

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Marotta P. Rischio e prevenzione: due
questioni per l'urbanistica del XXI
secolo?**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

Rischio e prevenzione: due questioni per l'urbanistica del XXI secolo?

Paola Marotta*

La prevenzione nell'urbanistica come governo

Il tema della prevenzione nella disciplina urbanistica compare ciclicamente o, comunque, strettamente in relazione agli eventi catastrofici che investono il nostro territorio. Attualmente, alla prevenzione viene relegato un ruolo marginale e, soprattutto, si assiste a una carenza nella definizione di metodologie e procedure per introdurre gli elementi di sicurezza come fattori strutturanti per le ipotesi di sviluppo e le scelte localizzative. Un atteggiamento che ben si incardina nell'analisi proposta da Janin Rivolin (2011) rispetto alla quale c'è un'incapacità, culturale prima che politica, di finalizzare attraverso il governo del territorio le strategie pubbliche di sviluppo¹.

Tra le principali strategie pubbliche di sviluppo, garantire la sicurezza e ridurre, prevenendo, gli effetti dei rischi, naturali e non, dovrebbero essere prioritari. Invece, ci si ritrova sempre più frequentemente a operare in contesti emergenziali (confronta la tabella 1). Troppo spesso la questione dell'emergenza viene banalizzata e inquadrata in una questione di malcostume politico senza invece guardare, appunto, a una certa incapacità culturale della nostra disciplina.

Tutto ciò genera notevoli problematiche, sia per quanto riguarda gli effetti sulle persone e sul territorio, sia per quanto riguarda la riduzione della "portata" del ruolo dell'urbanistica oggi, e dunque, nel XXI secolo.

Un'attenta analisi della letteratura in materia consente di tracciare un quadro dal quale è possibile evincere come, negli strumenti ordinari di governo del territorio, la prevenzione, più che essere una delle componenti strutturali, tende a diventare un aspetto formale rispetto ai quali redigere atti di adempimento. Dalle esperienze e dagli eventi passati si è potuto osservare come nel momento in cui il problema riguardante la prevenzione non venga 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 hanno teso a prevalere sulle istanze dell'ambiente e del paesaggio.

Occorre indagare verso quali analisi, tecniche, metodiche è necessario ricorrere affinché la prevenzione entri a far parte delle logiche di intervento urbanistico (Segnalini, 2001).

In tal senso, le nuove pratiche tra prevenzione e sostenibilità condotte a L'Aquila costituiscono un importante elemento, sul quale riflettere, da inserire nell'agenda degli urbanisti.

Prevenzione tra emergenze e ricostruzioni

A metà febbraio del 2011, il Sindaco Cialente affermava: "il Piano di ricostruzione, quindi, a parere del Comune, deve essere interpretato come strumento strategico di programmazione che deve risolvere le esigenze specifiche e generali per ogni area perimetrata di stretto riferimento, ma non deve essere considerato, in via esclusiva, uno strumento urbanistico ad attuazione esecutiva, dal momento che in tal caso diverrebbe una norma generale destinata ad appesantire l'intero processo di ricostruzione e mal si coniugherebbe con l'esigenza di favorire la ripresa economica e di facilitare il rientro della popolazione nelle proprie abitazioni in tempi accettabili"².

¹ Janin Rivolin U. (2011), *Abitare l'Europa. Difficoltà e ritardi del governo del territorio in Italia*, full paper IV Conferenza SIU, Torino

² www.ilcentro.gelocal.it/laquila

Non è un caso che a L'Aquila ci siano ancora indecisioni e pareri contrastanti sul ruolo e la funzione del *piano di ricostruzione*. Ricostruzione è, inevitabilmente, il riflesso in negativo del termine prevenzione. Ricostruzione è una questione non risolta; una questione per l'urbanistica del XXI secolo di una nazione, attualmente, ancora priva di una politica post terremoto pur essendo, il nostro, un territorio esposto ad altissimo rischio (Nimis, 2009); una questione per un paese in cui non è stato ancora definito un programma di intervento che corrisponda a una metodologia capace di ricondurre alla normalità situazioni emergenziali (Gabielli B., 2010).

Su L'Aquila è stato condotto un dibattito particolarmente sterile. In molti hanno preferito concentrare l'attenzione sulle critiche al Progetto C.A.S.E. piuttosto che entrare nel merito delle problematiche inerenti, appunto, la prevenzione e gli interventi post emergenziali in relazione al territorio e alla città. Del resto, "è veramente complicato vivere in un Paese in cui ogni attività, ogni comportamento, ogni azione deve scontare il pregiudizio della necessaria sussistenza di un interesse personale sotteso, di un affare da realizzare, di un guadagno da conseguire, con qualsiasi mezzo e a qualsiasi costo"³.

Più volte il modello di intervento post emergenziale condotto in Umbria e Marche è stato proposto come modello alternativo a quanto realizzato a L'Aquila. Se rispetto al recupero e alla valorizzazione dei centri storici e dei beni culturali l'esperienza umbra offre importanti esempi di risoluzione delle problematiche, rispetto alla soluzione abitativa applicata nell'immediato post emergenza è importante avanzare alcune riflessioni utili al dibattito.

In Umbria e Marche, in attesa di risolvere il problema abitativo degli sfollati attraverso le diverse modalità di ricostruzione (*leggera, pesante, integrata*), in una prima fase furono installati 4.465 container in 196 campi. Di là dalle problematiche che intervengono durante la permanenza abitativa in un container (la permanenza nei container si è protratta, anche, oltre dodici anni), è interessante osservare e capire cosa sono diventate oggi quelle aree utilizzate per l'installazione dei container.



Figura 1 – Casenove (Umbria): campi container e successiva realizzazione di nuove case

Attraverso un confronto tra le immagini riprese dall'alto dei campi container e le foto satellitari, relative all'attuale stato di queste aree, è possibile affermare che, tali soluzioni, fino a un certo punto hanno contenuto o limitato i consumi di suolo.

³ Gabielli F. (2010), *Giustizia e legalità in L'Aquila. Il progetto C.A.S.E.*, IUSS Press, Pavia, p. 21

In numerosi casi i campi container si sono trasformati in aree di lottizzazione, aree nelle quali sono state realizzate nuove case senza un disegno urbano o una proposta di integrazione con il contesto esistente.

In più episodi, la realizzazione di un campo container ha generato una trasformazione irreversibile del territorio, dell'ambiente e del paesaggio. È il caso, per esempio, della frazione di Casenove, in prossimità di Foligno, dove l'estensione dell'area container è addirittura superiore alle dimensioni d frazione; oggi l'area di nuove residenze è più grande del nucleo originario.

Appare evidente che i presunti vantaggi dati dal carattere di provvisorietà dei campi container rispetto ai consumi di suolo agricolo o rispetto all'inserimento in contesti storico paesaggistico di particolare rilievo come quelli umbri, risultano vanificati. Dunque, se si confrontano le soluzioni alternative al progetto C.A.S.E., quali i moduli abitativi provvisori o le baracche prefabbricate, queste oltre a porsi su un piano differente per qualità degli spazi, proprio se valutate sul piano urbanistico denunciano il loro limite principale: l'ingente consumo di territorio e la non compatibilità con il territorio e il paesaggio preesistenti. Il carattere di provvisorietà dei container dovrebbe allora presupporre uno scenario futuro di trasformazione che consenta il ripristino dello stato dei luoghi e non l'avvio di un processo intensivo di edificazione. In tal senso, le C.A.S.E., lette anche come intervento di realizzazione di nuovi quartieri, in termini di riduzione del consumo di suolo, di sicurezza antisismica e di sostenibilità offrono un interessante campo di osservazione sulle possibilità di applicazione del principio di prevenzione nei processi di governo del territorio.



Figura 2 – C.A.S.E. realizzate a L'Aquila

Riflessioni e ipotesi di ricerca

Alcuni anni fa, Secchi (2000), citando Koolhaas, poneva questa questione: ci si può domandare come mai l'urbanistica, a partire dagli anni Sessanta del XX secolo, abbia progressivamente perso in Europa il prestigio del quale aveva goduto negli anni precedenti e come mai sia tramontata non solo la fiducia che la società vi aveva riposto, ma anche quella che vi avevano riposto gli stessi urbanisti. In tale senso, credo che il processo attualmente in atto a L'Aquila dovrebbe costituire l'occasione per cominciare a porre questioni e prime ipotesi di riflessione sul ruolo e sulla portata sociale dell'urbanistica innanzitutto in contesti a carattere emergenziale.

Tra i principali aspetti da analizzare, la limitata presenza nei processi di pianificazione, di politiche di prevenzione in materia di rischi. Fin quando il problema riguardante la prevenzione non verrà inserito tra le componenti strutturali di un processo di pianificazione e del quadro delle trasformazioni territoriali, nelle situazioni di emergenza le istanze funzionaliste e tecniche tenderanno a prevalere sulle istanze dell'ambiente e del paesaggio.

Quali possibili campi di indagine e approfondimento vi è l'esperienza del Progetto C.A.S.E. letto, appunto, in relazione alla necessità di coniugare innovazioni tecnologiche in materia di antisismicità con le istanze del territorio, dell'ambiente, del paesaggio nonché riguardo alla necessità di coniugare la rapidità della ricostruzione con uno sguardo esteso alle problematiche dello sviluppo territoriale preesistenti agli eventi sismici. L'esigenza e il desiderio di vivere in una casa sicura deve innescare un approccio sistemico che non infranga culture, memorie ed esigenze vitali della popolazione (Nimis, 2009).

L'attuale dibattito su L'Aquila si concentra prevalentemente sul futuro del centro storico e su una critica contro il progetto C.A.S.E., erroneamente inteso come il progetto per tante nuove città. Se da un lato L'Aquila si mostra come una città con un centro storico tra i più grandi e belli in Italia, contemporaneamente l'abitato urbano, nelle sue forme di sviluppo conseguenti al piano regolatore del 1975, ha seguito un modello impostato sulla realizzazione di aree produttive, di centri commerciali e di grossi insediamenti residenziali

privi di servizi. Occorre allora estendere lo sguardo anche a questa parte di città, alla città contemporanea, al territorio della città. Quanto finora realizzato a L'Aquila per risolvere l'emergenza ha fornito dei risultati innovativi, forse finora solo parzialmente presi in considerazione. Credo che sia doveroso un impegno comune per riconoscere, rafforzare e migliorare le buone pratiche. Le C.A.S.E., e il modello insediativo proposto, costituiscono solo uno dei tasselli del processo in atto a L'Aquila; un processo che deve essere allora inteso come un progetto di territorio fondato su un riconoscimento etico dei valori identitari e inteso come integrazione strategica del sistema della mobilità, del sistema storico insediativo, dei sistemi ambientali, con le componenti sociali, culturali ed economiche.

Un progetto condiviso, collettivo, espressione della dimensione locale, dal quale ripartire per il rilancio di un'azione pubblica di ricostruzione del territorio della città dell'Aquila (Marotta, 2010).

Tra le questioni per l'urbanistica del XXI secolo, dunque, quella di comprendere che l'assenza di politiche di prevenzione nei processi di governo del territorio genera situazioni in cui la portata del ruolo dell'urbanistica tende a essere annullata.

Nei processi di governo del territorio, le possibili componenti di programmi e azioni di prevenzione devono integrarsi con le azioni volte alla conservazione e allo sviluppo del territorio. Entrambi non possono prescindere dal riconoscimento e dalla valorizzazione dei caratteri identitari e della memoria dei luoghi. Entrambi tasselli, strutturanti, di un processo di attivazione di strategie pubbliche di sviluppo.

Riferimenti

Gabrielli B. (2010), *Le riflessioni dell'Ancea* in "Urbanistica Informazioni", n. 230

Gabrielli F. (2010), *Giustizia e legalità in L'Aquila. Il progetto C.A.S.E.*, IUSS Press, Pavia

Marotta P. (2010), *Per un progetto di territorio nell'emergenza* in *Sismy City. L'Aquila 2010*, Marsilio, Venezia

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

Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Editori Laterza, Bari

Segnalini O. (2002), *Rischio e pianificazione urbanistica* in "Urbanistica", n. 117

* Dipartimento di Architettura
Via dei Cartari 19b Palermo

Dichiarazioni e proroghe di stati di emergenza in Italia dal 1 ottobre 2010 al 18 febbraio 2011

fonte: www.protezionecivile.it

proroga stato di emergenza per la riattivazione della frana di Montaguto (AV)

dichiarazione stato di emergenza umanitaria per l'eccezionale afflusso di cittadini nordafricani

proroga stato di emergenza per le attività di bonifica di discariche pubbliche a Manfredonia

proroga stato di emergenza per la laguna di Marano-Grado

proroga stato di emergenza per la tutela delle acque nella Regione Puglia

proroga stato di emergenza per il Comune di Cerzeto (CS) (delocalizzazione frazione Cavallerizzo)

proroga stato di emergenza per gli eventi sismici nelle Province di Parma, Reggio Emilia e Modena

proroga stato di emergenza per la bonifica e il risanamento ambientale nella Regione Siciliana

proroga dello stato di emergenza per il maltempo in Sardegna e Veneto

proroga dello stato di emergenza per il maltempo in Friuli-Venezia Giulia del 2009

proroga stato di emergenza per il maltempo in Emilia-Romagna e Liguria

proroga stato di emergenza per l'affollamento degli istituti penitenziari

proroga stato di emergenza per i fenomeni vulcanici nelle isole Eolie

proroga stato di emergenza per la situazione socio economico ambientale nel bacino del fiume Sarno

proroga stato di emergenza per il maltempo in Toscana

proroga stato di emergenza per la bonifica della laguna di Orbetello

proroga stato di emergenza per i dissesti idrogeologici a Marina di Lesina (FG)

proroga stato di emergenza per il terremoto in Abruzzo del 6 aprile 2009

proroga stato di emergenza per l'inquinamento delle aree minerarie dismesse Sulcis-Iglesiente e del Guspinese

proroga stato di emergenza per il terremoto in Umbria

proroga stato di emergenza relativo agli insediamenti nomadi in Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto

proroga stato di emergenza per il traffico e la mobilità a Mestre, nel comune di Venezia

dichiarazione stato di emergenza per gli eccezionali eventi alluvionali a Salerno

dichiarazione stato di emergenza per il maltempo in Veneto

dichiarazione stato di emergenza per le eccezionali avversità meteorologiche in Friuli-Venezia Giulia

dichiarazione stato di emergenza per eccezionali eventi meteorologici a Lucca e Massa-Carrara

dichiarazione stato di emergenza per eccezionali eventi meteorologici in Calabria

proroga stato di emergenza socio-economico-ambientale nelle province di Roma e Frosinone

proroga stato di emergenza per la crisi socio-economico-ambientale nella laguna di Venezia

proroga stato di emergenza in Provincia di Messina

proroga stato di emergenza in Provincia di Cagliari

dichiarazione stato di emergenza in Provincia di Campobasso

Tabella 1