

JOURNAL of SUSTAINABLE DESIGN

Eco Web Town

Rivista semestrale on line | Online Six-monthly Journal ISSN 2039-2656

Edizione Spin Off SUT - Sustainable Urban Transformation

#25



EWT/EcoWebTown

Rivista semestrale on line | Online Six-monthly Journal

Rivista scientifica accreditata ANVUR

ISSN: 2039-2656

Elenco riviste scientifiche ANVUR Area 08 pubblicato il 25.08.2022

https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2022/08/Elenco-riviste-scient_Area08_IVquad_250822.pdf

Edizione Spin Off SUT - Sustainable Urban Transformation

Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

Registrazione Tribunale di Pescara n° 9/2011 del 07/04/2011

Direttore scientifico/*Scientific Director*

Alberto Clementi

Comitato scientifico/*Scientific committee*

Pepe Barbieri, Paolo Desideri, Gaetano Fontana,
Mario Losasso, Anna Laura Palazzo, Franco Purini,
Mosè Ricci, Michelangelo Russo, Fabrizio Tucci

Comitato editoriale/*Editorial committee*

Tiziana Casaburi, Marica Castigliano, Claudia Di Girolamo,
Monica Manicone, Maria Pone, Domenico Potenza,
Ester Zazzero

Caporedattore/*Managing editor*

Filippo Angelucci

Segretaria di redazione/*Editorial assistant*

Claudia Di Girolamo

Coordinatore redazionale/*Editorial coordinator*

Ester Zazzero

Web master

Giuseppe Marino

Traduzioni/*Translations*

Tom Kruse

#25

I/2022 pubblicato il 27 agosto 2022

http://www.ecowebtown.it/n_25/

INDICE

- | | | |
|---|--|--|
| 1 | Otto temi d'innovazione | Alberto Clementi |
| 10 | I terremoti tra indirizzi strategici e proposte strutturali | Gaetano Fontana |
| STRATEGIE. <i>Apprendere dall'esperienza</i> | | |
| 28 | #comeradovera. Quale città e quale territorio: L'Aquila a 13 anni dal sisma | B. Romano, L. Fiorini
C. Sette |
| 34 | Governance alla prova | Marcello Chella |
| 41 | L'esperienza di ReLUIS nella ricostruzione | A. Prota, M. di Ludovico |
| 49 | Cineas nella ricostruzione in Abruzzo | Riccardo Campagna |
| 53 | Questioni in gioco nella ricostruzione post-sisma | Antonio Mannella |
| 61 | Progettare contro l'abbandono: l'esperienza di Pianella nel contesto abruzzese | C. Varagnoli, D. Fineo
B. D'Incecco, R. Di Gregorio |
| 72 | Ricostruzioni urbane. Strategie dello sviluppo locale tra innovazioni e semplificazioni | Francesco Alberti |
| 80 | Ricostruzione e rinascita post-sisma 2016 | M. Sargolini, I. Pierantoni |
| 87 | L'università di Ferrara per la ricostruzione post-sismica | Alessandro Ippoliti |
| INNOVAZIONI POSSIBILI | | |
| 89 | Verso nuovi rapporti tra ricostruzione e sviluppo economico | Gianluca Loffredo |
| 94 | Apprendere dall'Abruzzo | Piero Properzi |
| 104 | Problemi di organizzazione | Raffaello Fico |
| 111 | La pianificazione strategica nell'interesse pubblico nei piani di ricostruzione post-sisma | Gastone Ave |
| 120 | Ricostruire il futuro | Pepe Barbieri |
| LA DIDATTICA NELLE AREE DEL SISMA | | |
| 124 | Tesi di laurea sulla ricostruzione a L'Aquila | Rosa Marina Donolo |



Otto temi di innovazione

Alberto Clementi

Questioni in gioco

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

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

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

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

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

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

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

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

La controversa esperienza de L'Aquila.

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

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

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

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

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

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

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

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

Otto temi d'innovazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ancora sul problematico ruolo delle università.

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

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

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

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

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

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

Indirizzi conclusivi

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

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

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

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

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

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

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

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

JOURNAL of SUSTAINABLE DESIGN
Eco Web Town



Rivista semestrale on line | Online Six-monthly Journal
Edizione Spin Off SUT - Sustainable Urban Transformation
Rivista scientifica semestrale on line accreditata ANVUR

ISSN 2039-2656

#25

I/2022 27 agosto 2022
www.ecowebtown.it/n_25/

