

Urbanistica e politica nell'emergenza

Filippo Schilleci
Dipartimento Città e Territorio, Università di Palermo
fschilleci@unipa.it

Paola Marotta
Dipartimento Città e Territorio, Università di Palermo
paolamarotta@architettura.unipa.it

ABSTRACT

Le recenti vicende conseguenti al sisma che ha colpito il territorio di L'Aquila pongono alcune importanti questioni proprie della disciplina urbanistica in merito al complesso rapporto tra urbanistica e politica. Il paper propone una riflessione sul ruolo dell'urbanistica, delle sue "buone intenzioni", nei contesti emergenziali secondo una prospettiva risolutiva di problemi contingenti ma anche secondo un'impostazione in qualche modo preventiva. In situazioni in cui si verificano particolari accentramenti o decentramenti politici è necessario interrogarsi sulla *portata* della funzione sociale dell'urbanistica. In tal senso, a partire da esperienze precedenti - emblematica quella della Valle del Belice con il caso di Gibellina - e da operazioni attualmente in corso - L'Aquila e il piano *C.A.S.E.* - il paper intende non tanto fornire formule per la definizione del miglior modo possibile di fare una ricostruzione quanto analizzare e ridefinire il ruolo dell'urbanistica in tali operazioni e processi.

1. IL GOVERNO DEL TERRITORIO TRA COSTRUZIONI E RICOSTRUZIONI

Il contesto emergenziale con cui vengono operate determinate scelte di ricostruzione e il dibattito politico-culturale che si accompagna ad esse, evidenzia una condizione della disciplina urbanistica che vede la necessità di ragionare e approfondire determinati aspetti nel delicato rapporto urbanistica/politica. Appare evidente che l'operazione L'Aquila per certi versi risulta alterata; in effetti, essa rientra in una fase politica e sociale particolare, caratterizzata, così come osserva Asor Rosa, da una tendenza attuale verso omologazione intellettuale, appiattimento dell'immaginario, prevalenza del criterio commerciale su quello culturale; metafisica dell'apparire contro l'essere; rappresentazione della realtà secondo il gradimento dell'audience; assolutizzazione della verità contro il giudizio critico, che invece «non si fonda su verità assolute ma sul senso del relativo» (Dominijanni, 2009). Tuttavia, e soprattutto disgiungendo i giudizi politici dai giudizi tecnici, il processo di ricostruzione implementato a L'Aquila propone

alcuni aspetti innovativi sui quali occorre riflettere e attraverso i quali non intende certo risolvere o liquidare tutte le problematiche innescate dal terremoto del 6 aprile. Uno dei progetti "centrali" nell'intervento per la "ricostruzione" della città di L'Aquila è sicuramente quello denominato dall'acronimo *C.A.S.E.* che si pone l'obiettivo di analizzare la *portata* del ruolo sociale dell'urbanistica in contesti per certi aspetti emergenziali ma, per altri, propri di situazioni consolidate di frammentarietà e degrado di città e territori. In effetti, come osserva Properzi (2009) il sistema insediativo aquilano è l'esito dello sviluppo urbano degli ultimi anni caratterizzato dalla mancata attuazione della parte pubblica del piano regolatore del 1975 e dalla "anticipazione" deregolativa del cosiddetto Piano Strutturale del 2004; una situazione dunque che, già prima del terremoto, presentava notevoli elementi di criticità relativi a mobilità, accessibilità, permeabilità e soprattutto alle incerte centralità ed alle discontinuità dei tessuti (dismissioni e vuoti urbani) e alle fratture delle reti ecologiche e vegetazionali. Il *Progetto C.A.S.E.* deve allora essere letto come nuova componente strutturale di un processo, tutto ancora da definire, di governo del territorio.

2. LE C.A.S.E.

Il *Progetto C.A.S.E.*¹ prevede la costruzione di *Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili* per la popolazione di L'Aquila colpita dal terremoto del 6 aprile 2009.

Il processo implementato costituisce il punto di partenza per la definizione di nuovi modelli di ricostruzione in circostanze emergenziale ma costituisce anche una nuova esperienza sulla quale occorre riflettere anche in relazione al ruolo e alla portata sociale della disciplina urbanistica.

Il progetto nasce dall'idea di realizzare edifici con caratteristiche di sicurezza strutturale e contemporaneamente con caratteristiche ambientali che soddisfino le attuali istanze in termini di sostenibilità. L'elemento caratterizzante l'intero progetto è la riduzione dei termini temporali al fine di distribuire alloggi durevoli alle persone rimaste senza casa a seguito degli eventi sismici nel territorio aquilano.

In relazione ad una prima stima del fabbisogno di nuovi alloggi per L'Aquila inizialmente era stata prevista la realizzazione di case per circa 12.000 persone; successivamente, in base anche a ulteriori verifiche circa l'agibilità degli edifici nonché in base ad approfondimenti delle indagini e dei censimenti delle persone, il programma si è ampliato prevedendo nuove case per circa 14.000 persone.

Le *C.A.S.E.* sono costituite da due piastre in calcestruzzo armato, separate da pilastri ed isolatori, una a contatto con il terreno, l'altra con il sovrastante edificio. I dispositivi antisismici, posti sulle colonne, in caso di scossa, isolano le piattaforme dal terreno; sono costituiti da *isolatori a pendolo scorrevole*, con una capacità di spostamento di circa 30 cm, e sono stati utilizzati per la prima volta in Italia in modo così estensivo

soprattutto per motivi legati alla riduzione dei costi e dei tempi di realizzazione.

Le piastre, che hanno dimensioni di 21x57 metri, e i dispositivi antisismici sono state dimensionate per sostenere edifici di tre piani, con dimensioni in pianta pari a circa 12 x 48 metri oltre le scale. Il progetto architettonico degli edifici prevedeva lo sviluppo di diversi tipi abitativi, in funzione della possibile composizione dei diversi nuclei familiari, che in seguito si è sviluppata in 109 diversi tipi di appartamento dai diversi aggiudicatari della gara. Così come richiesto dal bando di gara, gli edifici hanno caratteristiche architettoniche e costruttive diverse, con struttura portante in legno, in calcestruzzo prefabbricato, in acciaio. Tale scelta si è resa necessaria sia per rispettare i tempi previsti, sia per evitare modelli insediativi omologanti. L'edificio tipo ha una superficie utile pari a circa 1.800 metri quadrati, suddivisi tra i 25 e i 30 alloggi predisposti a ospitare circa 80 persone. Per ogni edificio, nel piano seminterrato, nella parte sottostante ciascuna piastra isolata sono collocate le distribuzioni impiantistiche e i posti auto per circa trentadue automobili.

Inoltre, sempre così come previsto dal bando, gli edifici sono fortemente caratterizzati dall'attenzione agli aspetti energetici di efficienza, di contenimento dei consumi e razionalizzazione, in parallelo alla ricerca di soluzioni prestazionali, così come indicato da protocolli e requisiti minimi, in materia di sostenibilità ambientale². Nello specifico, la logica generale prevede l'insediamento di centrali di produzione modulari a scala di quartiere e l'ampio ricorso allo sfruttamento delle coperture per pannelli solari per la produzione di acqua calda sanitaria e pannelli fotovoltaici, integrati in un unico sistema, secondo parametri prestazionali e con il fine di privilegiare fonti energetiche alternative e la riduzione dell'inquinamento interno ed esterno.

3. IL PROGETTO URBANISTICO PER LE C.A.S.E.

La realizzazione delle C.A.S.E. rientra nel *Piano esecutivo delle aree per gli interventi urgenti nel comune di L'Aquila-Eventi sismici mese di aprile 2009* approvato in base al decreto legge 39 del 28 aprile 2009 all'art. 2 che prevedeva la realizzazione di "moduli abitativi destinati ad una durevole utilizzazione, nonché delle connesse opere di urbanizzazione e servizi"³. Il piano si configura come uno strumento urbanistico attuativo assimilabile a un piano particolareggiato esecutivo del tipo previsto dal PRG vigente a L'Aquila. Questo tipo di strumento ha consentito di organizzare e distribuire nelle aree una pluralità di destinazioni e funzioni, riferibili a quelle previste nelle Norme Tecniche di Attuazione del piano regolatore vigente e distinte, in zone destinate alla residenzialità e zone destinate a funzioni polivalenti.

L'individuazione delle aree di intervento è stata definita, per gli aspetti urbanistici con il supporto del Comune e della Provincia di L'Aquila. "Nell'avanzamento del processo di individuazione sono stati considerati i

problemi ed i rapporti di scala urbana e territoriale in termini di mobilità, viabilità e trasporti, di rapporti con la residenza, con l'ambiente agricolo e naturale più prossimo, peraltro di notevole qualità e sono stati affrontati nel quadro più ampio della pianificazione ambientale ed urbanistica sovraordinata, della strumentazione urbanistica vigente del Comune di L'Aquila e delle qualità intrinseche che l'ambito oggetto di intervento possiede rispetto al contesto urbano, all'intero comprensorio aquilano e alla natura degli interventi da realizzare"⁴.

Nello specifico la localizzazione delle aree da destinare all'edificazione degli edifici e delle aree polivalenti è stata effettuata con diversi criteri generali e prioritari quali:

- la prossimità con i luoghi di provenienza degli abitanti degli edifici non immediatamente recuperabili con l'obiettivo di conservare le abitudini di vita consolidate, il sistema di relazioni sociali e la consuetudine con i luoghi;
- la continuità e l'integrazione con i centri abitati; in tal senso la realizzazione delle *C.A.S.E.* viene considerata come espansione dei centri esistenti, nella quale gli spazi pubblici, esistenti o da prevedere, rappresentano i riferimenti per il progetto urbanistico e architettonico per la cucitura tra le nuove aree e gli insediamenti esistenti;
- la compatibilità con le previsioni del vigente Piano Regolatore della città, risalente al 1979, per cui le aree di nuovo insediamento sono state definite anche in relazione alle previsioni edificatorie non attuate, limitando, in tal modo, al massimo il consumo di suolo agricolo;
- l'idoneità riguardo i rischi idrogeologici e sismici ai fini della sicurezza.

Inoltre, per l'individuazione delle aree sono state effettuate verifiche per garantire che i futuri insediamenti potessero integrarsi con i processi in atto e programmati, nel territorio aquilano; pertanto sono state valutate le nuove aree in relazione agli accessi alle aree, all'orografia del terreno e all'esposizione, alla dotazione di standard urbanistici circostanti alle aree e interne alle aree (parcheggi e verde pubblico), all'inserimento paesaggistico ed ambientale degli interventi, nonché alla presenza di particolari emergenze ambientali (corsi d'acqua, verde d'interesse naturalistico, presenze di beni culturali).

In tutte le zone di nuova edificazione sono previste aree per urbanizzazione primaria e secondaria nonché aree polivalenti in misura non inferiore al 30-40% della superficie territoriale nelle quali potranno essere localizzati servizi e attrezzature sia a scala locale che territoriale. In merito allo standard abitativo, gli indici di fabbricabilità sono in linea con quelli utilizzati dalla normativa prevista dal PRG vigente, e, in qualche caso anche inferiori. Nello specifico nelle aree periurbane e di frazione è stato applicato uno standard di 120-130 abitanti per ettaro, mentre nelle aree urbane e più prossime al centro storico del capoluogo lo standard è variato da 130 a 150 abitanti per ettaro.

4. URBANISTICA E POLITICA NELL'EMERGENZA

L'attuale dibattito sulla ricostruzione di L'Aquila ruota, principalmente, attorno al tema dei possibili modelli di ricostruzione. E sposta l'attenzione su questioni *altre* rispetto alla questione centrale della portata sociale dell'urbanistica.

In ogni caso, il processo implementato a L'Aquila propone alcuni aspetti innovativi sui quali occorre riflettere a partire anche dall'osservazione di esperienze precedenti relative alla Sicilia, al Friuli, alla Campania, fino al caso Umbria e Marche. Più nello specifico, il caso della ricostruzione nel Belice offre interessanti spunti di riflessione per quanto concerne gli aspetti legati al rapporto tra emergenza della casa e identità territoriale. Nel Belice, a seguito del sisma che devastò un vasto territorio nel gennaio del 1968 annientando interi centri abitati e cancellando le loro identità, venne avviato un grande progetto di ridisegno del territorio strutturato sulla delocalizzazione dei paesi distrutti. Come osserva Leone (2008), nonostante gli investimenti derivanti dalla ricostruzione e nonostante gli intenti di costruire nuove forme di centralità urbana, non si può affermare di essere riusciti a definire una dimensione urbana; soprattutto per quei centri abitati che avevano più degli altri puntato sull'effetto urbano per ricostruire una più moderna qualità della città. In effetti, per fare città non basta la produzione di case e di servizi alla scala del quartiere (Leone, 2008) ed è in tal senso che occorre operare delle riflessioni. Gli avvenimenti accaduti nel territorio della valle del Belice e la conseguente necessità di provvedere in maniera rapida a dare un tetto a chi lo aveva perduto ha portato a un dibattito tecnico che ha generato scelte drastiche intese però a ridare un *luogo* dove vivere a chi l'aveva perduto, tenendo come idea guida nella progettazione dei nuovi siti il recupero di memorie e identità sepolte. Particolare è il caso di Gibellina la cui ricostruzione in altro sito fu vista anche come occasione per rendere il paese una sorta di "museo permanente con opere d'arte e di cultura", situate in punti strategici della nuova maglia urbana e pensando alcuni edifici come opere d'arte. Sebastiano Occhino, artista siciliano, scriveva, a proposito della sua visita a Gibellina, «l'impressione che ne trassi allora fu quella di un "qualcosa" in divenire, di un luogo dai contrasti violenti, fatti, di luce, di strade deserte nella calura estiva, di spazi incolti, abbandonati e arsi, di marciapiedi dissestati, nel quale, come monadi silenziose, a schiere di case anonime e banali si contrapponevano sparse "opere d'arte e d'architettura", le une indifferenti alle altre o forse semplicemente in attesa di ritrovare una improbabile omogeneità attraverso la definizione di quella sorta di "terra di nessuno" fatta di spartitraffico, aiuole di terra arida, sterpaglie, asfalto e marciapiedi dalla quale emergevano e che predominava su tutto» (Schilleci, 2008). Il tempo ha mostrato che gli obiettivi sono stati travisati e che solo alcuni di essi hanno trovato realizzazione. Inoltre le idee sono state oggetto di critiche e valutazioni che però non hanno certo costituito l'occasione per attuare politiche di prevenzione. In questo senso si registra

una sorta di “fallimento” per aver sottovalutato situazioni di vulnerabilità ambientale. L’Italia è ancora, ad oggi, priva di una politica post terremoto pur essendo un paese esposto ad altissimo rischio ed è necessario mettere in moto un serio processo di riflessione e di documentazione sulle catastrofi e sulle ricostruzioni avvenute valutando se una ricostruzione possa essere considerata l’occasione per ridisegnare il territorio, o debba riavvolgere il tempo e ripristinare fedelmente l’identità che si è andata formando nei secoli (Nimis, 2009).

Sulla base di tali considerazioni, il processo attualmente in corso a L’Aquila costituisce l’occasione per cominciare a porre questioni e prime ipotesi di riflessione sulla portata sociale dell’urbanistica in contesti a carattere emergenziale.

La prima questione riguarda l’assenza, nei processi di pianificazione, di politiche di prevenzione in materia di rischi sismici. Attualmente un ruolo marginale viene relegato al tema della micro zonazione sismica e della definizione di metodologie e procedure per introdurre elementi di sicurezza come fattori strutturanti per le ipotesi di sviluppo e le scelte localizzative. In effetti, nel momento in cui il problema relativo alla prevenzione sismica non viene inserito tra le componenti strutturanti di un processo di pianificazione e del quadro delle trasformazioni territoriali, nelle situazioni di emergenza le istanze funzionaliste e tecniche finiscono con il prevalere sulle istanze dell’ambiente e del paesaggio.

Una seconda questione riguarda la necessità di coniugare innovazioni tecnologiche in materia di antisismicità con le istanze del territorio, dell’ambiente, del paesaggio. L’esigenza e il desiderio di vivere in una casa sicura deve innescare un approccio sistemico che non infrangano culture, memorie ed esigenze vitali della popolazione (Nimis, 2009).

Infine la terza questione riguarda la necessità di coniugare la celerità della ricostruzione con uno sguardo esteso alle problematiche dello sviluppo territoriale preesistenti agli eventi sismici. In tal senso i processi di ricostruzione possono costituire l’occasione per ripensare e riproporre il futuro di una città e di un territorio.

Le *C.A.S.E.* finora realizzate a L’Aquila, e il modello insediativo proposto, costituiscono solo uno dei tasselli del *processo di ricostruzione* che deve essere allora inteso come un *piano di governo* per il nuovo assetto territoriale, evidenziando come il ruolo dell’urbanistica debba diventare determinante per la ridefinizione di L’Aquila nel suo territorio.

NOTE

¹ Per la realizzazione del progetto è stata costituita una struttura tecnica - il Consorzio ForCASE - che dipende direttamente dal Commissario Delegato e che opera senza fine di lucro; il consorzio è costituito dalla fondazione Eucentre (ente *no-profit*, centro di competenza del Dipartimento della Protezione Civile, creato da quattro enti pubblici, riconosciuto come

public company in ambito Europeo) e da due imprese di costruzioni, la ICOP e la Damiani Costruzioni (che operano esclusivamente come ufficio tecnico).

² L'indice di prestazione energetica contempla consumi energetici sensibilmente inferiori ai limiti previsti dalla legge, in media 30% in meno, con punte di oltre il 40% per alcune tipologie di edifici; è prevista l'installazione di settemila metri quadri di pannelli solari sulle coperture delle case per la produzione di acqua calda per gli impianti igienico-sanitari; sono previsti trentacinquemila metri quadri di pannelli fotovoltaici da installare sulle coperture degli edifici e sulle pensiline dei parcheggi in tutte le aree, che produrranno complessivamente 4.500 KW di potenza installata, per una produzione di 5.400.000 KWh/anno, con un ritorno in termini economici all'amministrazione pubblica per una somma di circa 200.000 euro l'anno che verrà utilizzata per la manutenzione delle aree residenziali; è previsto l'isolamento acustico e termico di tutte le abitazioni; è stata predisposta la raccolta differenziata col metodo del porta a porta, posizionando quattro contenitori per carta, vetro, plastica e umido per ciascun edificio e fornendo un contenitore per l'umido per ciascuna abitazione; stati predisposti serbatoi per il recupero dell'acqua piovana -5.000 litri circa- per ciascun edificio, allo scopo di limitare l'utilizzazione dell'acqua dai pozzi.

³ Cfr. Decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile.

⁴ Cfr. *Relazione generale urbanistica del Piano esecutivo delle aree per gli interventi urgenti nel comune dell'Aquila-Eventi sismici mese di aprile 2009.*

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bramerini F., Di Pasquale G., Naso G., Severino M. (A cura di) (2008) *Indirizzi e criteri per la micro zonazione sismica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile, Roma.

Dominijanni, I. (2009), *Punto e a capo. Gli intellettuali nella civiltà montante*, "Il manifesto", 6 ottobre.

A.A. V.V., Comitatus Aquilanus (2009), *L'Aquila. Non si uccide così anche una città?*, Dossier pubblicato su www.eddiburg.it.

Calace F. (2009), *Ricostruire sì, ma come. Come fare tesoro delle esperienze*, "Urbanistica Informazioni", n. 226, p. 8.

Leone N. G. (2008), *Città nella ricostruzione... e il Belice?*, in Badami A., Picone M., Schilleci F., *Città nell'emergenza. Progettare e costruire tra Gibellina e lo Zen*, Palumbo, Palermo.

Nimis G.P. (2009), *Terre mobili. Dal Belice al Friuli dall'Umbria all'Abruzzo*, Donzelli, Roma.

Properzi G. (2009), *Questioni di governo nell'emergenza*, www.inu.it

Schilleci F., (2008), *CowParade*, in Badami A., Picone M., Schilleci F., *Città nell'emergenza. Progettare e costruire tra Gibellina e lo Zen*, Palumbo, Palermo.