di metallo può avere nel trasformare, con minimi interventi, un posto anonimo o di degrado urbano, in uno spazio carico di identità e nuovi significati, promotore di valori.

Apparso nel 1956 come prodotto industriale specificatamente concepito per il commercio, questo «banale, brutto parallelepipedo di ferro» ha avuto una forza rivoluzionaria tale da «rendere il mondo molto più piccolo». L'idea di Malcom McLean di proporre un'unità volumetrica normalizzata come «perno su cui ruota un sistema altamente automatizzato di trasporto di merci su scala mondiale» ha avviato un irreversibile processo di rinnovamento che ha investito la logistica, il sistema infrastrutturale dei trasporti, l'edilizia e il territorio ad esso funzionale (Lavinson, 2007).

Anche il valore del container si è trasformato nel tempo: da semplice strumento è divenuto icona della globalizzazione.

Trascorsi decenni dal primo viaggio, da Newark, nel New Jersey, a Houston, sulla vecchia petroliera *Ideal-X*, oggi, pile di container abbandonati, logori, impossibili da riparare o semplicemente obsoleti, invadono l'ambiente metropolitano e ridisegnano con la loro ingombrante presenza il paesaggio di molte città portuali.

Eppure, già pochi anni dopo la loro apparizione, c'è stato chi, con intuizione e visionarietà, ha saputo cogliere in questo ordinario contenitore in acciaio la potenzialità di oggetto rivoluzionario. Negli stessi anni in cui Reyner Banham³ pone l'attenzione sulle profonde trasformazioni che la nuova logistica dei trasporti produce sul paesaggio urbano, Cedric Price alimenta il dibattito con la provocazione: «la casa e il container possono essere identici nelle dimensioni»⁴.

L'idea solleva interesse per le qualità volumetriche e strutturali della nuova unità di trasporto. Il pensiero della applicabilità del container in campo architettonico stimola le prime riflessioni sui temi della sua componibilità ed ampliabilità che il progetto *Home-tainer*, descritto nelle pagine di un numero della rivista *Architectural Design* del 1968, ben sintetizza.

Oggi che il confine tra natura ed artificio ap-

pare indefinito, ormai annullato, il container è introdotto a pieno titolo nella pratica del reimpiego e vive una nuova vita come cellula spaziale e modulo strutturale di valore tran-scalare, sia urbano che architettonico.

Artefici di questa 'metamorfosi' di significato più che di forma sono designer, architetti, utenti creativi, che hanno saputo riconoscere in un prodotto industriale, finito e seriale, il potenziale di 'oggetto a reazione poetica' ed interpretarne i caratteri materiali, dimensionali e morfologici come valori piuttosto che come limiti.

Dimensioni ridotte e normalizzazione, rigore geometrico, elementarità morfologica, limitatezza spaziale, omogeneità materica, monotonia formale, non hanno impedito di prefigurare una gamma di opportunità d'impiego nel campo della residenza, del commercio, del settore terziario e culturale a dimostrazione della valenza estetica, delle potenzialità espressive, linguistiche e compositive che una scatola d'acciaio, in apparenza arida ed inerte, può avere (Slawik, Bergmann, Buchmeier, Tinney, 2010).

Tanto semplici quanto universali, questi macro-oggetti, standardizzati ed ampiamente disponibili sul mercato, economici e pronti all'uso, una volta dismessi vengono prelevati dal settore del trasporto merci, manipolati, quasi mai integralmente, piuttosto caricati di nuovi significati e ri-contestualizzati all'interno di differenti contesti e ruoli funzionali.

L'interesse per l'ampio panorama di realizzazioni e progetti in cui il container è impiegato come volume primario di valore architettonico muove dalla considerazione che esso può rappresentare un repertorio eterogeneo di riferimento per codificare strategie insediative, logiche aggregative, principi spaziali, soluzioni tecniche e costruttive, utili a predisporre strumenti di supporto e guida a processi ed azioni di appropriazione da parte dei futuri abitanti delle tante aree e/o edifici sospesi ed inutilizzati disseminati nel tessuto della città contemporanea.

Non solo. Nello specifico settore dell'emergenza abitativa post-calamità è auspicabile che tali sperimentazioni possano costituire un valido riferimento per rimettere in discussione le consuete procedure d'intervento basate sull'impiego di 'container abitativi' di tipo industrializzato secondo schemi di organizzazione planimetrica rispondenti a

criteri di serialità⁵ ed anonimia. Condizioni queste spesso responsabili della scarsa qualità urbana ed architettonica degli insediamenti di medio-lungo termine in attesa della ricostruzione e dei tristemente noti 'centri attrezzati per l'accoglienza'.

Ludiche, disinvolute, eppure mai disimpegnate, il valore delle numerose sperimentazioni progettuali che impiegano il container come 'mattone' per costruzioni temporanee è riconoscibile innanzitutto nella qualità architettonica che esse perseguono dimostrando come, a prescindere dalle risorse economiche a disposizione, la sola creatività è sufficiente a «ravvivare la rigidità dovuta alle macchine»⁶ e a generare quella "bellezza complemento dell'utile" che infonde nello spazio la dignità di casa e il senso di comunità, persino se per costruirlo si è impiegata una semplice scatola di metallo.

Una semplice scatola di metallo?

Prodotto industriale modulare, il container possiede essenzialità volumetrica, semplicità formale e compiutezza propria di un oggetto costruttivo primario; il suo carattere semplice ed austero, inoltre, si addice ad un dispositivo capace di catalizzare interessi ed energie. La natura di cellula spaziale di base definita da una scocca strutturale, il basso costo e la facile reperibilità lo rendono adatto ad azioni immediate e reversibili di micro-spazialità e micro-urbanità.

Accanto ad alcune forme d'impiego più funzionali a porre l'attenzione su temi d'interesse sociale come, ad esempio, il Botanic Box (2014) a Losanna con cui lo studio Nuvolab dà forma alla critica verso uno sviluppo urbano che «accresce sempre di più i suoi limiti allontanando l'ambiente naturale dal cuore della città»⁷, è opportuno prendere in considerazione gli approcci strategici, le proposte tipologiche e le soluzioni tecnico-costruttive adottate nei casi in cui l'impiego della scatola di metallo è strumento per stimolare la partecipazione dei cittadini, per rivelare il potenziare di uno spazio o di un edificio in abbandono, per attribuire un'identità nuova, anche se effimera, a posti del degrado, per affrontare situazioni emergenziali.

Un muro di container sovrapposti sintetizza l'identità e il contenuto sovversivo del progetto Periscope 'messo in scena' in un lotto vuoto della città di San Diego in California nel 2012 da un gruppo di studenti coordinato

dagli architetti-attivisti James & Molly Enos. L'operazione persegue in modo dichiarato lo scopo di proporsi come "prototipo operativo per contrastare il sistema dominante di uso dei suoli urbani, la zonizzazione e i consueti modelli di pianificazione rispondenti a tradizionali gerarchie di sviluppo urbano"⁸.

Modalità spartane d'intervento, pratica del ready-made e materiali di recupero, concorrono a realizzare il forte carattere programmatico di questo singolare Centro educativo no-profit sulle problematiche urbane. Cinque cassoni da 45' interagiscono con il fronte cieco dell'edificio prospiciente il lotto per comporre gli spazi temporanei, interni ed esterni, destinati a laboratorio collettivo, studi individuali, galleria espositiva, uffici, alloggi, servizi, ma anche un piccolo giardino segreto, per educare a dedicare tempo e cura a ciò che si desidera far nascere e vedere crescere.

Nel più restrittivo campo dell'abitare, le caratteristiche dimensionali dei comuni container da 20' o 40' e il loro peso relativamente contenuto impongono, sotto l'aspetto compositivo, un primo livello di ricerca sull'abitabilità in ambiti minimi, con superfici utili di circa 12 o 26 mq.

Le sperimentazioni che muovono dall'identificazione tra scatola metallica e alloggio s'inquadrano nella più ampia sperimentazione progettuale applicata, da un lato, allo studio di configurazioni flessibili di interni molto ridotti in cui ospitare le attrezzature, gli accessori, gli arredi e gli ambiti funzionali allo svolgimento delle principali attività domestiche, dall'altro, affrontano le problematiche tecniche volte a convertire la scatola metallica in una scocca, oltre che strutturale, capace anche di garantire adeguati livelli di comfort termo-igrometrico.

A questo proposito, una strategia paradigmatica resta ancora quella proposta da Sean Godsell nel prototipo Future Shack (2001)⁹ ideato per i rifugiati del Kosovo. L'idea di separare il compito di conformazione dello spazio, assolto dall'unità scatolare, da quello di protezione dagli agenti climatici, garantito da una struttura-ombrello sovrapposta a quella di base, è tradotta con estrema chiarezza in soluzione architettonica.

Il riferimento alla forma archetipica del tetto nel disegno della sagoma della copertura e la sovrapposizione, fisica oltre che concettuale, del simbolo universale di casa all'austerità



Figura 2 – Container City, nella penisola di Trinity Buoy Wharf a Londra, appare al visitatore come un laboratorio in scala reale sulle potenzialità d'impiego del container come strumento per 'occupazioni informali pianificate'. Ambiti espositivi, spazi per eventi, servizi, laboratori, alloggi/studio per giovani ed artisti, sono realizzati accatastando container: ora accanto alle ciminiere, ora sopra i magazzini, ora all'interno dei capannoni un tempo abbandonati.

del prodotto industriale conferiscono una chiara identità ad un semplice 'rifugio di fortuna' e, allo stesso tempo, il carattere di familiarità a un container che conserva pressoché immutata la propria immagine e, con essa, i requisiti di trasportabilità e agevole impilabilità in fase di trasporto.

La possibilità di sostituire i pannelli componenti le falde della sovrastruttura di copertura con materiali reperibili localmente, come rami, paglia e fango, lascia spazio, seppure ridotto, alla creatività e all'individualità degli abitanti di accrescerne la riconoscibilità.

Sotto l'aspetto distributivo, il problema dell'esiguità dello spazio è risolto ricorrendo al concetto della sua flessibilità d'uso nell'alternanza giorno-notte, casa-lavoro. Pur coniugando la semplicità volumetrica del modulo con la complessità e la variabilità della vita quotidiana, Future Shack rivela il proprio limite in quella solitudine, annunciata già nella stessa definizione di rifugio seppure ingentilito con riconoscibili caratteri di domesticità, che nega la possibilità di realizzare una condizione di socialità.

Al confronto, il Multistorey Container Temporary¹⁰ proposto da Shigeru Ban per i senzatetto vittime del terremoto che ha colpito Onagawa nel 2011 e il più recente complesso per *homeless* Potter's Lane¹¹ (2016) a Midway City in California, rappresentano interessanti casi-studio di verifica della potenzialità

applicativa del container come elemento ordinatore e generativo di 'quartieri temporanei', ricollocabili e riproducibili in altri posti, adatti ad ospitare piccole comunità di persone.

Il progetto dell'architetto giapponese, in particolare, dimostra gli elevati gradi di libertà e le differenti opzioni, riguardo il modo, la forma e il tempo, che il container può offrire per assecondare diverse esigenze d'impiego e realizzare così, accanto alle residenze private, gli ambiti della socialità - mercato, centro comunitario, laboratorio per bambini - necessari a ri-costruire quel senso della solidarietà e condivisione che identifica un brano di città, seppure provvisorio.

Il superamento della tipologia chiusa, come quella scatolare, attraverso lo studio di logiche combinatorie riscrivibili, di volta in volta, in relazione alle condizioni contingenti, apre il tema compositivo all'impiego del container come blocco tridimensionale componibile - per giustapposizione, accostamento e sovrapposizione - all'interno di sistemi insediativi declinabili in configurazioni planimetriche sempre differenti.

Su questo presupposto si è sviluppato negli ultimi anni un vasto programma di iniziative immobiliari che, da Londra ad Amsterdam, da Le Havre a Utrecht, installa nelle aree libere metropolitane complessi residenziali temporanei a basso costo.

Nella stessa direzione si muove la vivace attività di sperimentazione che ha rivitalizzato una parte del *waterfront* nella penisola di Trinity Buoy Wharf a Londra caduta in disuso dopo la rilocalizzazione dell'industria navale.

Ogni parte del complesso culturale noto come Container City¹², gli ambiti espositivi, gli spazi per eventi, i servizi, i laboratori, gli alloggi/studio per giovani ed artisti, è realizzata accatastando container, ora accanto alle ciminiere, ora sopra i magazzini, ora all'interno dei capannoni un tempo abbandonati. Simile ad una 'occupazione informale pianificata', Container City ha senza dubbio la forza di disorientare nel sovvertire la normalità, ma anche di indicare percorsi di là da venire, modi inediti di pensare e costruire che recuperano il valore etico dell'architettura e dell'urbanistica e tentano un approccio progettuale ai problemi dell'abitare a basso costo o in condizioni di necessità.

Doveroso, tanto più in un momento storico

in cui i sempre più frequenti accadimenti naturali ed antropici hanno fatto maturare la consapevolezza della quotidianità dell'emergenza cui solo la cultura del progetto, in luogo di quella del soccorso, può fare fronte.

1. Ban, S. (2008) Twelve Years of Emergency Architecture, Ballesteros, M. et al., *Verb crisis*, ACTAR, Barcellona, pp. 116-135.
2. Calvino, I. (1993) *Le città invisibili*, Mondadori, Milano, p. 35.
3. Banham, R. (1968) "Flatscape with containers", *Architectural Design*, n. 11, pp. 510-511.
4. *Ibidem*.
5. Il Bando di gara a procedura aperta, ai sensi del D.lgs. 163/2006 e s.m.i., per la fornitura, il trasporto, il montaggio di soluzioni abitative (S.A.E.) ed i servizi ad esse connessi, per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione civile, indica come schemi di distribuzione dei moduli abitativi i tipi: "isolato", "a corte", "a schiera".
6. Cfr. Reginald, I. (1992) *Gropius*, Motta, Milano, p. 270.
7. http://www.nuvolab.it/progetti/B207/B207_IT_TE.html (novembre 2017).
8. Minguet, J.M. (2016), *Ultimate Containers - Sustainable Architecture*, Istituto Monsa, Barcellona, p. 39; http://www.theperiscopeproject.org/pdf_files/tpp.pdf (novembre 2017).
9. Cfr. Godsell, S., (2004) "Casa d'emergenza", Casabella n. 719, pp. 18-21; Helsel, S., (2001) "Future Shack", Detail, n. 9-10; <http://www.seangodsell.com/future-shack> (novembre 2017).
10. http://www.shigerubanarchitects.com/works/2011_onagawa-container-temporary-housing/index.html (novembre 2017).
11. <http://www.afhusa.org/potterslane.php> (novembre 2017).
12. <http://www.containercity.com/> (novembre 2017).

References

- Argenti, M. (2011) "Montare/smontare/ abitare. Il contributo della ricerca italiana nella prima metà del Novecento", *Rassegna di architettura e urbanistica*, vol. 134/135, nn. 3-4, pp. 63-79
- Bauman, Z., Mauro, E. (2015) *Babel*, Laterza, Roma
- Branzi, A. (2006) *Modernità debole e diffusa*, Skira, Milano
- Cellamare, C. (2011) *Progettualità dell'agire urbano. Processi e pratiche urbane*, Carocci, Roma
- Minguet, J. M. (2013) *Sustainable Architecture Containers 2*, Instituto Monsa de Ediciones, Barcellona
- Lavinson, M. (2007) *The box*, Egea, Milano
- Magrou R. (2011) *Habiter un container? Un Mod(ul)e au service de l'architecture*, Editions Ouest-France, Rennes
- Percoco, M. (2011) "Itinerario attraverso la ricerca più recente sull'abitare temporaneo in Italia. Dalla rivoluzione degli anni '60 al progetto per l'emergenza degli anni '80", *Rassegna di architettura e urbanistica*, vol. 134/135, nn. 3-4, pp. 80-90
- Slawik H., Bergmann J., Buchmeier M., Tinney S. (2010) *Container Atlas. A practical guide to container architecture*, Gestalten, Berlino

Pianificazione del territorio e protezione civile: una proposta di metodo per le "Zone Rosse" della Città Metropolitana di Napoli

Bartolomeo Sciannimanica,
Alessio D'Auria,
Cristian Filagrossi Ambrosino,
Paolo Franco Biancamano,
Giacchino Rosario De Michele

Verso un modello di pianificazione transcomunale

Le tecnologie innovative, quali *Big Data Analytics*, *Internet of Things*, Stampa 3D, Realtà Aumentata per citarne solo alcune, che caratterizzano quella che ormai è definita da più parti come la quarta rivoluzione industriale (o Industria 4.0), stanno cambiando, in maniera radicale, il modo in cui gli oggetti sono progettati, realizzati e distribuiti, nonché il modo in cui i servizi e le prestazioni sono forniti in tutto il mondo. In combinazione, tali innovazioni possono creare valore aggiunto, collegando individui e macchine in un nuovo "filo digitale", consentendo di generare, organizzare in modo sicuro e trarre informazioni rilevanti da un vasto oceano di dati. In particolare lo sviluppo tecnologico nel settore manifatturiero, in quello delle comunicazioni e della mobilità, stanno modificando il concetto di contiguità, nel senso che la prossimità territoriale non è più l'unica possibile. Ad esempio, la diffusione delle stampanti 3D potrà, in qualche modo, far viaggiare le merci su conduttori metallici, su fibra ottica o via etere e quindi rendere connessi due siti molto lontani, accumulati da una reciproca esigenza ma ubicati in luoghi diversi e distanti. Lo stesso sviluppo e diffusione delle modalità trasportistiche aero-navali e terrestri consente una concreta connessione con territori distanti fra loro ma tematicamente più connessi, geograficamente più vicini. Del resto, già da anni, il concetto di transteritorialità è ben presente nello spirito di molti piani e programmi di ricerca finanziati dalla Comunità Europea attraverso fondi come i vari Framework Programme (quello attuale

è noto come Horizon 2020) o i Programmi di cooperazione allo sviluppo, in cui viene esplicitamente richiesta la formazione di una compagine internazionale, costituita da partner appartenenti a differenti paesi della Comunità, ed in cui enti locali, università e centri di ricerca, radicati in territori fisicamente lontani tra di loro, pianificano azioni, interventi e sperimentazioni, adattandole e misurandone gli effetti in contesti simili e/o differenti tra di loro

Tutto questo cambia l'impostazione dell'attività di pianificazione, in quanto amplia il quadro delle relazioni, spesso in termini positivi, nel senso che i rapporti sinergici possono addirittura beneficiare di una diversa collocazione geografica per rendere complementari ed olistici i processi.

Ciò impone quindi una analisi tematica dei territori che costituisca il punto di partenza per decidere le relazioni sulle quali sviluppare processi di pianificazione non più caratterizzati da una contiguità territoriale e fisica, ma da una dimensione transcomunale costituita da un flusso continuo ed interconnesso di merci, persone ed informazioni.

Uno degli aspetti più interessanti in cui tale modello di pianificazione transcomunale può trovare una sua naturale applicazione è costituito dalla pianificazione di quei territori che rientrano in possibili aree di crisi sismica e/o vulcanica, nei quali al verificarsi degli eventi è previsto l'allontanamento degli abitanti, e la loro collocazione, più o meno temporanea, in territori gemellati. In tal caso può diventare fondamentale la possibilità di programmare soluzioni coordinate con tali territori, che riguardino attività economiche, culturali e sociali, per uno sviluppo congiunto, da mettere in campo in tempo di "pace", indipendentemente dal verificarsi della crisi. Perché tale visione possa essere concretamente praticabile bisognerà elaborare scenari di "prevenzione attiva", rifiutando l'idea che la prevenzione possa significare solo la condizione di località che attende una possibile crisi sismica e/o vulcanica. Bisogna, invece, pianificare soluzioni attraverso le quali tra le località gemellate, nella consapevolezza del rischio da un lato e dell'onere dell'accoglienza dall'altro, si sviluppino attività economiche, culturali e sociali attraverso la programmazione e la pianificazione di azioni sinergiche.

Rischio Vesuvio e sviluppo del territorio: la flessibilità della pianificazione per una città eccellente

La Protezione Civile Nazionale si è fatta carico dell'elevatissimo rischio determinato dalla caldera dei Campi Flegrei e dal Vesuvio, redigendo i rispettivi piani di evacuazione. In particolare, per il Vesuvio, sono stati elaborati due successivi piani, con l'obiettivo di mettere in salvo la popolazione non appena la vasta rete di monitoraggio rilevasse i primi sintomi di attività, indicando contestualmente l'esigenza di andare verso un decongestionamento dei comuni esposti. A tal proposito, il Piano Nazionale di Emergenza dell'Area Vesuviana, elaborato sulla base dell'evento eruttivo atteso, fornito dalla Comunità Scientifica, in caso di riattivazione a breve e a medio termine, individua due aree a diversa pericolosità definite Zona Rossa e Zona Gialla.

La Zona Rossa è l'area immediatamente circostante il vulcano, e dunque a maggiore pericolosità in quanto potenzialmente soggetta alla caduta dei flussi piroclastici, ossia miscele di gas e materiale solido ad elevata temperatura che, scorrendo lungo le pendici del vulcano ad alta velocità, possono distruggere in breve tempo tutto quanto si trova sul loro cammino. Probabilmente i flussi piroclastici non si svilupperanno a 360° nell'intorno del vulcano, ma si incanaleranno in una o più direzioni preferenziali; che tuttavia non è possibile conoscere preventivamente. La rapidità con la quale si sviluppano tali fenomeni, associata al loro potenziale distruttivo, non consente però di attendere l'inizio dell'eruzione per mettere in atto le misure preventive. Pertanto, il Piano prevede la completa evacuazione della zona rossa prima dell'inizio dell'eruzione.

A tal proposito, è utile sottolineare come, pur partendo dall'esperienza diretta di pianificazione del Comune di Torre del Greco (ricompreso nella Zona Rossa) alla quale si farà riferimento ogni qual volta si renderanno necessarie esemplificazioni e illustrazioni, la metodologia qui esposta è estensibile al processo di pianificazione di ciascun comune ricadente in entrambe le Zone Rosse della Città Metropolitana di Napoli, quella vesuviana e quella flegrea.

Accertati gli inconfutabili meriti della Protezione civile e l'esigenza di potenziarne sempre di più la struttura, va detto che è però

necessario potenziare anche l'efficacia delle sue azioni in materia di gestione dei territori, delle popolazioni e dei beni interessati da rischi naturali e antropici. Il riferimento è, in special modo, al rischio sismico ed al rischio vulcanico, in relazione ai quali si prevede che, al verificarsi della crisi, gli abitanti vengano sfollati e trasferiti in altre località per periodi non programmabili. Per quanto riguarda il rischio vulcanico, ma bisognerebbe farlo anche per il rischio sismico, sono stati individuati alcuni territori presso i quali, al verificarsi dell'evento, gli abitanti delle località interessate saranno trasferiti, attraverso la costituzione, ancora tutta da concretizzare, di gemellaggi fra località ospitanti e località a rischio.

Sono proprio gli aspetti connessi agli spostamenti delle popolazioni che debbono essere affrontati, se si vuole effettuare un salto di qualità nella gestione del rischio. Infatti i protocolli attualmente utilizzati per quanto riguarda gli spostamenti delle popolazioni, prevedono la loro attivazione solo al verificarsi delle crisi. Prima di tale evento, i protocolli prevedono l'individuazione, di massima, dei territori che dovranno ospitare le popolazioni sfollate; le modalità degli spostamenti e le relative infrastrutture per la fuga e l'adunata della popolazione.

Inoltre, l'individuazione dei territori gemellati è stata elaborata, pur se in coerenza con gli obiettivi propri di un piano di emergenza, esclusivamente in termini organizzativi, mentre sarebbe stato auspicabile approfondire la conoscenza delle condizioni sociali, economiche e culturali dei territori da gemellare, al fine di realizzare "abbinamenti" proficui, preventivi e duraturi, per entrambe le parti, indipendentemente dal verificarsi dell'evento calamitoso.

Proviamo, infatti, a riflettere su cosa succederà ai circa 700.000 abitanti della Zona Rossa del Vesuvio ed ai 500.000 della Zona Rossa dei Campi Flegrei in fuga, una volta che raggiungeranno le rispettive destinazioni. Ipotizziamo che l'evento, come è probabile, non duri solo qualche giorno. E se pure durasse solo qualche giorno, chi può prevedere che la crisi non abbia, in tempi brevi, una recrudescenza? È uno scenario ipotetico, ma non abbiamo dati a disposizione che possano fornirci indicazioni sicure. Il recente terremoto dell'Italia centrale ha disatteso ogni previsione: dai tempi di apparizione del fenomeno

rispetto all'ultima crisi sismica alla successione dell'intensità delle scosse. È ragionevole concludere quindi che, per i territori che rientrano in possibili aree di crisi, debbano essere previste soluzioni che riguardino le attività da mettere in campo prima del verificarsi della crisi, in sinergia con le strategie urbanistiche e territoriali dei comuni gemellati.

L'attuale regime normativo affronta il problema esclusivamente introducendo divieti, che spesso si sommano ad altri, istituiti a tutela dei pregi paesaggistici, ecologici e culturali.

Ciò determina un quadro normativo complessivo costituito da più piani, redatti ed approvati in regime di legislazione concorrente, che non tengono conto delle reciproche disposizioni.

Nel caso specifico i piani, e in generale le norme sovraordinate, hanno creato una "coltre" normativa che, con la lodevole finalità della tutela del territorio, rischia di soffocare lo sviluppo. Il momento storico nel quale i provvedimenti normativi e le disposizioni pianificatorie sono stati approvati, imponevano tali limitazioni, in quanto la consistente disponibilità di risorse economiche del momento, pubblica e privata, non associata ad una pianificazione locale e sovraordinata che avesse al centro lo sviluppo sostenibile, rischiava di compromettere definitivamente la salvaguardia e la identità dei luoghi. Tale processo avrebbe creato un'inevitabile condizione di saturazione confusa del territorio, senza alcuna prospettiva di sviluppo.

Per quanto esposto in precedenza, invece, al fine di creare gemellaggi stabili e reciprocamente vantaggiosi per ospitanti e ospitati, i Comuni appartenenti alla Zona Rossa necessitano oggi di una pianificazione integrata e di politiche di sviluppo in grado di mitigare il rischio, ma anche di favorire il potenziamento, fino a livelli di eccellenza, delle attività produttive, culturali e turistiche, in accordo con le storiche vocazioni territoriali di ogni singolo Comune. L'importanza di un tale approccio risulta ancora più evidente se si considera che, assieme, le due Zone Rosse (vesuviana e flegrea) della Città Metropolitana di Napoli contano circa 1.200.000 abitanti per un'estensione territoriale pari a circa 485 km²; dati che, se raffrontati a quelli complessivi della Città Metropolitana, corrispondono rispettivamente al 40% della popolazione

totale (3.107.336) ed al 41% dell'estensione territoriale (1.171 km²).

È il caso, quindi, di porre a base del nuovo processo di sviluppo, attuato attraverso la pianificazione urbanistica, la conformità alla pianificazione sovraordinata. Evidenziando, caso per caso, attraverso l'utilizzo del principio di flessibilità, sancito dalla legge regionale 16/2004 all'articolo 11, in base al quale il piano sovraordinato può essere modificato dal piano sott'ordinato, sempreché sussistano comprovate esigenze diffuse relative alla necessità di garantire il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale e di riequilibrare gli assetti territoriali e ambientali. La deroga alla pianificazione sovraordinata non potrà mai riguardare azioni che determinino effetti non mitigabili entro i limiti previsti dalla normativa ambientale, prevedendo, nei casi possibili, un'ulteriore attività di compensazione.

In tal senso, l'apporto della pianificazione comunale a quella sovraordinata affronta il tema della capacità, non sempre soddisfacente, che un piano a scala minore, con un denominatore più grande, abbia di leggere tutte le condizioni reali di uno specifico territorio, in presenza di una notevole complessità morfologica, economica e sociale.

Se è auspicabile che la densità di popolazione nei territori a rischio si riduca, non è, però, pensabile che possa farlo tanto da non dover più predisporre piani di evacuazione. Non è ipotizzabile la desertificazione dei territori a rischio, come non lo è stato fino ad oggi.

Dovendo fare i conti, nel progettare la strategia, con la presenza della popolazione, non resta altra via che la pianificazione del rischio già nella fase di redazione degli strumenti urbanistici e territoriali. Affidando alle disposizioni riguardanti la mitigazione del rischio un ruolo sovraordinato rispetto agli altri canoni ed affidando all'intero piano comunale un ruolo di sintesi rispetto agli altri strumenti sovraordinati varati in regime di legislazione concorrente.

Con tale assetto, affinché la mitigazione del rischio rientri in una ipotesi pianificata, è necessario promuovere gemellaggi tematici, fra le località a rischio e quelle ospitanti. Infatti, se questi ultimi verranno scelti per affinità economiche, culturali, imprenditoriali, etc., sarà possibile pianificare le attività in modo complementare e sinergico. Analizzate le potenzialità dei territori a rischio il passo

successivo sarà la scelta di un territorio ospitante capace di legarsi in modo integrativo.

Pianificare territori a rischio significa porre le azioni di mitigazione del rischio in modo sovraordinato rispetto alle altre norme. Ciò non significa oltraggiare la tutela del paesaggio o la tutela ambientale, bensì pianificare con l'obiettivo di contrastare il rischio, mitigando, ed in alcuni casi compensando, gli effetti in contrasto con le norme deputate alla salvaguardia del territorio.

Da tale strutturazione del quadro normativo sovraordinato ne conseguono alcune indicazioni basilari per la individuazione delle azioni da comprendere nel processo di pianificazione che si possono sintetizzare in:

- divieto assoluto di incrementare i volumi residenziali;
- favorire il cambio di destinazione d'uso, da volumi residenziali a non residenziali e produttivi;
- realizzare aree di sosta ed infrastrutture per la mobilità convertibili, nei periodi di crisi, in aree di attesa e viabilità di esodo;
- mappatura delle caratteristiche socio-economiche e culturali, al fine di individuare i possibili territori con cui gemellarsi;
- favorire lo sviluppo delle eccellenze, che ne incrementino l'attrattiva ed il prestigio, quali componenti per agevolare i processi di aggregazione con i territori e le comunità individuate per accogliere la cittadinanza nei periodi di crisi.

Mappatura delle caratteristiche socio-culturali ed economiche del territorio e gemellaggi tematici

Si discute spesso di federalismo solidale; il rischio è un argomento sul quale sodalizzare. Infatti l'analisi del territorio nazionale, riferita al rischio sismico ed al rischio vulcanico, determinerebbe l'abbinamento di alcune località, accoppiate in modo che il verificarsi del rischio in una non possa coincidere temporalmente con il manifestarsi di alcun rischio nella località gemellata. Tale strategia potrebbe determinare un nuovo assetto territoriale nazionale che, partendo dai territori ad alto rischio vulcanico, potrebbe estendersi al rischio sismico; determinando una rete di collegamenti sinergici per evitare che il verificarsi di un evento si associ, per gli interessati, ai disagi di una tendopoli, sostituita

invece da dimore già disponibili, realizzate per funzioni diverse ma pronte a trasformarsi in luoghi di accoglienza.

La scelta delle località gemellate dovrà considerare due parametri: la vocazione dei territori e la bassa probabilità che possano verificarsi, nei rispettivi territori, contemporaneamente delle crisi. La scelta dei territori da gemellare secondo la vocazione e le potenzialità, economiche, culturali, geografiche, etc. attiverebbe un incremento della produttività complessiva. Ipotizziamo un territorio dove esista una consistente domanda di balneazione estiva ed il rispettivo territorio gemellato che possa soddisfare tale domanda; lo stesso vale per il turismo invernale. Così come per l'agricoltura, dove condizioni di limiti imposti dalla necessità di ridurre il rischio o dal pregio ambientale non consentono, in quel territorio, di sviluppare appieno le conoscenze tecnologiche degli operatori locali che, invece, possono essere sviluppate o integrate nei territori gemellati, selezionati in modo che abbiano caratteristiche sinergiche rispetto al tema. Molte aree soggette a spopolamento potrebbero essere così rivitalizzate. Pensiamo, inoltre, alle sinergie culturali, per formare percorsi tematici legati alle tipologie delle opere o ai percorsi connessi alla vita di filosofi, letterati, artisti, etc.

Tale approccio va tradotto in un metodo, il cui obiettivo principale è quello di individuare le caratteristiche ottimali di localizzazione della cittadinanza e delle attività per la scelta dei territori gemellati. È necessario procedere pertanto alla definizione di un "Sistema di Supporto alle Decisioni" (DSS) attraverso la strutturazione di metodologie procedurali ripercorribili ed applicabili nei processi di pianificazione di tutte le città ricadenti nelle 'zone rosse' della Provincia di Napoli. Il DSS rappresenta uno strumento utile ed efficace per l'elaborazione e l'attuazione della programmazione ed il raggiungimento degli obiettivi pianificatori, in sintonia con la esigenza di individuare le caratteristiche dei territori ospitanti (Fusco Girard *et al.*, 2005, 2014).

A tal fine, è necessario procedere ad una preliminare mappatura, attraverso opportuni indicatori, delle condizioni demografiche, sociali ed economiche dei territori di partenza (*Sending Sites* – SS), con cui devono risultare congruenti gli omologhi indicatori dei territori ospitanti (*Receiving Sites* – RS). La

mappatura delle condizioni territoriali consente di evidenziare le specializzazioni produttive presenti, ed eventualmente di stressare attraverso le azioni di piano le possibili vocazioni territoriali solo latenti.

La selezione dei cosiddetti “criteri di atterraggio”, ovvero dei criteri di scelta dei RS, è il nocciolo duro del metodo, che è strutturato in una valutazione *stepwise* articolata in fasi successive, secondo quattro famiglie di criteri (Alexander, 2006).

Il primo è un “criterio fisico-territoriale”, attraverso cui valutare la suscettività alla “trasformabilità” dei RS. Si tratta di un criterio di valutazione “prescrittivo”, a cui può essere attribuito un peso ed un valore-soglia, il cui mancato raggiungimento comporta l’esclusione del RS in esame dalle valutazioni successive. Esso è definito da un Indice Fisico Territoriale (I_{FT}) dato dalla combinazione di un vettore di subindici, opportunamente pesati e normalizzati. Ciascun subindice sarà ottenuto dalla sommatoria pesata e normalizzata di un set di indicatori. I subindici da costruire sono almeno tre, ed in particolare:

- un subindice di antropizzazione territoriale, dato dal seguente set di indicatori: densità abitativa; rapporto tra superficie urbanizzata e superficie territoriale; superficie pro capite destinata servizi per funzioni pubbliche; rapporto tra lunghezza assi ferroviari e stradali e superficie territoriale. Tale subindice misura e valuta la effettiva disponibilità del RS ad accogliere popolazioni e attività dagli SS;
- un subindice di vulnerabilità territoriale, dato dal seguente set di indicatori: numero di impianti RIR per km²; percentuale di aree esposte al rischio idrogeologico elevato e molto elevato; livello di pericolosità sismica. Tale subindice analizza e valuta la propensione dei RS alla vulnerabilità da rischio antropico e naturale;
- un subindice di salvaguardia territoriale, dato dalla seguente stringa di indicatori: rapporto percentuale tra aree vincolate e/o protette e superficie totale; rapporto percentuale tra aree di pregio agronomico e superficie totale; superficie di aree incolte sul totale.

Dalla sommatoria pesata dei tre subindici si ottiene quindi I_{FT} che avrà necessariamente un valore compreso tra ‘0’ e ‘1’.

La valutazione dell’effettiva trasformabilità territoriale, come detto, è il primo step della procedura. Esclusivamente i RS che abbiano superato una soglia prestabilita (ad esempio pari a 0,66, ma il cui valore dovrebbe essere stabilito dai *decision makers*) verranno valutati secondo i criteri successivi.

Il criterio di valutazione seguente è dato dal contenimento dei costi insediativi (K_j). In questo caso, il verso della valutazione è negativo: tanto maggiore sarà il costo ad ettaro o a kmq, tanto minore sarà la suscettibilità alla localizzazione da parte dei RS della attività e popolazioni provenienti dai SS. Anche questo è un criterio prescrittivo, cui applicare un valore-soglia ed un peso (sempre appannaggio dei *decision makers*): questa volta, il superamento di tale soglia comporta automaticamente l’esclusione dalle fasi successive della valutazione.

La valutazione a step prosegue successivamente, analizzando il “criterio socio-economico” e il “criterio identitario-culturale”. Al primo è associato un Indice Socio-Economico (I_{SE}) ed al secondo un Indice Identitario Culturale (I_{IC}). Entrambi sono criteri descrittivi, e la valutazione verrà condotta sia per i RS che per i SS. Per ogni criterio va calcolata la Congruenza tra gli indici che descrivono rispettivamente i RS e i SS, secondo un approccio assimilabile a quello attuato dal marketing territoriale, in cui si ricerca un *match*, ovvero una corrispondenza, tra domanda ed offerta di servizi e funzioni territoriali, tangibili ed intangibili. La differenza sostanziale è il ribaltamento di prospettiva, essendo in questo caso la domanda certa e misurabile (ancorché futura) e l’offerta -congruente con tale domanda- da individuare.

La “Congruenza Socio-Economica” $C_{SE} = I_{SE,RS} = I_{SE,SS}$ andrà ricercata attraverso l’analisi e la valutazione di un set di subindici appropriati e rappresentativi delle condizioni socio-economiche sia del SS che dei RS. I subindici che compongono sono riferiti -almeno- a: popolazione e famiglie, condizioni abitative, livello di istruzione, mercato del lavoro (suddiviso per tipologia di attività), mobilità, vulnerabilità materiale e sociale. Ciascun subindice è formato a sua volta da indicatori che descrivono il fenomeno nel dettaglio. I singoli indicatori, o gruppi di essi, devono essere quindi confrontati tra RS e SS, anche attraverso comparazioni *one-to-many* o *many-to-many*, laddove necessario ed opportuno.

Prendendo in considerazione il caso del PUC di Torre del Greco, ad esempio, dall’analisi del contesto socio-economico di partenza, emerge l’importanza del settore florovivaistico, quale fattore connotante l’eccellenza locale –come sarà argomentato più avanti- per il quale non può essere quindi accettata l’indifferenza territoriale delle aree di atterraggio. In questo caso, si rivela necessario dapprima costruire un indicatore composito, dato dall’aggregazione di subindicatori, quali: percentuale di addetti in agricoltura e produttività del settore, ovvero percentuale di aziende che ivi operano sul totale. Tale indicatore dovrà essere comparato con un indicatore aggregato dei possibili RS riferito a percentuale di addetti in agricoltura, percentuale di SA disponibile, percentuale di SA inutilizzata, ecc. Si dovrà analizzare pertanto, la congruenza tra ciascuno degli indicatori del SS rispetto a quelli prescelti per i RS, assegnando al *match* un simbolo positivo o negativo (+ e -), stabilito a priori da un valutatore esperto del settore. È opportuno graduare l’intensità di tale segno, utilizzando una scala simbolico-nominale (‘molto positivo’ = ‘+ +’, ‘molto negativo’ = ‘- -’), e attribuire un verso che indichi la massimizzazione o minimizzazione auspicabile di ciascun valore. Successivamente, grazie ad un’analisi di frequenza delle coerenze positive e molto positive, sarà possibile individuare le scelte localizzative più idonee (Camagni e Musolino, 2006; Patassini, 2006).

A tal fine è stata effettuata una esemplificazione, in base alla quale individuare la località gemellata più coerente con tale vocazione territoriale e specializzazione produttiva, non mettendo in discussione la scelta, apparsa invero schematica e acritica della Protezione Civile di trasferire in Lombardia gli abitanti di Torre del Greco, e che probabilmente una sperimentazione del modello proposto potrebbe anche confutare; tale esemplificazione restituisce una possibile valutazione di coerenza riferita al settore in questione, e permette di evidenziare che la localizzazione ‘Crema’ sia la più idonea ad accogliere le attività e gli occupati del settore florovivaistico, consentendo una reale ed effettiva integrazione transcomunale.

Parimenti, gli indicatori relativi alle condizioni abitative del SS andranno comparati con indicatori dei RS riferiti alla percentua-

le di abitazioni inoccupate, alla potenzialità d'uso abitativo dei centri abitati e degli edifici, ecc. Agli indicatori (sia dei SS che dei RS) potrà essere attribuito eventualmente un peso, per sottolineare l'importanza che ogni singolo settore ha all'interno del comparto economico locale.

Un'operazione similare sarà effettuata riguardo i subindici che compongono I_{IC} per calcolare la "Congruenza Identitario-Culturale"

In definitiva, tale fase della valutazione consente di individuare i profili dei SS più congruenti con le caratteristiche socio-economiche ed identitario-culturali del RS, così da facilitare i gemellaggi tematici.

È possibile, in ultima analisi, definire la localizzazione ottimale attraverso la seguente funzione valutativa:

$$LOC_{OTT} = f(I_{FP}, K_P, C(I_{SE}), C(I_{IC}))$$

La città eccellente: il caso di Torre del Greco verso una pianificazione antifragile

La strategia posta alla base della pianificazione è volta al superamento delle attuali condizioni di degrado di alcune aree ed alla ricerca dei processi di sviluppo del potenziale socio economico locale, con disposizioni che coniughino azioni di salvaguardia con quelle di riqualificazione e valorizzazione delle risorse diffuse sul territorio, secondo il criterio della sostenibilità ambientale, privilegiando la localizzazione degli standard e dei nuovi manufatti di servizio.

Si tratta di processi integrati, finalizzati a cogliere tutte le opportunità del territorio attraverso processi di pianificazione flessibile, ai sensi ed in conformità a quanto previsto dall'art.11 della legge regionale n.16/2004, al fine di accrescere l'appel territoriale delle medesime aree favorendo la realizzazione dei gemellaggi. Sono stati individuati 8 domini strategici, per ognuno dei quali, in base ad analisi conoscitive approfondite, si sono delineate alcune azioni strategiche che, in maniera tra loro sinergica, sono orientate a

DOMINIO STRATEGICO	AZIONI
AGRICOLTURA	Introduzione di forme di incentivazione volte: - allo sviluppo delle iniziative agrituristiche, considerando anche le potenzialità del sistema boschivo-ambientale interno alle aree protette del Parco Vesuvio; - alla formazione di consorzi per la lavorazione e trasformazione dei prodotti tipici di eccellenza (vino, pinoli, etc.) Favorire l'ammodernamento delle serre esistenti e, dove possibile, la realizzazione di nuove serre nelle aree vocate a tale produzione, con tecnologie volte a migliorare l'efficienza energetica (caldaie a biomassa; pannelli fotovoltaici etc.), in conformità alla normativa vigente.
COMMERCIO	Favorire lo sviluppo di un processo di identificazione, di qualificazione e di specializzazione delle attività, puntando sull'integrazione tra la città storica e la vendita dei prodotti tradizionali (ad esempio il marchio "Torre del Greco" per il corallo) e sul riuso del materiale. Favorire le forme di aggregazione di attività commerciali, artigianali e di servizio, che possono includere anche attrezzature per l'accoglienza e la ricettività.
INDUSTRIA E ATTIVITA' PRODUTTIVE	Interventi di messa in sicurezza, risanamento e restauro paesistico-ambientale delle aree di cave degradate per l'implementazione di spazi e servizi pubblici e/o di pubblico interesse. Riallocazione del sistema della cantieristica locale per garantirne le migliori condizioni per lo sviluppo. Delocalizzazione di alcune attività produttive in aree compatibili, come i cantieri navali, consentendo la realizzazione di spazi pubblici attrezzati.
EDILIZIA E ATTREZZATURE	Delocalizzazione di immobili (processo perequativo tra volumi esistenti) senza aumento del volume residenziale attuale per favorire la decompressione del tessuto residenziale del centro storico e la realizzazione di vie di esodo e aree di attesa. Quantificazione e localizzazione di aree per il soddisfacimento degli standard urbanistici.
ENERGIA	Previsione, all'interno del nuovo RUEEC (Regolamento Urbanistico Edilizio ed Energetico Comunale), di premialità tributarie e/o concessorie legate al miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici esistenti e all'utilizzo di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Interventi sistematici di retrofit energetico del patrimonio edilizio di proprietà comunale, che possano svolgere l'importante funzione di edifici dimostrativi e porsi come volano per la diffusione di best practices energetiche anche per il settore privato.
MOBILITA' E SOSTA	Realizzazione di parcheggi di interscambio in prossimità delle stazioni ferroviarie. Istituzione di servizi di navette elettriche con stazioni di ricarica ai capolinea e sistemi di mobilità pedonale meccanizzata (ascensori e scale mobili) con funzione di collegamento e raccordo tra le stazioni di S. Maria La Bruna e Via S. Antonio. Previsione di una viabilità alternativa a via Nazionale, anche ai fini della realizzazione delle vie di fuga in relazione al rischio vulcanico.
TURISMO	Riqualificazione del porto, con la riorganizzazione degli attracchi e dei servizi a supporto delle attività pescherecce e diportistiche, e realizzazione di una piazza sul mare con una passeggiata pedonale lungo la linea di costa, sulle esistenti opere marittime di difesa. Realizzazione di un circuito turistico che metta in rete le emergenze architettoniche (Ville Vesuviane), naturali (Vesuvio), enogastronomiche (prodotti tipici) e tradizionali (attività orafe e del Corallo) per attrarre tipologie diverse di turisti (crocieristi, bagnanti, trekkers). Riqualificazione del litorale balneabile, con la trasformazione delle barriere emergenti in barriere soffolte e creazione di spiagge comunali.
RISCHI NATURALI	Individuazione di Comuni, attraverso la mappatura delle caratteristiche del tessuto socio-economico e culturale, con i quali stipulare accordi e relazioni di scambio culturale, economico e sociale. Localizzazione delle migliori vie di esodo e delle aree di attesa, individuando e risolvendo, anche attraverso strumenti di perequazione, gli ostacoli e le barriere presenti. Adeguamento antisismico degli immobili, attivando, nei casi previsti dal RUEC, procedure perequative.

Figura 1 – matrice di coerenza (esempio)

favorire lo sviluppo di livelli di eccellenza nel tessuto socioculturale ed economico caratterizzanti il territorio comunale torrese (Fig. 2). La pianificazione della "città eccellente", possibile esclusivamente facendo ricorso alla flessibilità delle scelte di piano, non può che facilitare anche l'individuazione dei RS, e si muove nella direzione di una pianificazione cosiddetta "antifragile" (Cecchini e Blečić, 2016). A differenza della tanto sbandierata "resilienza", che indica la capacità di un sistema complesso –quale quello urbano- di resistere e reagire quando sottoposto ad uno stress, l'antifragilità comporta un miglio-

ramento del sistema stesso, adottando deliberatamente il rischio –imprevedibile- come possibile leva di sviluppo, e ammettendo la possibilità di un miglioramento e di una rigenerazione a causa di una perturbazione del sistema e persino di una catastrofe.

COERENZA SETTORE FLOROVIVAISTICO (Torre del Greco-RS)													
possibili RS	% superficie territoriale non agricola	gain min	% SAU sul totale	gain max	% superficie agricola non utilizzata	gain max	% occupati settore agricolo	gain min	numero di aziende e superficie nel settore	gain min	variazione % degli addetti in agricoltura	gain min	match
Milano	+		--		--		-		--		-		
Sondrio	-		+		+		+		-		-		✓

Figura 2 –Tabella sintetica con indicazione e breve descrizione delle azioni previste per ciascun dominio strategico

References

- Alexander E. R. (ed.) (2006), *Evaluation in Planning. Evolution and Prospects*. Ashgate, Aldershot.
- Camagni R., Musolino D. (2006), "Verso una metodologia di valutazione di impatto territoriale di politiche, piani e programmi", in Camagni R., Gorla G. (a cura di), *Valutazione economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali*. Angeli, Milano, pp. 303-322.
- Cecchini A., Blecic I. (2016), *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*. Angeli, Milano
- Fusco Girard L., Cerreta M., De Toro P. (2005), "Integrated Planning and Integrated Evaluation. Theoretical References and Methodological Approaches", in Miller D., Patassini D. (eds.), *Beyond Benefit Cost Analysis. Accounting for Non-Market Values in Planning Evaluation*. Ashgate, Aldershot, pp. 173-203
- Fusco Girard L., Cerreta M., De Toro P. (2014), "Integrated Assessment for Sustainable Choices", *Adaptive Evaluations in Complex Contexts, Scienze Regionali*, vol. 13, pp. 111-142.
- Patassini D. (2006), Logiche valutative nei processi di pianificazione territoriale, in Moroni S., Patassini D. (a cura di), *Problemi valutativi nel governo del territorio e dell'ambiente*. Angeli, Milano, pp. 23-46.

La ricostruzione di Salerno nel secondo dopoguerra

Simona Talenti, Annarita Teodosio

Il Piano di Ricostruzione di Alfredo Scalpelli (A. Teodosio)

La ricostruzione post bellica spesso costituisce un vero e proprio laboratorio di sperimentazione di nuovi linguaggi architettonici e l'occasione per una riflessione generale sullo sviluppo urbano. Nel secondo dopoguerra, in particolare, la necessità di ripristinare quanto perduto sovente si intreccia con l'esigenza di garantire in tempi rapidi nuove abitazioni e servizi per le città in espansione. All'indomani del secondo conflitto mondiale, anche Salerno, duramente colpita dalle incursioni aeree alleate (1), rientra nell'elenco di città obbligate a dotarsi di un Piano di Ricostruzione (2). Uno strumento che, basandosi su criteri di rapidità, efficienza ed economia, intende risolvere il problema di abitazioni, strutture pubbliche e rivitalizzazione dei centri, ponendosi come riferimento normativo per le attività costruttive sia pubbliche che private (Fantozzi Micali, 1998, p.21). Questi Piani sono spesso redatti da professionisti locali che, in tempi brevissimi e grazie a procedure di approvazione molto rapide, tentano di disciplinare gli interventi edilizi nell'emergenza rinunciando a qualsivoglia velleità urbanistica. Ciò, ovviamente, si riflette sui contenuti tecnici, generalmente molto limitati, ridotti perlopiù a semplici allineamenti stradali e indicazioni planivolumetriche. A Salerno, invece, la situazione assume una connotazione differente, poiché la questione del Piano di Ricostruzione è strettamente connessa a quella del Piano Regolatore Generale (Talentì Teodosio, 2017) di cui la città risulta ancora sprovvista negli anni '40 (Giannattasio, 1988 e 1995). Pertanto sembra ormai imprescindibile rivolgersi ad uno 'specialista in materia' per soddisfare entrambe le esigenze (3). La scelta ricade sull'architetto e urbanista romano Alfredo Scalpelli (4) (Bernoni, 1998) a cui si affida il mandato di «sviluppare il piano regolatore di ampliamento e risanamento della Città di Salerno e di redigere per via di stralcio da questo, il piano di ricostruzione» (5). Alla fine di agosto del 1945, a solo un mese dal conferimento dell'incarico, Scalpelli

consegna gli elaborati definitivi del Piano di Ricostruzione i cui obiettivi, evidentemente correlati alla futura redazione del PRG, sono chiariti nella parte iniziale della Relazione: «Questo piano che deve servire a ricostruire le zone danneggiate dalla guerra non deve intralciare e compromettere quello che sarà in seguito il piano regolatore della Città nella sua sistemazione interna e nel suo ampliamento; ma deve anzi preparare e favorire, ove se ne presenti la possibilità, il risanamento igienico edilizio delle zone colpite, e migliorare se necessario, la viabilità; così pure, sempre che le condizioni di demolizioni avvenute lo permettano, mettere in valore i monumenti e i panorami, prevedere le zone di espansione e riedificare l'abitato che per le ragioni su esposte non sarà più ricostruito in sito» (6). I criteri metodologici adottati, calibrati sulle diverse aree di intervento, riflettono la formazione personale di Scalpelli e rimandano a quei principi teorici dell'Urbanistica degli anni Trenta espressi dai suoi maestri Gustavo Giovannoni (7) e Luigi Piccinato (8) fautori di un rinnovato concetto di città (Bernoni, 1998).

Nella città consolidata l'Architetto intende «apportare tutti quei miglioramenti che urbanisticamente e igienicamente si riterranno opportuni per il risanamento della zona urbana» (9), peraltro utilizzando l'area di sedime di vecchi fabbricati crollati, o irrimediabilmente compromessi, per ampliare sedi stradali e creare slarghi. Nel quartiere San Giovanniello, sovrappopolato e fatiscente, inserisce una nuova strada concepita come «arteria di risanamento» (10) per immettere luce e aria; nel Rione Sant'Agostino, il crollo di una casa privata diventa l'occasione per «isolare il Palazzo della Prefettura e creare una visuale verso il mare», ma anche per dotare di «un accesso decoroso la nuova piazza che si creerà dietro la Prefettura» (11). Anche i dintorni della Stazione Ferroviaria sono oggetto di una serie di interventi per migliorare l'accessibilità e le interazioni spaziali: dalla rettifica del fronte del Palazzo D'Alessandro, all'apertura di una strada di collegamento con il lungomare, di cui si amplia pure la sezione stradale, alla creazione di un giardino pubblico nei pressi della Chiesa di Santa Croce (12). Scalpelli intuisce anche la necessità di delocalizzare le attività produttive e terziarie riservando le aree urbane all'esclusivo uso civile. Pertanto propone la costruzione di



Figura 1 – A. Scalpelli, Piano di Ricostruzione della città di Salerno - Studio per la sistemazione del centro (ASCSa, Piano di Ricostruzione Scalpelli, Faldone U.S.20). Si notino in giallo le demolizioni e in rosso i nuovi allineamenti stradali.

una scuola professionale sull'area della diruta Caserma Umberto I, di un albergo al posto della ex conceria Abbagnano, di abitazioni e uffici in luogo del Pastificio Di Filippo e di quello Scaramella (13). Tali sostituzioni edilizie sembrano includere numerosi vantaggi: per l'industria «perché sarebbe possibile apportare agli impianti quei miglioramenti che la moderna tecnica suggerisce», per i privati che possono sfruttare le aree edificabili e quindi per «la Città, che vedrebbe sorgere nuovi edifici a maggior decoro di essa» (14). Per gli edifici crollati che non è possibile ricostruire *in situ* il Piano individua nuove aree di espansione a densità controllata da dotare di tutti i servizi necessari, strade, piazze e giardini (15). Le tavole di progetto mostrano due quartieri dall'impianto geometrico regolare collocati rispettivamente nella zona compresa tra la stazione ferroviaria e lo Stadio Vestuti, e sulla fascia litorale oltre la foce dell'Irno, al di là del Torrione. Scalpelli, in questo modo, getta le basi per una crescita urbana pluridirezionale, verso oriente e l'entroterra, di cui traccia le principali linee di espansione. La costruzione di nuovi rioni, inoltre, per il Progettista assume una rilevanza molteplice poiché comporta l'implicito miglioramento di quelli antichi, costituisce «le premesse per un riordinamento del complesso urbano [...] che dev'essere alla base di ogni elevazione sociale e morale delle masse» e il punto di partenza di «quell'opera di ricostruzione che avrà in seguito un più largo respiro nel piano regolatore della Città» (16).

Il Piano di Ricostruzione è definitivamente approvato dal Ministero dei Lavori Pubblici nel febbraio del '47 (17), seppur con delle pre-

scrizioni che riguardano l'estremità orientale del Lungomare Trieste, da ricondurre alla larghezza costante di 25 metri rinunciando all'ampliamento proposto; la zona compresa tra la stazione ferroviaria e il fiume Irno, da restituire alla destinazione edilizia invece di quella a verde. Le modifiche richieste, apparentemente giustificate dalla volontà di conservare allineamenti e dimensioni preesistenti evitando discontinuità nei percorsi e nel tessuto urbano, molto probabilmente, celano lo scopo prioritario di preservare aree edificabili inficiando, così, il significato di alcune scelte progettuali di Scalpelli.

Le vicende relative alla redazione dei nuovi studi particolareggiati di questi Stralci sono piuttosto complesse e non sempre decifrabili. Probabilmente la questione si protrae per molti anni, se ancora nell'ottobre del '48 il sindaco di Salerno scrive a Scalpelli una lettera per sollecitare gli studi definitivi per le zone stralciate (18). Inoltre, ancora nel corso degli anni '50 e '60, il Piano è oggetto di numerose proposte di Variante, di iniziativa pubblica o privata, che investono diverse aree della città, dal centro storico al limite orientale, alle zone di nuova espansione, ove un'edificazione sempre più massiccia soppianta la bassa densità e le aree verdi immaginate inizialmente da Scalpelli le cui previsioni, spesso non integralmente attuate, subiscono talvolta alterazioni così significative da stravolgere il senso profondo del progetto.

Altrettanto incomprensibili appaiono le vicende connesse alla redazione del nuovo Piano Regolatore Generale, che costituisce il secondo punto, ma non per importanza, dell'incarico conferito a Scalpelli. Se in una lettera inviata al sindaco Silvio Baratta nel maggio del '46 l'Architetto parla di consegna degli elaborati ed esprime gratitudine «per l'onorifico incarico avuto» augurandosi che il suo lavoro «non resti sulla carta, e si possa [...] avviare alla graduale realizzazione per il decoro e il maggiore sviluppo di Salerno» (19), in un documento del gennaio '47 si legge ancora che «l'architetto incaricato deve ora soltanto completare qualche altra pianta» (20). Le sorti effettive di questo progetto, probabilmente redatto dall'Urbanista romano sono ancora molto oscure, ma di fatto, nell'aprile del 1953, l'incarico per la redazione del Piano Regolatore Generale viene affidato a un altro gruppo di lavoro, capeggiato dall'ar-

chitetto veronese Plinio Marconi, affiancato dagli ingegneri salernitani Luigi De Angelis e Antonio Marano e, successivamente, dallo stesso Scalpelli.

Il Piano Regolatore di Plinio Marconi (S. Talenti)

L'urgenza di una pianificazione a scala territoriale in grado di rispondere non soltanto alle necessità della ricostruzione e del risanamento del patrimonio immobiliare storico danneggiato dalla guerra, è all'origine della delibera del 23 aprile 1953 con la quale l'Amministrazione comunale affida l'incarico per la redazione di un Piano Regolatore al «prof. Plinio Marconi, ordinario di urbanistica presso la Scuola di Architettura della Università di Roma, con l'assistenza e la collaborazione dei tecnici Ingg. Dr. Luigi De Angelis e Dr. Antonio Marano, anche, rispettivamente, nella qualità di rappresentante dell'Ordine degli Ingegneri e dell'Associazione Provinciale degli Ingegneri» (21) (Giannattasio, 1984, 1988 e 1995; Talenti Teodosio, 2017). Quando, un anno più tardi, Salerno viene inserita nell'elenco dei Comuni italiani obbligati ad elaborare un Piano Regolatore generale (22), una disastrosa alluvione stravolge il centro storico, sollecitando risposte immediate per i senzatetto e ritardando in tal modo la riflessione sulla trasformazione a lungo termine della città e della sua giurisdizione (Talenti Teodosio, 2014). La Commissione Prefettizia «fissa al 30 giugno 1956 il termine massimo per la presentazione del progetto» (23). Ma dai documenti d'archivio si evince che il prof. Marconi ha ottenuto la cartografia e i fotomontaggi delle riprese aerofotogrammetriche del vecchio centro storico e delle zone di espansione non prima del 1957 e che il progettista stava aspettando urgentemente tali documenti «allo scopo di completare lo studio del piano regolatore» (24). Il nuovo strumento di pianificazione, ultimato nel 1958 dal team di progettisti capeggiato da Marconi – al quale si era associato, in quello stesso anno, Alfredo Scalpelli (25) – nasce nell'intento di incanalare una ricostruzione che il progetto elaborato dall'Architetto romano nel 1945 non era riuscito a disciplinare, probabilmente anche a causa degli ingenti danni della catastrofica inondazione. Nell'aprile del 1958 viene pubblicato e adottato il nuovo PRG (26), ma la sua definitiva approvazione avviene solo con il decreto

del 4 febbraio 1965 (27), dopo un iter lungo e travagliato, caratterizzato da forti tensioni politiche.

L'origine della nomina di Plinio Marconi nel team salernitano preposto all'elaborazione del PRG, rimane ad oggi oscura, ma potrebbe essere legata alla presenza del collega romano Alfredo Scalpelli. Quando nel 1953 Marconi (1893-1974) è chiamato a Salerno per redigere il nuovo piano urbanistico, l'ingegnere-edile – di origine veronese – ha alle spalle una lunga carriera consacrata alla riflessione urbanistica e alla codifica della disciplina (Di Biagi, 1992). A Salerno, Marconi ritiene possibile procedere ad un'esecuzione immediata del Piano Regolatore, senza passare attraverso la tappa dei piani particolareggiati. Privandosi dello strumento attuativo, il PRG della città campana si arricchisce di norme dettagliate inerenti alle tipologie edilizie, alla maglia viaria, alla precisa collocazione delle diverse aree ecc. Il commento nel 1961 del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici al progetto di PRG di Salerno conferma la pratica innovativa dell'urbanista nel cui Piano "la viabilità minore ... a volte appare studiata con eccessivo dettaglio", auspicando invece un normale e più tradizionale iter attuativo attraverso il piano particolareggiato (28).

Anche il metodo conoscitivo preliminare alla redazione del PRG di Salerno si allinea ai criteri applicati da Marconi nelle sue svariate esperienze di urbanista. L'approccio di Marconi ambisce ad un metodo oggettivo di indagine preliminare volta a restituire lo stato di fatto di un territorio attraverso l'attenta disamina delle sue condizioni geografiche, geologiche, storiche, morfologiche, demografiche ecc. La Relazione allegata al progetto attesta ampiamente lo studio scrupoloso della crescita demografica, della consistenza e della tipologia edilizia esistente, nonché dei caratteri fisici del territorio (29). Sono spesso le teorie del suo relatore di tesi Gustavo Giovannoni e le considerazioni che il centro antico sia un ambiente da conservare (sia dal punto vista funzionale che da quello estetico e formale), ad incidere profondamente sull'orientamento e sul pensiero di Marconi, indirizzando le nuove costruzioni verso la periferia (Di Biagi, 1992). Nonostante Marconi individui, oltre agli edifici di riconosciuto pregio architettonico, anche gli insediamenti ottocenteschi lungo la valle dell'Irno e faccia menzione perfino di alcune semplici

«case e fattorie» (30), la sua proposta prevede una sorta di «diradamento» urbano di tutte le superfetazioni, sopraelevazioni e di ciò che viene considerato «privo di valido carattere ambientale storicamente qualificabile» (31). Il centro di Salerno viene descritto dai redattori del PRG come «una congerie di strutture fatiscenti ed incoerenti» (32). L'unico valore individuato è quello «pittresco», non sufficiente a consegnare ai posteri tali rioni degradati e malsani (33). Alla museificazione dei centri storici, Marconi preferisce quindi l'intervento atto a salvare i fabbricati dalla fatiscenza e dal degrado igienico.

L'opera di pianificazione prende avvio a partire dal dimensionamento della città e in particolar modo dai rapporti tra le dimensioni delle diverse zone (residenziali, industriali, verdi, ecc.) di cui essa si compone (34). Diminuire l'affollamento – «causa preminente del dissesto urbanistico» (35) – costituisce l'obiettivo prioritario ed ineludibile. Il PRG riflette perfettamente quella funzione di strumento regolatore della crescita urbana, ratificata dalla normativa urbanistica del 1942. L'opzione progettuale ruota pertanto attorno all'individuazione di una possibile zona di espansione: una scelta che si inserisce nella continuità con le ipotesi del Piano della Ricostruzione. Il progetto del 1945 viene infatti richiamato in varie occasioni, precisando inoltre che «il Piano regolatore generale attualmente redatto, tiene presenti, ove possibile, i vincoli già definiti dal piano di Ricostruzione» (36). E così Marconi ipotizza un'espansione residenziale nella zona pianeggiante tra la collina ed il mare, a sud-est del fiume Irno e del centro storico. Per i rioni di antica origine prevede essenzialmente un'opera di «bonifica igienica» e «diradamento edilizio», demolendo immobili fatiscenti. Questa operazione avrebbe consentito di realizzare un attraversamento del nucleo storico da est a ovest – già impostato nel Piano di Scalpelli – ed un allargamento del tracciato particolarmente stretto che da Portanova conduceva a via Roma.

Per la pianificazione del settore di nuova espansione, Marconi propone altezze limitate e notevoli distacchi tra i fabbricati, nonché indici di fabbricabilità nettamente inferiori rispetto a quelli in uso fino ad allora. La varietà tipologica avrebbe dovuto caratterizzare le nuove aree, con casette singole, doppie e a schiera, case con orti, ville e villini, fabbricati

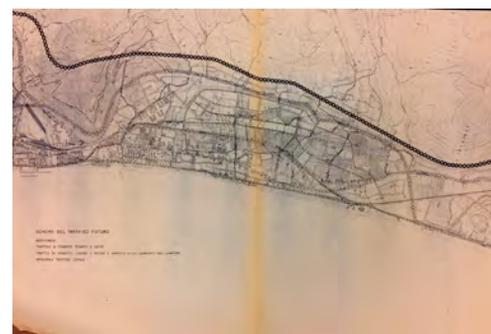


Figura 2 – Plinio Marconi, PRG, Schema del traffico futuro. (ASCSa, faldone Urbanistica, Piano Regolatore)

semintensivi e intensivi. Il tutto sintetizzato, come di consuetudine, in una tabella inserita nella Relazione (40) e nella tavola con le norme urbanistico-edilizie, allegata all'elaborato grafico (41). I progettisti si adoperano anche a precisare la necessità che tutte le zone di espansione fossero attrezzate con mercati, negozi e scuole di primo grado, al fine di rendere autonomi e indipendenti i nuovi quartieri residenziali. Purtroppo, non essendo mai stato adeguato alla normativa sugli standard, il Piano Regolatore del 1965 lascerà le numerose zone edificabili in mano ad una speculazione che, approfittando della carenza normativa, realizzerà quartieri dormitorio ad alta densità e dalle volumetrie eccessive, senza lasciare spazio alle numerose opere di urbanizzazione secondaria di cui avrebbero necessitato con urgenza.

Per garantire l'efficace applicazione del PRG, Marconi e suoi collaboratori ritengono prioritario lo studio della circolazione urbana e territoriale, in grado di collegare e mettere in relazione le diverse parti del tessuto urbano. L'analisi della congestione viaria dovuta alla Statale 18 e alla sua parziale sovrapposizione al traffico urbano, e l'ipotesi di spostamento della rete ferroviaria Salerno-Battipaglia al fine di «liberare» la piana di espansione da questo ostacolo che la attraversa «malamente» (42), costituiscono i due assi di intervento privilegiati dal Piano Marconi. Proposte che restano parzialmente sulla carta e la cui mancata attuazione pregiudica ancora oggi la circolazione dei veicoli. Ugualmente di grande respiro è la proposta di riunire gli impianti produttivi, all'epoca «dislocati a casaccio», in un'unica zona «modernamente concepita» (43). Un potenziamento del porto commerciale – il cui bacino viene spostato a ponente di quello esistente, secondo un progetto già sottoposto ad approvazione da parte del

Ministero dei Lavori Pubblici, e recuperando così i terreni lasciati liberi per nuovi quartieri residenziali – avrebbe suggellato la nuova riorganizzazione economico-commerciale della città di Salerno. Le proposte di Marconi non si limitano quindi ad incanalare e controllare la crescita urbana. Il Piano Regolatore è concepito come strumento di gestione dell'assetto del territorio e pertanto le nuove norme avrebbero dovuto incidere profondamente su tutta la circoscrizione comunale. Rientrano così nell'opera di pianificazione numerosi provvedimenti a scala territoriale, tra cui il progetto di una sorta di circonvallazione che parte dalla costiera amalfitana (per l'esattezza da Vietri), «circuisce i nuovi quartieri di espansione della città» (44) per collegarsi poi alla Statale 18 in località Mariconda. Il nuovo PRG prevede inoltre una nuova arteria che costeggia il lungomare e scende fino a Paestum e un'ampia piazza sul mare a circolazione rotatoria dove far convergere i diversi assi stradali (Statale 18, lungomare, Statale 88). Troppe di queste disposizioni non sono state messe in pratica. È indubbio che Salerno si sarebbe forse potuta sottrarre agli ingorghi di cui è vittima ancora oggi se il PRG fosse stato adeguatamente rispettato. Per oltre un quarantennio il Piano Marconi ha rappresentato l'unico riferimento normativo per lo sviluppo urbano di Salerno, in attesa dell'approvazione, nel 2006, del nuovo Piano Urbanistico Comunale (P.U.C) redatto da Oriol Bohigas, che detta i criteri di pianificazione e riqualificazione della città contemporanea (Talenti Teodosio, 2015).

I Piani di Scalpelli e Marconi, dagli iter molto travagliati e dalle prospettive originariamente limitate, per il protrarsi della loro applicabilità, hanno di fatto condizionato l'assetto di Salerno dettando, in maniera più o meno implicita, i criteri per lo sviluppo della città contemporanea, l'espansione verso oriente e l'intensa edificazione del litorale.

1. I bombardamenti avevano profondamente danneggiato le infrastrutture, le industrie e il 40% del tessuto residenziale. Per ulteriori dettagli si veda: Archivio Storico del Comune di Salerno (d'ora in poi ASCSa), "Piano di Ricostruzione Scalpelli", Faldone U.S. 20.
2. Il Piano è normato dal D.L.L. 1 marzo 1945 n.154, la cosiddetta Legge Ruini. L'elenco di città, invece, è approvato con D.M. 29 maggio 1945 n.125 del Ministero dei Lavori Pubblici.
3. ASCSa, *Deliberazioni della Giunta* (anno 1945), Deliberazione n. 592 in data 28 maggio 1945, fol. 115.
4. Alfredo Scalpelli (1898-1966), nativo di Tivoli, inizia la sua carriera come intagliatore sulla scia del fratello Adolfo, valente pittore scomparso in guerra. Nel 1925 si iscrive alla Scuola Superiore di Architettura, ove è allievo di Piacentini e Giovannoni. Qui conosce gli amici e i colleghi (tra gli altri: G. Minnucci, A. Libera, L. Piccinato) con cui condivide le idee di ricerca e rinnovamento della disciplina architettonica a varia scala. Ha una carriera abbastanza ricca ed eterogenea: partecipa a concorsi per la redazione di Piani Regolatori, in gruppo (Foggia, Cagliari, Arezzo, Sabaudia, Giulianova) o da solo (La Spezia, Assisi città bassa, Tivoli); progetta edilizia residenziale di committenza pubblica (case popolari di Verona, Vicenza, Salerno, Roma, Lecce, Catania) e privata (villini in Costiera Amalfitana), molte infrastrutture (alberghi, banche, teatri, auditorium, scuole e piscine) e numerose chiese (tra cui quelle di Sabaudia e Salerno); ricopre incarichi istituzionali e rappresentativi. Purtroppo ancora oggi la sua figura è poco conosciuta anche tra gli addetti ai lavori, la bibliografia è piuttosto scarna e l'unico testo di riferimento è quello di Bernoni (1998).
5. ASCSa, *Deliberazioni della Giunta* (anno 1945), Deliberazione n. 789 in data 3 agosto 1945, fol. 115.
6. ASCSa, Piano di Ricostruzione Scalpelli, Faldone U.S. 20, *Relazione al Piano di Ricostruzione per la città di Salerno*, pp.1-2.
7. «[...] limitare il vecchio centro a pochi adattamenti ed aggiunte modeste e rispettose dell'ambiente [...] ed avviare la nuova vita edilizia [...] nei quartieri di nuova formazione» (Giovannoni, 1931, p.183).
8. Lo scopo prioritario della pianificazione quello di rendere «la vita urbana ad un tempo bella, sana, comoda ed economica» (Malusardi, 1993, p. 207).
9. ASCSa, Piano di Ricostruzione Scalpelli, Faldone U.S. 20, *Relazione al Piano di Ricostruzione per la città di Salerno*, pp.2-3.
10. *Ibidem* p.3.
11. *Ibidem*, p.4.
12. *Ibidem*, p. 9.
13. *Ibidem*, p.7.
14. *Ibidem*, p.8.
15. *Ibidem*, p.10.
16. *Ibidem*, p.11.
17. ASCSa, Piano di Ricostruzione Scalpelli, Faldone U.S. 20, Piano di Ricostruzione di Salerno, Decreto del Ministero del LL.PP. in data 12 febbraio 1947 n.135-218.
18. ASCSa, Piano di ricostruzione. Incarico all'ing. Scalpelli (X-VIII-181/1), Lettera del Sindaco Buonocore a Scalpelli in data 4 ottobre 1948 per sollecitare la redazione dei progetti per le zone stralciate dal Ministero.
19. ASCSa, Piano di Ricostruzione. Incarico all'ing. Scalpelli (X-VIII-181/1), Lettera di Scalpelli al sindaco Silvio Baratta per la consegna definitiva del PRG in data 6 maggio 1946.
20. ASCSa, Piano di Ricostruzione Scalpelli, Faldone U.S. 20. Lettera del Sindaco all'ing. Giuseppe Buonocore, Presidente dell'Associazione Ingegneri e Architetti della provincia di Salerno, per fornire informazioni sullo stato dell'arte del Piano di Ricostruzione e del Piano Regolatore in data 27 gennaio 1947.
21. ASCSa: *Deliberazioni comunali* (anno 1953), deliberazione n.761, folio 117-118; cit. fol. 117.
22. Si tratta del decreto interministeriale n. 391 dell'11 maggio 1954.
23. ASCSa, "Deliberazione commissariale" n. 3077, in data 30 dicembre 1954, folio 44.
24. ASCSa, *Deliberazioni comunali* (anno 1957), deliberazione n. 1052-1057 in data 8 aprile 1957 (folio 196-197) relative ai preventivi per i fotomontaggi delle riprese aerofotogrammetriche.
25. ASCSa, *Deliberazioni commissariali* (anno 1954), deliberazione n. 3077, in data 30 dicembre 1954, foglio 44. Tra i collaboratori figura ora anche l'«Architetto Prof. Alfredo Scalpelli», mentre si perdono le tracce dell'ing. De Angelis.
26. ASCSa, *Deliberazioni comunali* (anno 1958), deliberazione n. 228 in data 14 aprile 1958.
27. L'approvazione sarà pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 57 del 22/02/1966.
28. ASCSa, X/VIII/188-2 Piano Regolatore. Relazione 1960 1961, *Municipio di Salerno, Piano Regolatore Generale. Modifiche ed integrazioni in conformità di quanto espresso dal Consiglio Superiore dei LL. PP. nell'adunanza del 27-7-1961, con voto n° 1356 e dal Consiglio Comunale con deliberazione n° 78 del 25-3-1963*, p. 4.
29. ASCSa, faldone Urbanistica, Piano Regolatore. Regolam. Edil. Varie, coll. provv.: *Progetto di Piano Regolatore Generale del Comune di Salerno. Relazione*.
30. *Ibidem*, p.5.
31. *Ibidem*, p.7.
32. *Ibidem*, p.7.
33. *Ibidem*, p.7. Nella relazione del Ministero dei LL.PP., oltre al termine pittoresco, si trova quello di "popolaresco", che sembra avere un connotato più negativo e dispregiativo: ASCSa: X/VIII/188-2 Piano Regolatore Relazione 1960 1961, *Comune di Salerno. Piano Regolatore della città. Voto del Consiglio Superiore dei LL. PP. Assemblea Generale. Espresso in adunanza del 27/7/1961*, p. 11.
34. Le tavole del PRG sono conservate all'Archivio di Salerno, ASCSa: Salerno. Piano Regolatore, coll. provv.
35. ASCSa, X/VIII/188-2 Piano regolatore. Relazione 1960, 1961, *Comune di Salerno. Piano Regolatore della città. Voto del Consiglio Superiore dei LL. PP. Assemblea Generale*.

Espresso in adunanza del 27/7/1961, p. 5.

36. ASCSa, faldone Urbanistica, Piano Regolatore. Regolam. Edil. Varie, coll. provv., *Progetto di Piano Regolatore Generale del Comune di Salerno. Relazione*, p. 6.
37. ASCSa, faldone Urbanistica, Piano Regolatore. Regolam. Edil. Varie, coll. provv., *Progetto di Piano Regolatore Generale del Comune di Salerno. Relazione*, p. 25.
38. ASCSa, faldone Urbanistica, Piano Regolatore. Regolam. Edil. Varie, coll. provv., *Piano Regolatore Generale del Comune di Salerno. Quadro delle principali norme urbanistico-edilizie*.
39. ASCSa, faldone Urbanistica, Piano Regolatore. Regolam. Edil. Varie, coll. provv., *Progetto di Piano Regolatore Generale del Comune di Salerno. Relazione*, p. 10.
40. *Ibidem*, p. 14.
41. *Ibidem*, p. 20.

References

- Bernoni, M. (1998) *Alfredo Scalpelli, architetto e urbanista (1898-1966)*, Studio 3b, Roma.
- Giannattasio, G. (1984) *La città cerca casa. Edilizia Economia e Popolare a Salerno, 1920-1984*, Roma.
- Giannattasio, G. (1988) *L'Urbanistica a Salerno*, Fratelli Fiorentino, Napoli.
- Giannattasio, G. (1995) *Salerno. La città moderna. Piani e progetti dall'Ottocento ai primi decenni del Novecento*, Edizioni 10/17, Salerno.
- Giovannoni, G. (1931) *Vecchie città ed edilizia nuova*, UTET, Torino.
- Fantozzi Micali, O. (1998) *Piani di ricostruzione e città storiche, 1945-1955*, Alinea, Firenze.
- Malusardi, F. (1993) *Luigi Piccinato e l'Urbanistica moderna*, Officina Ed., Roma.
- Talenti, S., Teodosio, A. (2015) "Salerno tra politiche di espansione e ricerca di nuovi fulcri urbani", *ASUP. Annali di Storia dell'Urbanistica e del Paesaggio*, vol. 2 (2014), pp. 216-227.
- Talenti, S., Teodosio, A. (2017) "Salerno: i piani dall'utopia alla cementificazione. Alfredo Scalpelli e Plinio Marconi: due 'specialisti in materia'", *ASUP. Annali di Storia dell'Urbanistica e del Paesaggio*, vol. 5, pp. 8-23.
- Di Biagi, P., Gabellini, P. eds. (1992) *Urbanisti italiani, Piccinato Marconi Samonà Quaroni De Carlo Astengo Campos Venuti*, Roma-Bari.

Overcoming Crises: Planning to bridge the humanitarian and development divide

Jonathan Weaver, Francesco Tonnarelli

In an increasingly urban world, conflict and natural disasters intersect with the growth of poorly planned and built urban settlements, as well as poverty, vulnerability and the chronic stresses that rapid urbanisation implies in many parts of the world. With this urbanisation of disaster risk, humanitarians have been increasingly involved in operations within urban areas. Their tools, approaches and skill sets, though, are still often grounded in rural regions or remote camp setting¹.

As a result there is an emerging issue regarding critical knowledge and expertise gaps. *The use of contradictory models and the lack of an overarching understanding of an urban scenario can result in uncoordinated approaches by government institutions, NGO's, militaries, influential figures and common urban dwellers thus aggravating the burden created by poor urbanization.*

The current approach to assistance is bound by short, post-crisis timeframes, which cannot consider, and often disregard, historical and future needs of an urban ensemble. The lack of appropriate responses becomes even more apparent in protracted emergency contexts. Interventions tend to be based on a standardized set of responses that do not take into account the dynamic nature of protracted crises or the specificities that define them. While they contribute to saving lives and, to a certain extent, protect livelihoods, they are generally inadequate for addressing in a sustainable manner the complex root causes of these crises. Especially in urban contexts, targeting one specific group for assistance might also raise issues, as various groups (such as the hosting community) have similar needs, experience similar difficulties and also need to be supported and protected over years given the volatile situations.

Traditionally humanitarians analyse needs and capacities at the household or individual level, often partitioning necessities

into sectors, without taking into account the interaction that communities can have with the (social, economic, urban) fabric of the city they live in. The current cluster system struggles in engaging with formal or informal networks and systems. Not only are opportunities lost for wider and longer-lasting positive impact on urban life. In the establishment of parallel systems for service provision and goods distribution, humanitarian interventions may distort and damage economies². By-passing local authorities they overlook cities as fragile settings with particular needs and dynamics affecting conflict prevention and post-conflict recovery. Recent humanitarian emergencies in urban areas³ - Hurricane Katrina in the USA (2005), Kenya's election-related violence (2007/8), Typhoon Ketsana in the Philippines (2009), earthquake in Haiti (2010) – have shown how *humanitarian response needs to adapt its approaches to urban areas*. The debate on the evolution of the policy framework for response in cities has also been informed by the unprecedented increase in displaced population and their massive influxes in towns and cities⁴. As a result, the approach of the international community in recent years has been to gradually move humanitarian relief closer to recovery and development. This is exemplified in the post-2015 Sustainable Development Goals, which introduced a specific goal (# 11) to “make cities inclusive, safe, resilient and sustainable”. Its formulation highlights the “opportunity embedded in cities” to promote economic development along with peace, security, and protection from shocks and disruptions⁵. The New Urban Agenda adopted by all UN member States in 2016, further emphasizes the need to pay “special attention” to cities undergoing post-conflict transitions and affected by natural and human-made disasters. Nevertheless, how these policies and statements of intent are translated to ensure humanitarian interventions in urban areas fully harness the potential of cities and their inhabitants is yet to be clearly understood in practice. This is part of a bigger thinking among international and governmental organizations. As UN's urban agency, UN-Habitat is fully engaged into this endeavor, and many actual experiences and collaborations in the field are feeding the debate on how to develop common ground for its approach.

Durable solutions in Somalia

Somalia has been experiencing severe drought since late 2016. These conditions have contributed to the displacement of more than a half a million people across Somalia. A UNHCR report indicates 837,000 have so far been displaced in the country between January and September 2017.⁶ In the Somalia Region, though, demographic shifts have been intersecting with the impacts of climate change, conflict and displacement for more than twenty years. In addition, this displacement is typically protracted, sometimes over decades, and characterized by few improvements of living circumstances and vulnerabilities, even though a majority of these groups continue to survive in the absence of any lasting solutions – or resolution to the circumstances that characterise their displacement in the first place.

The need of a programme with the aim to sustainably resolve the chronic crisis in the country has already brought the Government of Somalia, United Nations, NGOs and international partners to launch the *Somalia Durable Solutions Initiative (DSI)*, providing a multi-stakeholder framework for engagement and roadmap at policy, coordination and implementation levels to provide comprehensive solutions.

In 2017, the establishment of a new central government and federal states alongside

tangible progress towards security and peace finally demonstrates a favorable climate for the achievement of a transformation countrywide⁷. The launch of the National Development Plan finally provides space within the *government led, government owned* national planning architecture to catalyse progress towards the achievement of durable solutions⁸.

While active in the region for more than 30 years, UN-Habitat in Somalia has traditionally concentrated its efforts in addressing sustainable urban development through inclusive governance and provision of local services⁹. In the emerging context, stressing the necessity of a holistic approach to urban crises, the agency has started tackling more directly these issues.

The case of Baidoa, capital of the newly formed federal South West State, shows an attempt in that direction. This town is one of the main nodes in central Somalia, and at the centre of what it's, in normal seasons, the breadbasket of the country. As of today, it has the highest record of drought related displacement: the cumulative urban population has more than doubled in the last year, if consideration is taken of the entire community including the host population. Within 7 months the area occupied by IDP settlements on the periphery of Baidoa increased by 177%, and constitutes now more

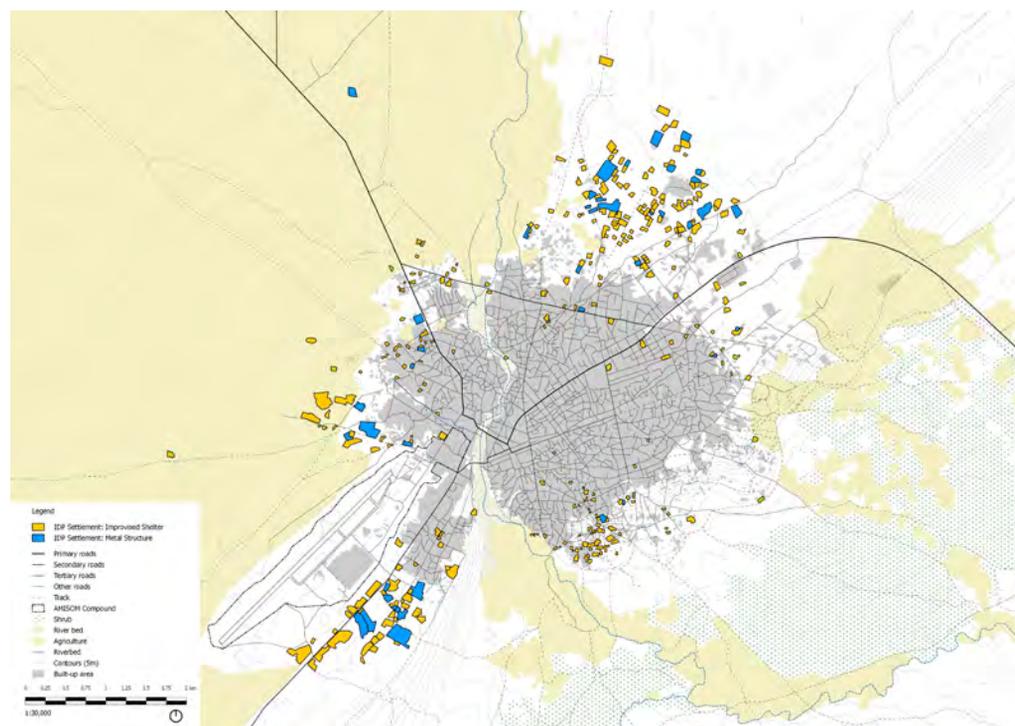


Figure 1 – IDP Settlement in Baidoa as for April 2017 © UN-Habitat, 2017

than 10% of the built-up area of the town.¹⁰ The latest projections show that up to 80% of displaced people are not likely to return back to their original homes. These numbers need to be added to an already large amount of IDP's settled in town, and an urban population in dire constraints, with already high pressure on resources, settlements and livelihood options. The landscape of actors present at the moment in Baidoa is extremely wide. The attempt by UN-Habitat in collaboration with IOM takes into consideration a spatial approach streamlined through spatial development actions at different scales.¹¹ Intervention is subdivided in logical process sequences, which again can be reflected in incremental annual project and program plans whilst maintaining a multi-year perspective. This approach also considers the decreasing public interest which occurs in long planning processes by starting with small-scale, short-term projects which have the potential to trigger other forms of development in the community giving the city a chance to grow naturally both socially and economically.

First assistance

Giving a strategic perspective in the immediate response can present many complexities considering the number of agents involved alongside the pressure of the emergency. A quick but fundamental planning decision for the sustainable response of displaced people is the allocation of well-located land for IDP settlements, allowing the overall development of the settlement to function as the foundation for self-reliance and integration. Succeeding in connecting to the broader urban context will avoid exacerbating the fragile condition of the city, and direct part of the investment for the emergency relief to "normal" urban challenges Baidoa is encountering, rationalizing the load on natural resources, infrastructure and social facilities. In this regard UN-Habitat is developing basic site selection criteria identifying essential and recommended minimum conditions alongside easily-implementable sustainable planning principles within the emergency phase framework to form the basis of the long term urban structure, stressing a careful and thorough selection process in the project's inception phase. Requirements include basic fundamental needs for the establishment of any longstanding settlement, such as access to water, access to livelihood opportunities,

and consideration of environmental hazards etc. Nevertheless, in the search for Durable Solutions land tenure remains one of the main obstacles. In the Somali context, where land is the major driver of previous, current and possibly future conflicts, advocating for the allocation of areas which can be presumed free from land claims and disputes is the main challenge, beyond the purely technical assessment of a site condition. With the official confirmation on the status of the land by the South West State Government and City Municipality, these sites can be considered as part of Baidoa town and not temporary settlements, thus opening the way to long term planning.

Participatory Process and community action plan

Whilst dealing with the immediate needs in terms of shelters and protection, a more context-rooted approach was rolled out that aimed to improve the living conditions of IDPs in the immediate term and match them with the wider audience of the city dwellers in a longer time perspective. The aim was not to target only IDPs, but to involve them into the discussion for directing clear investment packages for integrated urban development of the whole city. In order to do this, the programme worked at a variety of scales, with neighbourhoods, village (town district) councils, district councils, service providers and national ministries, as well as women association, religious groups, and youth. Action Groups, bringing together representatives of IDP, hosting communities and other local groups, were involved in community meetings at village level, in order to highlight immediate needs and challenges as well as outline recommendations for further processes. Through a shared visioning process, participants delineated development initiatives at household, group and community levels. The village consultations highlighted challenges were translated into an action plan which identified priority intervention projects. This action plan also provides a "catalogue" of possible interventions which other agencies can tap into. The early delivery of small scale intervention projects present an opportunity to mobilise and motivate residents, as well as to ensure the programme maintains momentum.

Governance Structures and Strategic Plans

It is important to note that the choice of Baidoa as an area of intervention was not

guided only by the (although remarkable) size of the humanitarian crisis, but the early formation of the district council. Defining the location of a programme through an existing government administrative area presents the greatest opportunity for partnering with a local government, strengthening links between communities and government, the early development of exit strategy and on-going maintenance and management of any assets. Under this logic the various ministries and local entities were supported in establishing a Core Facilitation Team of five members which facilitated and led the community-based planning and the following processes for the formulation of a Spatial Strategic Plan. A strategic, city-wide spatial plan can level inequalities which might have been created with the area-based phase outside the areas defined by the community. Furthermore, it can prioritize and reshape the community action plan with a more conscious strategic view. In this regard, the strategic goals of the Somali nation should be central in coordinating priorities among stakeholders. Development plans for each city and district should contribute to *value chains* and the national economic and other goals. Linking the plan to the national development document help citizens understand that infrastructure and other projects are prioritized with their national interests in mind. The resulting document should give direction to a range of social, economic and physical development objectives cutting across fields such as education, housing, transport and economic development. It will also provide an urban multi-sector response including infrastructure, shelter and related services, disaster risk reduction, livelihoods, social connections, and the health and security of the whole population.

Extracting lessons

As the experience in Somalia begins to highlight, there are clear methods by which actors can intervene through planning to support crisis affected communities in urban contexts more broadly and begin to shift the perspective of what is possible beyond merely transitional interventions towards achieving durable solutions. The four most pertinent lessons that can be extracted from the work in Somalia with regard to planning are outlined below.

Planning as a way of rooting a response directly to the context:

In responding to post crisis settings there is a growing recognition of the need to deliver tailored solutions that respond to the local particularities of specific contexts.¹² An issue that has plagued planning is the perception that it is a slow process which results in a rigid masterplan imposed upon a community with little or no stakeholder support.¹³ However, a sound urban plan conceived as an inclusive process with a clear emphasis on sustainable development principles can provide a tailored solution to any given contexts as well as providing strategic direction for decision makers which is rooted in the realities of the existing situation.¹⁴

In a post-crisis setting, a plan can take a spatial approach to define the immediate tactical priorities and link them to the physical reality of the context as well as ensuring that they are area-based, action-oriented, and focused on immediate sectoral priorities. By underpinning this with a collective vision for the future developed by key stakeholders, it allows a move forward from a post-crisis setting on a path towards inclusivity, resilience and self-reliance.¹⁵

Planning as an integrative tool to coordinate response:

As illustrated in the case of Baidoa, there is often a multiplicity of actors aiming to intervene as quickly as possible. However, due to the complex nature of crisis, this rarely results in the most optimal outcome both for the impact of activities on the ground and more importantly - the vulnerable crises-affected people. It is thus essential to develop a new modality to coordinate the responses and develop approaches for possible new crises situations. The integrative nature of planning underpins this increasingly requisite collaborative approach, by bringing to the table a myriad of stakeholders involved in an emergency scenario. This can be seen as a starting point from which the vital shift towards a more coordinated response can begin. It may be useful to view a plan at this stage more as a spatial strategy which serves as a tool to reduce complexity, build the consensus, fast-track decision making as well as direct the necessary investments required for interventions.¹⁶

Linked to this and of crucial importance for any aim of sustainability, is the additional

potential for a plan to take into account the context at the regional scale. This can ensure that the project integrates with any emerging local economic development strategy based on the evolving needs of the area and simultaneously build upon any identified comparative advantages.

Planning as a way of improving the effectiveness of emergency interventions:

According to UN OCHA, due to the increasingly protracted nature of crises, humanitarian assistance provision has grown dramatically over the past decade with the average appeal lasting approximately seven years as well as increasing in size by almost 400%.¹⁷

Bearing in mind that protracted crisis can often be the new normal – the effectiveness of humanitarian assistance is of utmost relevance. Given the increase in humanitarian crises globally and the growing pressure on funding, there is an unavoidable need to ensure that the value of each and every dollar spent has both a direct and durable impact on the targeted communities. Developing a tailored spatial plan which allows the coordination of a multitude of interventions and demonstrates added value beyond merely “the sum of all the parts” can both build confidence with donors for further funding as well as convince financing institutions to lend money where they can be certain of a reliable “return on investment”.

It is in this vein that at the 2016 World Humanitarian Summit, the UN Secretary-General called for a “shift from funding to financing”¹⁸ as this awareness of providing monetary assistance with no end is increasingly untenable. In order to finance something however, there needs to be a spatial plan in place to shift the view beyond what is merely possible through “funding” for a humanitarian response to an extended perspective for “bankable projects” in the longer term. The crucial change is that a plan opens the door to a multi-year time frame. This can bring both a predictable financing stream which can support more durable and resilient proposals, as well as adding value to emergency responses, moving towards a more sustainable development scenario for all.

Planning as a methodology for (re)building sustainable urban governance:

National and local authorities along with civil society and local communities should be at the centre of any consideration in a

response to crisis.¹⁹ Humanitarian and development actors can support the formulation and implementation of emergency responses, but in the context of protracted crisis, a sound plan must take into account the building or re-building of urban governance structures through which settlements can be administered long into the future. This allows a plan to capture the benefits of the various comparative advantages of different actors as well as ensuring that they reinforce rather than replacing the roles of national and local actors in delivery of assistance.²⁰

Spatial planning as a participatory process in a crisis setting offers communities an opportunity to participate in something tangible that has a direct impact on their lives because it potentially improves their immediate living environment.²¹ This also creates a platform through which the consensus-building can happen and begin to support the re-building or integration of urban governance systems. As an ultimate consequence, this promotes the reinstatement of structures in place that support the trajectory towards achieving “collective outcomes”²² and builds a platform that allows the equitable socio-economic opportunities brought by urbanization to be realized.

Conclusion

Stepping back onto the global scale and stemming from political commitment such as the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda, it is becoming increasingly apparent that there is a tectonic shift towards delivering actionable outcomes to support these proposals. The Global Alliance for Urban Crises as a case in point was launched at the World Humanitarian Summit in May 2016 as a platform to bridge the divide between humanitarian responders and a range of actors with urban expertise, including networks of local authorities, professional associations of planners, architects and engineers, and development actors. Some of the recommendations developed by members of the Alliance could serve to trigger cooperation among different actors and networks as well as to guide innovation and interventions aiming at both short-term humanitarian and longer-term development needs of urban environments.

It is difficult to clearly define the pro and cons of the approach applied in Baidoa with

the process still ongoing, however the objective of this work is to illustrate an attempt to apply urban planning in post crisis settings and extrapolate an understanding of what cross-cutting benefits it can bring. Whilst responses should react to the specific type of crisis and context, moving from a discussion of the complexities and challenges of operating in urban areas to changing on-ground operations and policies is a need widely recognised.

What is central to this experience amongst other similar cases, is that humanitarian agencies need to adapt their modus operandi to respond to crisis in urban environments, from the way they deliver assistance and engage with local actors to the expertise and methodologies undertaken by their staff. In the same way, urban practitioners will have to reflect upon their own approach and a new understanding of their role, in order to achieve the synergies to contribute to this discourse. This would allow urban planning to be genuinely upscaled as a responsive instrument to address crises in cities.

1. IRC (2016) Humanitarian Action in a New Urban World, available at : <https://www.rescue.org/resource/humanitarian-action-urban-world-ircs-role-improving-urban-crisis-response>
2. Christian Lehman, C., and Masterson, D. (2014) Emergency Economies: The Impact of Cash Assistance in Lebanon, IRC, London
3. Sanderson, D. and Knox Clarke, P. with Campbell, L. (2012) Responding to urban disasters: Learning from previous relief and recovery operations. ALNAP lessons paper. London: ALNAP/O
4. IDMC (2015) Global Overview 2015: People Internally Displaced by Conflict and Violence, Geneva, 2015
5. de Boer, J. (2015) Resilience and the Fragile City, Stability: International Journal of Security and Development, Vol. 4, No. 1
6. UNHCR (2017), Displacement Dashboard, Cumulative displacement and trends 1 January to 30 September 2017 monitored by UNHCR-led PRMN
7. Federal Government of Somalia was established 2012, but only after the election held between 2016 and 2017 the technical discussion on creating an effective federal structure in Somalia found its way.
8. The Somalia National Development plan 2017-2019 provides a dedicated focus under the Resilience Pillar; Chapter 8.
9. The main programme which involves UN-Habitat in Somalia, together with other four UN agencies, is the Joint Programme on Local Governance and Decentralized Service Delivery (JPLG). Within the programme, UN-Habitat is responsible for municipal finance, participatory land management and planning, waste management and local governance capacity building. The first two phases (2008-2012 and 2013-2017) concentrated mostly in areas of relative stability such as Benadir (Mogadishu) and the semi-autonomous Somaliland and Puntland State of Somalia, with now plans to expand with the third phase to newly emerging Somali states.
10. UN Habitat spatial analysis carried out between January and October 2017
11. The Midnimo (Unity) Programme is a joint project of IOM and UN-Habitat and supported by the United Nations Peacebuilding Support Office for attainment of Durable Solutions in areas impacted by displacement and returns, mainly in the Somalia's federal states of Jubaland and South West States. The programme intends "to enhance local leadership capacities to facilitate the sustainable return, recovery, social integration and peaceful co-existence of displacement affected, returnee, other migrant groups and host communities"
12. World Bank (2017) Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts, Washington, DC
13. Barakat, S. and Shipra Narang-Suri, S. (2009) War, Cities and Planning: Making a Case for Urban Planning in Conflict-affected Cities, in Day, D., Grindsted, A. et alii (2009) Cities and Crises, University of Deusto, Bilbao
14. UN Habitat (2016) Urban Planning and Design Labs Tools for Integrated And Participatory Urban Planning, Available at: <https://unhabitat.org/books/urban-planning-and-design-labs-tools-for-integrated-and-participatory-urban-planning/>
15. Barakat, S. and Shipra Narang-Suri, S. (2009) War, Cities and Planning: Making a Case for Urban Planning in Conflict-affected Cities, in Day, D., Grindsted, A. et alii (2009) Cities and Crises, University of Deusto, Bilbao
16. *ibid*
17. Inter-agency appeal funding requirements have increased from US\$4.8 billion in 2006 to \$19.7 billion in 2016. World Humanitarian Data and Trends 2016, OCHA, December 2016.
18. UN General Assembly (2016) One Humanity: Shared Responsibility. Report of the UN Secretary-General for the World Humanitarian Summit, Available at: <http://sgreport.worldhumanitariansummit.org/>
19. World Bank (2017) Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts. Washington, DC
20. UN OCHA (2017) New Way of Working
21. Barakat, S. and Shipra Narang-Suri, S. (2009) War, Cities and Planning: Making a Case for Urban Planning in Conflict-affected Cities, in Day, D., Grindsted, A. et alii (2009) Cities and Crises, University of Deusto, Bilbao
22. UN OCHA, 2017. New Way of Working

Vuoti e assestamenti urbani

Claudio Zanirato

Assestamenti urbani

Le città crescono solo quando riescono a cambiare dal loro interno, a ripensarsi in una funzione ed una dimensione nuova, aggiornata ai tempi: è questa una crescita qualitativa, la sola in grado di conferire alla città uno status superiore. I Piani di Ricostruzione post terremoto, per le città duramente colpite dal sisma emiliano del 2012, sono stati una grande occasione per riflettere su tale dinamica, anche a beneficio di altri eventi che hanno più di recente colpito altre parti della penisola.

Il sisma del 2012 ha agito sul tessuto urbano delle città alterando il rapporto tra i pieni ed i vuoti: le demolizioni hanno lasciato intravedere relazioni tra parti inaspettate, mentre aree inedificate hanno acquisito un valore strategico per la delocalizzazione di parti di città. Innescando un'inversione di valore tra pieni e vuoti, il dentro ed il fuori città, è possibile ripensare l'organismo urbano in maniera veramente nuova, nella direzione della "smart city". E' questa la risorsa che una calamità come il terremoto può rappresentare per una rinascita, non solo fisica ed economica, ma anche culturale e sociale, di una comunità. I "vuoti" preesistenti e quelli generati dal terremoto, fisici e funzionali, possono consentire, assieme al recupero urbano, anche il ripristino di frammenti di un paesaggio costruito creduto perso.

Il terremoto che ha colpito queste terre e città non ha generato per fortuna diffuse distruzioni, come i precedenti sisma dell'Aquila, dell'Irpinia, del Friuli o dell'Umbria, o come quelli più recenti del centro Italia, bensì ha "operato" in maniera selettiva. La diffusione "sussultoria" dell'evento tellurico ha danneggiato particolarmente e duramente soprattutto i grandi contenitori storici e specialistici ed assai meno le residenze: quindi chiese e campanili in *primis*, ma anche castelli e torri, teatri, municipi, scuole, fienili.... Sono così venuti meno sia i presidi storici del paesaggio agrario superstiti che i capisaldi dello scenario urbano di molte città di piccole o piccolissime dimensioni.

Negli insediamenti urbani sono stati di-

strutti quasi tutti i luoghi e gli edifici di aggregazione, dove si svolgeva la vita civica, si manifestavano la "cittadinanza" e l'identificazione in essa, ma dove anche erano percepite le maggiori frizioni nel funzionamento urbano. Le tante demolizioni operate o subite, così episodiche e selettive, possono però consentire interventi "chirurgici" riparatori altrimenti impossibili.

Le scelte urbanistiche che hanno stimolato i primi interventi di emergenza, e i successivi Piani di Ricostruzione, si sono mosse seguendo quasi sempre una logica di sostituzione, spostamenti di attività, rilocalizzazioni, insomma: nuovi poli scolastici periferici e vecchie scuole che diventeranno municipi, vecchi municipi che ospiteranno biblioteche e musei.... alcuni edifici ritenuti incongrui non più ricostruiti e aree verdi e sportive disponibili per nuove edificazioni. Le città assumeranno così nuovi assetti e funzionamenti, forse diventeranno anche in questo più sostenibili.

Alcuni dei vuoti urbani che si sono generati o che andranno ad essere edificati possono però anche essere visti come involontari "scavi archeologici" nella stratificazione urbanistica della città ed in quanto tali consentire una reintegrazione di valori e segni creduti perduti e riscoperti per nuovi usi. Il processo di ricostruzione dovrebbe risolvere, tra le emergenze di cui deve farsi carico, anche le deficienze insediative già sedimentate da tempo, soprattutto negli ultimi decenni sulla fortissima spinta accrescitiva di tanti borghi e cittadine diventati consistenti insediamenti.

Con i Piani di Ricostruzione sarà possibile non solo reintegrare le parti consolidate di aggregati urbani, se ancora congrui alla funzionalità complessiva, ma pure rilocalizzare parti in maniera correttiva, affrontando problemi pregressi e nuovi assetti indotti dall'emergenza post-sismica, che comunque ha già apportato alterazioni irreversibili degli assetti insediativi. Assistiamo ad una fase, forse non lunga si spera ma comunque significativa per la vita delle comunità, in cui si confrontano inediti assetti urbani policentrici, con centri storici prima abbandonati e poi piano piano riabilitati, con le attività pubbliche che si sono in parte reinsediate o saranno sostituite da altre, e centri civici, parrocchiali o residenziali provvisori ora attrattivi ma poi riconvertiti o rimossi

del tutto. Non sarà facile gestire questi "ritorni" come automatismi attesi, quando altri usi si stanno "forzatamente" imponendo, soprattutto se il tempo che passerà sarà tanto. La nuova offerta dovrà allora essere ancora più competitiva e di qualità per imporsi come risorsa.

I danni riscontrati nelle città emiliane sono stati per fortuna solo localizzati e puntuali, seppur riguardanti edifici simbolici, pertanto il tema se ricostruire in loco le comunità o meno non si è posto di certo, ma sul come fare invece sì. Non si tratta quindi di affrontare tematiche di sostituzioni di interi insediamenti, bensì di loro parti, di componenti a volte già non più funzionali, per una migliore ripartenza e completa rivitalizzazione urbana. In queste opportunità, le distruzioni selettive del terremoto possono portare ad una completa riabilitazione di organismi "deformati" e "svuotati" già prima delle scosse. Il commercio ed i servizi alla persona, che costituiscono la linfa vitale dell'urbanità, si erano già di molto rarefatti in questi centri storici, spesso semplicemente spostati nei centri commerciali periferici, "centralizzati" insomma. Anche le attività pubbliche operavano di sovente in strutture fatiscenti e sottodimensionate, inadeguate per accessibilità ed efficienza, inadatte ai tempi ed alle dimensioni urbane raggiunte. I crolli e le demolizioni non sistematici hanno interessato prevalentemente aree centrali e strategiche, proponendo nuove visuali, possibilità di inediti collegamenti, relazioni nuove tra le parti. Gli spazi aperti che si sono creati all'improvviso potrebbero essere una risorsa urbana più importante degli edifici perduti, da valorizzare come tale. Viceversa, la riflessione potrebbe ricadere su come ricostruire, se le stesse quantità, oppure incrementate o diminuite, se ristabilire una continuità nel tessuto o evidenziare la discontinuità "traumatica", se integrarsi nuovamente oppure distinguersi, con morfologie e linguaggi architettonici dissonanti, in forme antitetiche.

La possibilità di ricreare "*nuovi valori dell'ambiente urbano, ove quelli originari non risultino più recuperabili...con interventi di modifica della morfologia urbana esistente, attraverso interventi di demolizione e ricostruzione con modificazione delle sagome e dei sedimi*", sancito dall'art.12 della L.R.16/2012, che guida la Ricostruzione nella Regione, attribuisce ai

progetti una importante riflessione operativa. Ciò vale soprattutto nei confronti della ricostruzione delle aree centrali di insediamenti minori e scarsamente caratterizzati come per quelle parti più consolidate di città, non più integrate al suo dinamismo.

La progettualità cui si è di fronte dev'essere comunque capace di "radicare" nuove figure urbane all'esistente, quest'ultimo seppur debole morfologicamente, proponendo nuove connotazioni da condividere. E' questa anche la possibilità di "rimisurare" la città, tentare di ristabilire dei rapporti più equilibrati nella compagine urbana, quasi sempre dominata da piccoli nuclei storici "soffocati" da comparti edificatori avulsi e smisurati, indefiniti. Non si tratta più di tanto di questioni di linguaggio nella riedificazione dei danni sismici, di forma o apparenza insomma, ma più che altro di sostanza, cioè di capacità relazionali che i nuovi interventi, nelle aree edificate consolidate, dovranno essere capaci di instaurare con l'intorno, per assecondare i nuovi modi di vita urbani, al riuso degli spazi, edificati e non.

Le novità che si possono così inserire nei tessuti storicizzati hanno una grande potenzialità: riscattare e rivalorizzare quanto di antico è rimasto, non solo come spazio della memoria, ma come nuovo contributo attivo per la comunità. Di questo non bisogna spaventarsi, anzi cogliere l'opportunità e non subirla passivamente: solo se funzionano

veramente i nuovi interventi saranno a loro volta metabolizzati nelle città, altrimenti diventeranno prima o poi oggetto di altri ripensamenti.

I centri storici, sia i piccoli che i grandi, sono dotati di inaspettate capacità rigenerative, possiedono la dote della persistenza che li fa resistere contro ogni avversità, sanno riproporsi soprattutto di fronte alle crisi, che inevitabilmente li hanno colpiti e più di una volta nella loro esistenza. Il patrimonio di memoria che è depositata nella città storica è anche in parte virtuale, ha bisogno cioè di continui aggiornamenti, di accrescimenti, per conservare integro tutto il suo valore: l'immobilismo tende a sbiadire il tutto.

Ripensarsi complessivamente sarebbe necessario per molti di questi centri urbani minori, privi di fatto di un nucleo storico sufficientemente solido e formato (poco identitario, forse troppo idillizzato), accelerando un processo di riflessione interna già avviato altrove ed in modo più spontaneo da molte altre comunità, cresciute a dismisura nell'arco di pochi decenni, senza avere avuto il tempo ed il modo di pensarsi in maniera compiuta. Il sisma ha indebolito, purtroppo, la "riserva di storia" nella quale si erano "culturalmente" relegati i centri storici, aprendo la strada ad un loro reinserimento nell'attualità, i cui modi sono tutti da esplorare con fiducia.

Osservando bene gli scenari della distruzione del terremoto, ben pochi sono gli spazi

pubblici dei centri storici con interventi di riqualificazione radicali e non solo di superficie che sono stati attuati negli ultimi decenni, e ciò dice molto della trascuratezza complessiva. Di riflesso, ancora una volta, le prime attenzioni ricostruttive post-terremoto sono state rivolte (coerentemente) solo agli edifici, con i Piani di Ricostruzione, e solo dopo ci si è accorti della sperequità in essere e con i Piani Organici seguenti si è cercato di fare fronte ai bisogni dello spazio pubblico. Per questo, nel 2014 la Regione ha istituito i Piani Organici ed i Programmi Speciali d'Area, per delineare strategie di interventi coordinati per promuovere la rigenerazione delle aree pubbliche delle città terremotate, per richiamare risorse dei privati, attività ed imprese, abitanti nelle parti più significative di città in fase di ricostruzione.

Ancora una volta la "scena" ha avuto il sopravvento sull'azione, sulla vitalità urbana e sull'esigenza di ridefinire una nuova socialità che, messa in subordine, si troverà ad operare in spazi ristrettissimi, già compromessi dai primi e tanti interventi sull'edificato. Sulla spinta di cercare di attivare e sostenere subito gli interventi di riedificazione, ha prevalso molto spesso la mera riproposizione di quello che c'era, in sostanza dov'era: se tutti sono consci che non si realizzerà per niente com'era una volta (la paura e le normative spingono verso scenari costruttivi inediti, ad edifici più bassi, all'uso diffuso del legno e del calcestruzzo armato e non più del laterizio) allora anche il dov'era poteva essere di pari passo riconsiderato.

La scelta regionale di privilegiare la rapidità d'intervento diretto tramite ordinanze commissariali, per la stragrande maggioranza degli interventi, ha relegato i Piani di Ricostruzione ad un ruolo marginale di cornice, spesso di rettifica di scelte già attivate, definendo solo casi eccezionali o particolarmente complessi, per i quali e solo forse, si potrà attivare una sede progettuale di disegno urbano vero e proprio. Ma se gli interventi privati stanno precedendo sostanzialmente in maniera fattiva quelli pubblici ne consegue che questi ultimi sono spesso costretti ad "adattarsi" ai primi, in altre parole l'interesse collettivo è "compresso" da quello individuale, ed è tutta la città a rimanerne penalizzata. Così si finisce solo per "riparare" un organismo invece che di potenziarlo.



Figura 1 – Proposta progettuale per Piazza Garibaldi a Concordia sulla Secchia (MO), da crearsi sul sedime di un palazzo storico centrale per il quale il Piano di Ricostruzione ed il Piano Organico comunali prevedono solo una parziale riedificazione con de-localizzazione di parte delle volumetrie originarie, (ZaniratoStudio, 2016)

Fare collimare la rigenerazione urbana con la ricostruzione post-terremoto in un tale contesto dovrebbe essere cosa immediata ed intuitiva, invece ha fatto fatica ad essere accettato da tutti fin dall'inizio, tanto da aver minato non poco le condizioni di attuazione in diversi centri colpiti proprio sul nascere. Demolire gli edifici lesionati, rimuovere le macerie e ricostruire quanto prima l'assetto residenziale, commerciale e produttivo, è stata la scelta imperante operata ed ha marginalizzato il pensiero "progettuale" che, partendo appunto dalla critica dello stato di fatto ante sisma, poteva mettere in campo soluzioni di ottimizzazione assai più utili. Per tutelare veramente il patrimonio storico di questi luoghi è indispensabile innovare, affermare l'idea che si deve cambiare se si vuole valorizzare e riappropriarsi di questi piccoli insediamenti storici con rinnovati valori. Si tratta di rendere con la ricostruzione queste importanti ma fragili parti di città più sicure, energeticamente più efficienti, più funzionali ai nuovi bisogni insomma. Non solo i problemi generati dal sisma devono essere prontamente risolti, ma assieme anche quelli che già persistevano da prima. Allora ricostruire anche un singolo edificio in modo diverso e/o in posizione differente può consentire non solo di arricchire la scena urbana ma anche di apportare un cambiamento vitale. E' questo in fondo il ruolo del progetto urbano, ossia di prefigurare luoghi di vita sociali, di migliorarli, cosa che la ricostruzione solo "fedele", il semplice ripristino, non sempre riesce ad assicurare, rappresentando spesso solo una sterile resistenza al cambiamento.

L'occasione dei vuoti

L'antico modello della piazza urbana è stato assunto, da molti centri urbani colpiti dal terremoto dell'Emilia nel 2012, come occasione principale per la rinascita delle città e delle comunità, prospettando scenari inediti e di riconfigurazione urbanistica. Gli interventi di nuova costruzione o di semplice ricostruzione da soli non potranno mai risolvere il problema di rigenerazione dei centri colpiti: perciò, nel 2014, la Regione ha istituito i Piani Organici ed i Programmi Speciali d'Area. All'interno di questi fanno riflettere le tante proposte per la riqualificazione e costruzione di nuove piazze, come modello urbano rivalutato: Sant'Agostino

eredita una nuova grande piazza centrale, unendo due invasi in precedenza separati dalla storica sede comunale che si è deciso di non riedificare più in quel luogo; Concordia sulla Secchia si è inventata una nuova piazza decidendo di ricostruire solo parzialmente un edificio centrale; Novi di Modena, con la piazza I Maggio, ha proposto di dare finalmente una forma alla sua unica piazza, ricostruendo anche diversamente metà degli edifici che la delimitano.

Il municipio di Sant'Agostino, nel ferrarese, è stato uno dei simboli del terremoto emiliano: gravemente lesionato è stato fatto "spettacolarmente" implodere e rimosso del tutto a distanza di tempo perché dichiarato irrecuperabile. La sua ricollocazione è stata decisa altrove, recuperando gli spazi della vecchia scuola elementare ricostruita altrove, generando così l'occasione per ripensare gli assetti ed i ruoli di tutto l'invase di Piazza S. Pertini e G. Marconi, che fronteggiavano in maniera contrapposta la storica sede comunale. Il terremoto che ha colpito il paese in maniera puntuale, danneggiando la chiesa ed il municipio, ha privato di un senso compiuto l'intero sistema di piazze, rimasto "orfano" di un punto di riferimento intermedio, risultando palesemente smisurato rispetto il reale contesto di riferimento: la discussione pubblica all'interno di un laboratorio di progettazione partecipata ha portato a definire i ruoli che la nuova piazza complessiva dovrà farsi carico.

L'immagine urbana di Concordia sulla Secchia, nel modenese, è indissolubilmente legata al suo più antico insediamento che ha conformato un intero isolato, denso e saturo, adagiato in un'ansa del fiume Secchia, come un suo portato, un suo deposito, un'isola-navicella che è stata colonizzata. L'andamento sinuoso della centrale via della Pace, accentuato dal ritmo serrato dei porticati laterali, ha organizzato la vita urbana della città come artificiali rive del fiume, con tanti approdi ed infiniti affacci. Palazzo Mari ha ben rappresentato il punto di svolta urbano nell'evoluzione urbanistica della città: già posto sul lato settentrionale della via antica d'impianto, la sua dimensione, l'unitarietà e la tipologia a corte, testimoniano il livello di complessità raggiunto, andando a sostituirsi in epoca più recente ai limitrofi lotti gotici. La breccia creata un secolo fa nella continuità edilizia delle

due cortine edificate lungo la via della Pace (per tracciare una strada fino all'approdo di un treno mai arrivato) ha significato per la città la fine della sua chiusura, quasi l'abbattimento delle mura, per aprirsi con entusiasmo all'avvento della modernità con la moderna via Garibaldi e palazzo Mari per l'appunto. L'espansione in profondità dell'insediamento urbano ha comportato una forma asimmetrica di sviluppo, con un centro storico del tutto "decentrato" ed un centro funzionale per forza "distaccato", ancora più oggi che la ri-urbanizzazione post-terremoto ha proseguito in quella precisa direzione, molto più a nord.

Via Garibaldi rimane ancora di più lo "strappo" e la "cucitura" dei diversi momenti di trasformazione della città, e la piazza che dovrà sorgere al suo inizio può rappresentare l'ideale ricomposizione urbanistica. Per la seconda volta in poco più di un secolo, la città si ripensa dal suo interno per ricrescere, intervenendo nello stesso identico punto: ricostruire solo in parte Palazzo Mari per fare spazio ad una piazza, ribadisce il legame forte che ancora esiste tra il nucleo storico e la sua espansione. Se in precedenza, il primo sventramento di via Garibaldi ha comportato solo il ridisegno delle facciate del caseggiato di ponente, "inventando" il Palazzo delle Poste, ora spetta al nuovo e ridotto Palazzo Mari farsi carico del ruolo "scenografico" per definire compiutamente la nuova piazza.

L'occasione ri-edificatoria, oltre che propiziare la nascita di una nuova piazza, potrebbe anche "raccontare" la storia del luogo e della città. Il succedersi degli eventi traumatici (la volontà dell'uomo prima e della natura devastante poi) hanno operato ripetuti "tagli" in questo luogo urbano: l'apertura di una importante strada prima ed adesso di una piazza. L'evidenza del "taglio" potrebbe essere allora l'immagine evocativa della rinnovata scena urbana. L'edificio potrebbe chiaramente apparire sezionato, con due tipi di facciate differenti, per raccontare quello che era stato prima, il rapporto tra i pieni ed i vuoti della città, la sua lontana storia e la volontà di proiettarsi nel futuro, la presenza di un dentro e di un fuori dell'architettura, della città tutta come organismo. La città di Novi di Modena è stata duramente colpita dagli eventi sismici nei luoghi e negli edifici più rappresentativi della co-

munità: il municipio, la torre civica, il teatro e molti altre costruzioni storiche, oltre che recenti. Tutte queste presenze gravitano soprattutto attorno e nei pressi di piazza I Maggio, dove sono stati demoliti anche diversi edifici privati: questo luogo ha segnato il momento di passaggio dalla dimensione di borgo medioevale a quella di città, insediandovi edifici pubblici, divenendo luogo degli eventi più rappresentativi, creando una piazza allungata, trasversale all'asse storico di Corso Marconi, che si è fatto proseguire a sud, con il viale della Libertà, nell'espansione moderna.

La proposta di recupero, come ipotesi di Piano di Ricostruzione, ha ridefinito quindi questo importante luogo urbano, di cerniera tra il borgo storico e la città moderna, con il recupero soprattutto della nuova sede comunale ed il completamento urbanistico a seguito degli abbattimenti dei molti edifici. Il disegno urbano del nuovo fulcro urbano vorrebbe ridare una misura adeguata all'invaso della piazza, capace di farsi interprete delle trasformazioni urbanistiche che hanno formato nel tempo la città. La piazza era di fatto diventata prevalentemente un parcheggio: troppo grande per la vita quotidiana, senza più tanti edifici rappresentativi al contorno e senza un vero "decollo" del percorso urbano trasversale (per collegarsi ad una ferrovia anche qui mai arrivata), quindi non una polarità adeguata alla sua dimensione. Inoltre, le misure adottate per fare fronte urbanisticamente alle emergenze cittadine dei primi momenti hanno riabilitato il ruolo strutturante dell'asse trasversale, concentrandovi la sede provvisoria del municipio, la biblioteca e la casa della musica, e prevedendo altri interventi lungo il suo sviluppo, per ospitare servizi pubblici importanti.

Un risultato indiretto atteso dal progetto di Piano Organico è la promozione integrata del patrimonio ambientale e culturale (coreografia urbana) a sostegno dello sviluppo sociale ed economico (centro commerciale naturale), per fare in modo di rilanciare la vitalità del centro: non solo quella allontanata dal sisma ma anche una vitalità incrementata per potere essere di nuovo veramente concorrenziale, come la piazza riusciva essere solo nel passato, come luogo d'incontro esclusivo. Il Piano ha quindi il ruolo di "immaginare" una piazza che forse

formalmente non c'è mai stata e da cui rilanciare la rinascita cittadina.

L'orientamento per il progetto della PIAZZA DIFFUSA di Novi è ben rappresentato dall'immagine "LE PIAZZE IN PIAZZA": la suggestione nata nei Laboratori Partecipati con la cittadinanza ("*Fatti il Centro tuo!*"), divenuta poi proposta fattiva nel Progetto Preliminare approvato dall'Amministrazione Comunale, è quella di articolare lo spazio in sub-aree (cinque), per aiutare la fruizione di utenti con esigenze diversificate tra loro (bambini, giovani, adulti e anziani, hanno infatti modi diversi di "stare" in piazza), senza criteri di rigidità e preservando la continuità (soprattutto in termini di percorribilità pedonale). Si tratta quindi di organizzare e concretizzare materialmente una "convivenza", di tipologie di spazi, di utenti, di funzionalità, di permanenze..... Mantenere, in sostanza, nello spazio pubblico una presenza equilibrata di diversi ceti sociali, classi d'età, gruppi culturali, nella direzione della massima integrazione ed inclusione sociale. In piazza I Maggio ci saranno pertanto: la piazza "principale" per le celebrazioni ed eventi (davanti al Municipio); una piazza "secondaria" per l'incontro e la sosta conviviale (nel crocevia centrale); la piazzetta "verde" per la sosta e il relax, con la quali si configurerà la piazzetta della Torre; gli stessi parcheggi ridimensionati, posti ai due estremi est ed ovest del sistema, all'occorrenza potranno assumere il ruolo

di piazza per il gioco, il mercato ed i grandi eventi. Si dovrà garantire un assoluto carattere urbano della piazza diffusa, con una visione scenografica d'insieme in grado di valorizzare le architetture che la prospettano, sia per i loro valori storici che contemporanei: una metà di queste, infatti, saranno frutto di una completa ricostruzione, in parte anche con forme diverse dalle precedenti. Le cinque piazze, che "organizzano" la piazza nel suo insieme, saranno contraddistinte funzionalmente attraverso l'arredo, l'illuminazione, la pavimentazione, con le modalità individuate progettualmente. Per tutti questi motivi, l'intero spazio pubblico, oggetto di progettazione definitiva, è stato articolato in "piazze", caratterizzate da propria autonomia funzionale e capaci di qualificare la composizione del "vuoto centrale" (altrimenti sovradimensionato), vivibili e abitabili sia come differenti salotti urbani che come "grande piazza", per eventi e manifestazioni importanti ed in maniera sinergica. E' importante confrontarsi con la scenografia complessiva che i nuovi edifici offriranno alla piazza (uno solo di fedele ricostruzione, la maggior parte di nuova proposizione ed uno perfino d'impronta assolutamente difforme): la loro riproposizione relativamente "episodica" e moderatamente coordinata potrà essere resa "opportuna" funzionale all'articolazione delle cinque piazze, che vedono l'affaccio "selettivo" di pochissimi edifici cui fare riferimen-



Figura 2 – Progetto Definitivo per Piazza Primo Maggio a Novi di Modena, con una nuova scenografia dell'invaso consentito anche dalla riedificazione propositiva di circa una metà degli edifici prospicienti, (ZaniratoStudio, 2017)

to diretto. Questa condizione “involontaria” di progettazione degli edifici della piazza ancor prima della ridefinizione della stessa è diventata, nell’ottica complessiva, una risorsa sfruttata come possibile correttivo progettuale del disegno urbano non pensato in termini complessivi. Il Piano Organico, quindi, si è dovuto fare carico del coordinamento degli interventi edilizi che costituiranno la cornice di riferimento della nuova piazza.

References

- AA.VV., (2013), *Le forme della ricostruzione. Terremoto Emilia*, Alinea Editrice, Firenze
- Breschi A., (a cura di), (2011), *Ricostruire dopo il terremoto. “Il caso di Castelnuovo (AQ): analisi e progetto architettonico”*, Volume 1, pp. 118-142, Alinea Editrice, Firenze
- Della Negra R., (2003), ‘Dov’era, ma non com’era’, in «Paesaggio Urbano», n.2, pp.9-13.
- Ferrari M., (2013), *Ricostruire*, LetteraVentidue, Roma
- Fusero P., (a cura di), (2011), *Progettare dopo il terremoto. Esperienze per l’Abruzzo*, List Laboratorio Internazionale Editoriale, Avezzano
- Laboratorio Urbanistico L’Aquila – LAURAq – ANCSA – INU, (a cura di), (2010), *Dio salvi L’Aquila. Una ricostruzione difficile*, Libro Bianco, «Urbanistica Dossier», Anno XV, n. 123-124, Allegato al n.235 di «Urbanistica Informazioni», INU Edizioni, Roma
- Menoni S., (1998), *La ricostruzione dopo i terremoti del Belice, del Friuli e dell’Irpinia*, in «Urbanistica», n. 110,
- Oddo M., (2003), *Gibellina la nuova: attraverso la città di transizione*, Testo & immagine, Torino
- Oliva F., Campos Venuti G., Gasparrini C., (2012), *L’Aquila: ripensare per costruire*, INU Edizioni, Roma
- Samonà A., (1981), *Il terremoto della forma*, in *architettura e urbanistica*, in «Casabella» n. 470,
- Storchi S., (2001), *Recupero, riqualificazione e riuso della città*, UNICOPLI, Milano
- Zanirato C., (2012), *Ricreare la città. Smart Cities*, Pamphlet, Bologna