

UN IMPEGNO CONTINUATIVO E TRE PASSI CONTRO LE MACERIE

Il contributo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica per CASA ITALIA

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.

Il nostro compito è rappresentare la complessità della ricostruzione e rendere i passi da compiere più semplici da comprendere e da praticare, distinguendo il breve dal lungo periodo, perché il cambiamento sia efficace e duraturo.

Il contrasto alle condizioni di rischio del nostro Paese - in primis quello sismico, geomorfologico e idrogeologico - richiede l'adozione di politiche, piani e progetti fortemente connotati da un approccio adattivo (caso per caso), multiscalare (dalla scala sovracomunale a quella micro locale), multidimensionale (caratterizzati cioè da una elevata capacità di integrazione di saperi, competenze e soggetti).

La scorciatoia delle soluzioni settoriali, affidate a singole discipline specialistiche, ha sempre prodotto un impoverimento delle azioni e una riduzione complessiva della loro efficacia. In questo senso la centralità dell'urbanistica come campo interpretativo e progettuale di convergenza e integrazione tecnico-decisionale costituisce un riferimento essenziale e un terreno di lavoro ineludibile. Ciò peraltro richiede un mutamento sostanziale della disciplina per meglio accogliere le istanze che le condizioni di rischio pongono.

La giusta prospettiva che il Governo avanza per una ricostruzione in sito dei centri storici colpiti dal terremoto del 24 agosto è condivisa dall'Istituto Nazionale di Urbanistica: no a New Towns lavorando su alloggi effettivamente transitori, nomina di figure delle istituzioni esperte come Vasco Errani e Giovanni Azzone, coinvolgimento pieno degli enti locali nella ricostruzione sono scelte positive e condivisibili.

Sono molte le proposte e le indicazioni che dai soggetti esperti in campi disciplinari diversi stanno arrivando e arriveranno al Governo. Non ripetiamo quanto suggerito, deciso o in corso di elaborazione. L'INU, quale Ente di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto, è impegnato da molto tempo sui temi della prevenzione e della ricostruzione urbana, con il pieno e qualificato coinvolgimento della propria base associativa: il mondo delle professioni e quello accademico, gli enti associati.

Oggi l'INU risponde con proposte operative all'appello della Presidenza del Consiglio rivolto agli esperti; indica quanto è già utilizzabile e quanto potrà essere prodotto per fornire in tutto il Paese il medesimo diritto alla sicurezza tramite azioni di governo pubblico e interventi privati, solidali nella consapevolezza del rischio e nella necessità della prevenzione; garantisce l'impegno continuativo per la messa in opera di CASA ITALIA; offre la disponibilità a collaborare con il Governo, la struttura commissariale, le istituzioni locali.

Passo 1- conservazione attiva

PIANI, PROGETTI, PROGRAMMI INTEGRATI

Politiche per la sicurezza territoriale, il paesaggio, il turismo e le nuove economie, per la tenuta dei centri storici minori, dei piccoli Comuni e per le aree interne hanno tratti comuni: riguardano **la conservazione dei valori duraturi come potenziali di sviluppo**. La continuità del ruolo e della complessa identità dei centri storici, dei piccoli capoluoghi locali, delle frazioni e dei borghi nei piccoli Comuni **si lega all'equilibrio delle funzioni, residenziali e produttive, alle forme e alla funzionalità degli spazi pubblici, alla permanenza delle funzioni civili e culturali**. È di questo che si deve occupare la ricostruzione, **accompagnando la fisicità della rimozione delle macerie e della riedificazione in condizioni di stabilità, con un complesso di politiche che si occupino delle relazioni materiali** (la sicurezza, peraltro non solo puntuale del singolo edificio) **e immateriali** (le politiche sociali ed economiche). Più che mai è richiesto il superamento dello sguardo edilizio, anche laddove esso, in modo esperto, si occupa di garantire la stabilità dei fabbricati. Un legame vitale è quello con il contesto: è importante riconoscere un ambito di interesse complesso (territoriale, ambientale, economico, sociale e paesaggistico) e ampio, ove sono compresi anche i modelli di uso, le prospettive e le relazioni visive, le pratiche sociali e culturali, i processi economici e le dimensioni intangibili in relazione alla diversità e all'identità, l'accumulo di attività umane che hanno forgiato i caratteri attrattivi, influenzano le nostre percezioni, permettono di ricostruire un futuro. Questo approccio serve per cogliere l'interrelazione tra i valori del patrimonio materiale e quelli del patrimonio immateriale costituito dai valori culturali, affettivi, simbolici, che risiede nell'immagine condivisa del proprio territorio. Questa identità è uno dei valori principali del patrimonio dell'umanità, esposto al pericolo, anche a quello della perdita determinabile nei processi di ricostruzione. Un bilancio positivo, nelle tragiche vicende che hanno colpito il nostro Paese, si ha dove le comunità locali hanno gestito consapevolmente le risorse dello Stato; quando si è teso al ripristino dei valori collettivi e degli spazi pubblici; laddove vi è stata unità tra gli organismi di governo e quando sono stati definiti progetti realizzabili perché condivisi con le comunità. Senza una tale idea di città, è difficile immaginare che la ricostruzione si faccia senza ridursi, nel migliore dei casi, a un parziale, episodico e precario "com'era dov'era" di incerta prospettiva. Ciò presuppone una riflessione immediata e strategica sul futuro dei centri colpiti dal sisma per identificare azioni praticabili in grado di consolidare economie fragili ma persistenti e prefigurare nuove direzioni di sviluppo. 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. In questa direzione si ritengono utili la programmazione per progetti d'area previsto dal documento del MEF *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*; l'attivazione della rete dei Comuni; l'utilizzo sinergico dei Fondi europei '14-'20.

La ricostruzione 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.

Vanno innanzitutto messe in opera, con urgenza, modalità interpretative, metodi e strumenti aggiornati e omogenei a livello nazionale, relativi alla lettura integrata delle condizioni di rischio sismico, geomorfologico e idrogeologico. Tale elaborazione potrà essere affidata a un tavolo interistituzionale costituito dai principali organismi pubblici competenti in materia (Ispra, Enea, CNR, Italia Sicura), dalle Regioni e dalle Autorità di Bacino, in accordo con le Università e le altre istituzioni culturali e scientifiche competenti in materia. Sulla base del lavoro del Tavolo **va previsto, in tempi certi, l'adeguamento della pianificazione e programmazione sovraordinata e, contestualmente, avviate campionature mirate alla scala comunale di monitoraggio approfondito delle previsioni urbanistiche comunali vigenti**, da estendere progressivamente e opportunamente al resto del territorio italiano che è a rischio. **Il monitoraggio deve essere finalizzato a verificare la congruenza tra previsioni urbanistiche e il complesso delle condizioni di rischio.** Ciò potrà consentire, anche in base a una verifica aggiornata del dimensionamento dei piani, la cancellazione dei diritti edificatori e il trasferimento compensativo di quelli non eliminabili in territori già urbanizzati; la demolizione e ricostruzione in siti sicuri di edifici insistenti su aree a rischio attraverso adeguate incentivazioni urbanistiche e fiscali, in coerenza con i principi e gli obiettivi della legge sul consumo di suolo in corso di approvazione alla Camera. Sarà possibile utilizzare al meglio i patrimoni conoscitivi prodotti e producibili dalle attività di pianificazione territoriale e urbanistica, in modo da procedere celermente all'individuazione degli aggregati edilizi per organizzare conoscenze e sopralluoghi riferiti a stati di danno e agibilità. Condizioni che devono essere valutate per edifici (unità strutturali) e all'interno degli aggregati, sulla base di classificazioni delle unità tipologiche (che dovrebbero essere già contenute nella pianificazione urbanistica), di elementi di interruzione nella trasmissione delle forze che consentano la suddivisione degli aggregati in unità comprendenti un minor numero di edifici, ai fini degli interventi di ricostruzione con costituzione di consorzi obbligatori.

Queste **nuove possibilità, se da un lato dovranno salvaguardare l'integrità e la continuità dei centri storici e i suoli fragili, dall'altro tenderanno a eliminare tessuti o brani di tessuti di recente formazione di scarsa qualità e a indirizzare le azioni di compensazione ecologica e messa in sicurezza del territorio, a partire dalla realizzazione delle infrastrutture blu e verdi, prevedendo adeguate incentivazioni degli enti pubblici coinvolti** tramite maggiori trasferimenti statali, maggiori allentamenti dei vincoli di bilancio, finanziamenti straordinari e semplificazioni normative.

Passo 2 - sicurezza urbana diffusa

RECUPERO PRIMARIO PER DARE EFFICACIA E QUALITÀ ALLA PREVENZIONE E ALLA RICOSTRUZIONE

La prevenzione riguarda anche lo “spaesamento”, fisico e percepito. Nella pianificazione urbanistica e nelle azioni di governo locale **deve prevedersi una “struttura urbana primaria” a cui affidare il compito precipuo di garantire la permanenza della riconoscibilità identitaria urbana, ma anche la precisa definizione degli spazi e dei manufatti che devono svolgere una funzione primaria di sicurezza** in occasione di eventi naturali calamitosi e delle fasi immediatamente successive.

Oltre al sistema degli edifici pubblici utilizzabili per il ricovero temporaneo degli evacuati, si devono considerare: a. la rete degli spazi pubblici aperti (e dei relativi sottoservizi) destinati temporaneamente all’accoglienza degli sfollati, da adeguare a condizioni antisismiche, preidentificati dalla comunità in tal senso, seppur ordinariamente utilizzabili come spazi di vita e relazione sociale **b. conseguentemente, il sistema strutturale concatenato dei tessuti storici che deve garantire la massima agibilità degli spazi aperti e che deve essere considerato a tutti gli effetti come un’infrastruttura pubblica** da salvaguardare e consolidare. Difatti, l’individuazione delle porzioni di tessuto storico caratterizzate dall’aggregazione e concatenazione morfogenetica e tecno-strutturale di edifici, intese anche come unità minime di intervento, costituisce una delle acquisizioni più importanti delle recenti esperienze di ricostruzione post sisma e di un approccio efficace ai temi della vulnerabilità urbana. Essa consente di enucleare con chiarezza il ruolo svolto dall’intervento primario sull’intero sistema strutturale di ciascuna porzione di tessuto, i cosiddetti “aggregati edilizi”, in passato erroneamente parcellizzato, condizionato dalla frammentazione proprietaria e affidato all’individualità degli interventi sui singoli edifici o addirittura sulle singole unità immobiliari. Così pensato, il “recupero primario” – oltre a dare 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 di manufatti con gradi di elasticità differenti – garantisce sensibili risparmi economici e, allo stesso tempo, una riaggregazione della domanda, assai utile per rimettere in equilibrio il mercato immobiliare. E’ anche una prospettiva adattiva per un programma nazionale di prevenzione che consenta di prevedere tempi differenziati per il “recupero secondario” dei singoli edifici e unità immobiliari. 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. Il superamento della frammentazione proprietaria costituisce anche la condizione necessaria per avere cantieri non eccessivamente polverizzati, con vantaggi dal lato delle economie di scala, per la gestione degli allacci ai sotto servizi urbani (larga banda inclusa), per i controlli di legalità (fiscali, di sicurezza dei cantieri).

Il finanziamento “alla pietra” del recupero primario deve perciò prescindere dai requisiti soggettivi dei proprietari in quanto partecipa al consolidamento, come già

detto, della “struttura urbana primaria” di cui costituisce un’infrastruttura essenziale per la sicurezza urbana della città intesa come bene comune. Deve inoltre essere raccordato a un sistema di agevolazioni sull’efficientamento energetico e il riciclo delle acque alla scala dell’unità minima dell’intervento. Per questi motivi occorre prevedere specifiche modalità della sua copertura finanziaria straordinaria pluriennale e altrettanto adeguate procedure sostitutive da parte pubblica sulle proprietà private in ragione dell’interesse pubblico dell’intervento. **E’ possibile in tal senso immaginare l’acquisizione al patrimonio pubblico, nel caso di proprietari inadempienti e di eccessivo frazionamento proprietario, da parte di soggetti ad hoc promossi da unioni di Comuni e agevolati dallo Stato e dalle Regioni, ferma restando la salvaguardia degli abitanti incapienti e anziani.** La prospettiva è quella di un utilizzo futuro di tale patrimonio per usi residenziali e produttivi attraverso adeguate politiche pubbliche.

Passo 3 – conoscere per programmare la sicurezza

UNA CAMPAGNA DI CONOSCENZA COME GRANDE OPERA PUBBLICA DISPOSITIVI PER LA CONSAPEVOLEZZA CIVICA, LA RAZIONALIZZAZIONE PROCEDURALE E GESTIONALE

La programmazione di interventi diffusi di prevenzione dal rischio sismico, geomorfologico e idrogeologico e i processi ad essa collegati richiedono scelte coraggiose per razionalizzare, snellire e velocizzare le decisioni senza per questo introdurre misure straordinarie che producano una riduzione partecipativa o di ruolo dei soggetti decisionali. 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.

Rispetto alla dimensione ordinaria della gestione urbanistico-edilizia, a partire anche dalla stessa ricostruzione dei centri colpiti dal sisma e **dando per scontato un primo aspetto nella necessaria obbligatorietà del “Fascicolo del fabbricato”, un punto centrale è il riallineamento delle basi informative** (catasto terreni, catasto fabbricati/DOCFA, catasto elettrico, catasto energetico, dati anagrafici, dati IMU e TARSU, passi carrabili, censimento degli alberi monumentali urbani) e quindi anche un più efficace funzionamento di SUE/SUAP (a livello di unioni di comuni ex L. 56/2014), attraverso una informatizzazione geo referenziata dei dati, **alleggerendo le funzioni amministrative di questi uffici a favore delle funzioni di controllo.** Tale aspetto è di importanza capitale se si pensa che molti di italiani “hanno messo mano” ai loro beni, nel momento in cui hanno potuto economicamente, perché ciò ha significato migliorare la qualità della vita loro e dei propri cari. In quei momenti ha, sì, agito qualche tecnico di riferimento del luogo con progetti dozzinali e malfatti o un certo lassismo istituzionale degli enti locali ma, soprattutto, sono mancate informazione e consapevolezza tra le persone (e non si sono più avute se non purtroppo dopo ogni evento

sismico da chi direttamente ne ha subito conseguenze). **Chi ha costruito una casa nei nascenti nuovi quartieri o chi ha rialzato di un piano la vecchia casa dei genitori nel centro storico, non ha avuto cognizione vera sul “cosa fatto e come fare”.** Al netto di qualche struttura recente eseguita male, **i danni di ora sono la mancanza di quella conoscenza di allora.**

Occorre che il Governo si faccia promotore di una campagna di sensibilizzazione, almeno verso i cittadini che abitano la “Zona 1” e la “Zona 2” della mappa della pericolosità sismica. Il “Fascicolo del fabbricato” deve perciò essere accompagnato da **un momento istruttivo di cui la sfera pubblica deve farsi carico, in quanto informazione e diagnosi sono componenti di riappropriazione collettiva della consapevolezza dei rischi che si corrono.** Le strade percorribili sono due: meccanismi di completa deducibilità fiscale delle spese tecniche per la redazione dei fascicoli; oppure, ancora meglio, costituzione di *task force* di tecnici assunti allo scopo dalla P.A. che, per “ragioni di Stato”, potrebbero fare diagnosi sismiche gratuite casa per casa, delle prime quattro “Zone a Pericolosità alta” ed “elevata” individuate dalla mappa sismica. Il Governo avrebbe il merito di investire in conoscenza, prevenzione vera, buona e qualificata occupazione. Al contempo, **l’allineamento e la consultabilità delle banche dati e degli archivi della Pubblica Amministrazione potrebbero così consentire un progressivo e tempestivo aggiornamento del “Fascicolo del fabbricato” senza particolari oneri aggiuntivi per il privato.**

L’attività edilizia ordinaria (e quindi anche quella straordinaria che si determinerà con i piani di ricostruzione dei centri colpiti dal sisma dello scorso agosto) è altra questione dirimente, condizionata non solo dalla frammentazione proprietaria dei tessuti richiamata prima, ma anche da una frammentazione dei procedimenti autorizzativi - in capo ad una molteplicità di soggetti pubblici (ad esempio pratiche cosiddette “cemento armato”, autorizzazioni paesaggistiche, certificazioni in materia di consumo energetico, ecc.) - che non contempla valutazione di coerenza dei manufatti edilizi nella loro integrità. Per ovviare a questa condizione che produce esiti scarsi e tempi lunghi degli interventi di riedificazione/adeguamento, **alcune esperienze di ricostruzione hanno praticato la strada della costituzione di un organismo integrato** (a partire dalla Commissione Pareri prevista con l’esperienza della ricostruzione ex lege 219/81 per Napoli) **incardinando la responsabilità decisionale in capo agli enti pubblici preposti ordinariamente** (Comune, Genio Civile, Soprintendenze). A tale organismo partecipano i diversi soggetti competenti nell’istruttoria e validazione del progetto, con una logica interdisciplinare e un’organizzazione operativa nella quale il RUP comunale sia parte dirigente del processo coordinando anche la partecipazione delle competenze orizzontali dello stesso Comune.