



Emergenza L'Aquila

Dopo l'emergenza, verso il governo della Ricostruzione, questo il tema del convegno nazionale, promosso dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, nel settembre 2009 e conclusosi con una larga convergenza da parte delle Istituzioni locali sulla necessità di costruire una **governance interistituzionale**.

Al centro di quel dibattito era la necessità di differenziare il governo della *Ricostruzione* che stava per iniziare, dalle modalità di intervento che avevano caratterizzato *l'Emergenza*, fortemente accentrate dalla Protezione Civile e orientate all'efficacia dell'azione, piuttosto che alla qualità dei risultati.

Un progressivo ritorno alla ordinarietà dei governi locali, supportata dalla efficienza di un commissario delegato, regista della governance, coincidente con il Presidente della Regione, e di un Vicecommissario-Sindaco dell'Aquila, rappresentativi pertanto delle più importanti Istituzioni locali sembrarono i cardini di questa governance. A conclusione di quel convegno fu peraltro annunciata dal Presidente Chiodi la prossima nomina del direttore della STM nella persona di G. Fontana.

Oggi a due anni da quel convegno: il progetto di **Governance** si è arenato, la **Ricostruzione** procede molto stentatamente, soprattutto per quanto riguarda le procedure approvative delle abitazioni "E", la **Ripianificazione** non ha trovato negli *Indirizzi* prodotti dalla STM un valido supporto per le attività dei comuni.

Di seguito si analizzano questi tre temi-problema sulla base dei documenti ufficiali e si propone una analisi delle criticità riscontrate per trarne una Agenda operativa nello spirito che sin dalle prime fasi caratterizza la presenza ad Aquila di INU e AnCa, con il **Laboratorio Urbanistico per la Ricostruzione dell'Aquila (LaURAq)**. Si intende con il presente Documento proporre le basi per la ricostituzione di un processo di governance territoriale in cui tutti i soggetti possano contribuire alla soluzione delle criticità individuate, con il chiaro obiettivo di un ritorno alla ordinarietà dei processi ed alla normalità della vita.

La governance conflittuale

Lo scontro tra STM e Comune dell'Aquila ha visto la inutile contrapposizione di due soggetti "deboli" ma soprattutto non omogenei istituzionalmente e con diversi obiettivi: uno nominato dal Commissario e investito per legge di compiti sussidiari (assistenza al Commissario e al Comune, solo se gradita DC n. 3 art.) e di controllo, l'altro eletto dalla cittadinanza aquilana prima del sisma, ma direttamente responsabile nei confronti della stessa di tutti i problemi della ricostruzione con scarse risorse e relativa autonomia.

Lo scontro si è aperto intorno alla diversa interpretazione data del ruolo, dei contenuti e degli effetti del cosiddetto Piano di Ricostruzione (PdR) di cui all'art. 14 della L. 77/2009.

Intorno a queste diverse interpretazioni sono state sollevate questioni di competenza e di poteri che hanno coinvolto il Commissario, ma che hanno comportato l'entrata in campo con ruoli di mediazione, ma che nella sostanza a noi sembrano "sostitutivi", del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Il governo in sintesi non si è più sentito garantito dal commissario, né dal direttore della STM, ed è intervenuto istituendo un tavolo tecnico con ruoli decisionali, accettato anche dal Comune dell'Aquila.

Nella sostanza da una governance debole e successivamente implosa si è tornati ad un governo centrale che media direttamente la rivendicativa autonomia decisionale del comune; il tutto fuori dal vigente sistema normativo e legislativo del post sisma e senza che nessuno abbia sollevato problemi.

Al momento i vari soggetti istituzionali procedono quindi a ranghi sparsi, ma è il ruolo del PdR nel processo di Ricostruzione che rappresenta la reale criticità.

Alcuni comuni minori, attratti dalla promessa di un "generoso" finanziamento di Piani di ricostruzione spesso pensati in termini *espansivi*, che prevedono pertanto nuove aree, opere infrastrutturali e amenità pseudo ambientali hanno sottoscritto convenzioni con alcune sedi universitarie, secondo uno schema tipo proposto dalla STM, aggregandosi in cosiddette Aree strategiche (la cui piccola dimensione rende però problematica qualsiasi strategicità).

Altri comuni, intimoriti dai ricorsi proposti allo schema tipo dagli ordini professionali, hanno emanato Bandi pubblici per l'affidamento dei PdR che appaiono particolarmente complessi nella descrizione degli elaborati e delle procedure rispetto agli obiettivi reali che si intendono conseguire.

Altri, tra cui il Comune dell'Aquila, che ha formulato una propria diversa interpretazione del PdR, considerandolo un atto di programmazione, piuttosto che uno strumento urbanistico, stanno procedendo con la consulenza di professionisti esterni alla redazione di una sorta di programma economico ricognitivo nel quale coesistono strumenti preventivi, diversi nella sostanza dal PdR codificato dalla STM e solo nelle aree di particolare complessità, ma prevedendo in parallelo il rilascio di titoli abilitativi diretti, anche all'interno della Perimetrazione nei casi più "semplici".

La questione, ridotta ai termini essenziali e fuori dalle cavillosità giuridiche di alcuni consulenti del direttore della STM, può ridursi a questo: da un lato la STM ritiene che la obbligatorietà del PdR entro la Perimetrazione, consenta un controllo "alto" sull'intero processo di Ricostruzione e pertanto vuole mantenere l'obbligo di copertura con il PdR dell'intera area oggetto della Perimetrazione, dall'altro il Comune dell'Aquila ritiene che questo controllo spetti prevalentemente all'ente locale ed alle autorità a ciò delegate e che quindi

sia inutile un controllo commissariale realizzato indirettamente attraverso l'obbligatorietà di un PdR estensivo sottoposto al parere della STM e ne propone una utilizzazione essenzialmente "programmatica" rinviando ad una differenziata pluralità di interventi e di strumenti la sua attuazione.

Questa tesi è sostenuta anche alla luce di un'ambigua interpretazione che la legge 77/09 e il successivo DC n. 3 danno, da un lato, degli "indirizzi per la Ripianificazione", facendo chiaramente intendere che i comuni debbono procedere ad attività di nuova pianificazione generale con la chiara finalità di riavviare lo sviluppo dell'area, e al contempo definendo gli obiettivi dei PdR, anch'essi con questa finalità più o meno declinabile in termini di strategie di sviluppo. Cose entrambe legittime ma che comportano una differenziazione netta tra gli strumenti.

Ne può derivare:

- a) Una improbabile subordinazione dei PdR ad una Ripianificazione generale del comune
- b) Una funzione strategica (programmazione) e al contempo attuativa (pianificazione) del PdR estesa all'intera perimetrazione (è la linea della STM)
- c) Una funzione essenzialmente programmatica, del PdR, in base alla domanda espressa, che articola in forme attuative diverse (tutte quelle previste dalla legislazione regionale) le parti più complesse risolvendo con interventi diretti, tutte quelle conformi al PRG vigente (La posizione del Comune dell'Aquila)
- d) Una separazione tra un Documento programmatico per la ripianificazione che da un lato avvia (Doc. preliminare VAS) la nuova pianificazione del Comune ove serve e nei tempi opportuni e dell'altro costruisce un Quadro di Riferimento per l'attività di Ricostruzione, affidate ad uno o più piani di Ricostruzione attuativi nelle aree di maggiore complessità (Ancsa – INU) interne alla Perimetrazione.

La questione non è di lana caprina in quanto si è sviluppato in questi mesi un doppio sistema di erogazione dei fondi per la ricostruzione: uno, quello sugli interventi pubblici, mediante appalti aggiudicati al massimo ribasso, con ribassi medi del 30%, ed uno, quello dei contributi ai consorzi privati, che prescinde da gare e che quindi "distribuisce" questa quota di potenziale ribasso in trattative spesso occulte che si sviluppano nel mondo delle mediazioni senza espliciti vantaggi per la città e gli utenti, ma soprattutto senza poter applicare filtri qualitativi (adeguatezza e trasparenza delle imprese).

Se pertanto l'obiettivo della STM è quello di introdurre elementi di garanzia nel processo di ricostruzione, è su questa base e non su quella della rigida ed inattuale applicazione dello strumento urbanistico che va riformulato un piano di intesa con le amministrazioni locali e in particolare con il comune dell'Aquila, come peraltro ha già proposto nei suoi documenti l'ANCE AQ.

Inu e Ancsa propongono quindi di riformulare con apposito Decreto una interpretazione "sostanziale" delle finalità, dei contenuti e delle procedure connessi alla Ricostruzione che non sono impediti dalla definizione che ne dà la legge 77.

Lo stesso tema, come molti altri, può essere affrontato nella Legge di iniziativa popolare recentemente iscritta nel calendario della Camera.

La questione può essere risolta anche con uno specifico capitolo nel ddl regionale "Norme di uso e governo del territorio" in discussione presso il Consiglio regionale.

Ma sembra che su questo specifico punto si intenda operare modificando di contrario le Ordinanze e i Decreti evitando la chiarezza di un Masterplan e di una legge frutto di due anni di esperienze.

① Il PdR, così come definito dalla STM nel DC n. 3 del 9 marzo 2010, non è uno strumento urbanistico di carattere generale, ma è specificatamente uno strumento particolareggiato in quanto orientato alla Ricostruzione, anche se consapevole delle numerose tematiche ad essa connesse (vedi la sua stretta interrelazione con le linee di indirizzo – Art. 14 comma 5 bis L. 77/09)

- articolabile in uno o più PdR in ogni Comune all'interno della Perimetrazione
- suddivisibile in uno o più Ambiti urbanistici ed edilizi.

La Legge 77/69 affida viceversa agli strumenti ordinari la nuova pianificazione generale dei Comuni per la quale prevede gli *Indirizzi per la Ripianificazione*.

② Il PdR ricomprende due principali tipologie di intervento che possono corrispondere a uno o più Ambiti in relazione ai finanziamenti: **quelle di prevalente interesse pubblico**, nelle quali il Piano si attua per bandi pubblici, e che interessano l'armatura urbana (Infrastrutture-attrezzature e servizi) Art. 4 comma 1 lett. b DC n. 3, 9 marzo 2010 e che nel CS dell'Aquila rappresentano aree ampie e riconoscibili e **quelle di prevalente interesse privato** (stesso comma lett. a) nelle quali il piano si attua con contributi erogati ai Consorzi privati e dove il Piano ha come principale obiettivo la integrazione dei nuovi assetti configurati dalle Proposte di intervento dei privati (con specifico riferimento alle demolizioni con ricostruzione in sito o con trasferimento ed alla ristrutturazione urbanistica) con le scelte spaziali e temporali del processo di ricostruzione pubblica (vedi le parti di prevalente interesse pubblico). visto che il Decreto prevede che in detti Ambiti sia presente perlomeno un edificio strategico e un edificio vincolato.

Gli interventi esterni alle aree interessate dal PdR anche se **interni alla Perimetrazioni** (una mera individuazione delle parti) la cui definizione è stata derivata direttamente dal DM 1444/68 e non ha pertanto potuto preventivamente valutare la diversa complessità della ricostruzione, **possono essere effettuati direttamente, previa verifica della cantierabilità anche se interessano edifici di tipo 'E'**.

③ I Comuni con una apprezzabile estensione del danno ed il comune dell'Aquila in particolare redigono i propri PdR elaborando preventivamente un **Quadro di Riferimento**, come previsto dal D.C. n. 3, 21 aprile 2010, o uno specifico Piano quadro coerente agli Indirizzi per la Ripianificazione, di cui al successivo paragrafo, per garantire una visione generale e di coordinamento dei diversi PdR e degli interventi diretti.

*Le procedure di approvazione dei progetti nella **Ricostruzione***

L'aver delegato da parte del Comune dell'Aquila a Fintecna e per essa a Reluis e Cineas (Consorti Universitari e quindi soggetti di diritto privato) l'istruttoria per il rilascio del contributo ha prodotto due criticità, con conseguenze pesanti sui tempi della ricostruzione.

La prima criticità, coerente con lo spirito della L. 77 e con le strategie del governo, ha determinato una segmentazione del processo mettendo in gioco la gerarchia delle Responsabilità.

Le due strutture istruiscono i progetti separatamente, per la parte statica e per quella economica, senza sopralluoghi, senza dialogare con i progettisti e senza avere l'una conoscenza di cosa fa l'altra. L'interlocuzione avviene attraverso richieste formali di approfondimenti.

Il costo dell'intera operazione è di circa 12 Ml Euro/anno.

La presunta utilità di questa scelta si è indicata nella terzietà del soggetto esaminante (ridotta a estraneità) e nel risparmio, valutato in 120 ml € sulle tipologie B-C, dovuto ad un abbattimento medio del 10% delle richieste di contributo.

Questa soluzione non garantisce la qualità (sono stati approvati progetti con palesi errori di calcolo) in quanto i calcoli statici non sono trasmessi a Reluis ma depositati separatamente presso il Genio Civile a volte con errate impostazioni metodologiche del presunto adeguamento esito di una deresponsabilizzazione dei professionisti che, una volta preso atto della modalità di esame, hanno adattato nella generalità le proprie relazioni ai moduli tipo.

Questa procedura è stata comunque ben assorbita (ma con tempi molto lunghi) per le tipologie di intervento più semplici. Sarà molto più complessa per gli aggregati del centro storico, anche in relazione alla instabilità del sistema delle regole costituito dalle Ordinanze e dai Decreti.

La doppia deresponsabilizzazione, quella del comune che in tal modo non si è assunto responsabilità diretta e non ha attrezzato le proprie strutture, e quella dei professionisti che non hanno sufficientemente rivendicato il proprio ruolo non sindacabile (a meno di errori tecnici) da parte di soggetti privati quali Cineas e Reluis, ha coinciso con l'opportunità del governo centrale che attraverso una struttura tecnica "terza" controlla in realtà i tempi della ricostruzione e dell'erogazione senza assumersene la responsabilità.

Si dubita che questa procedura garantisca un risultato proporzionale alle attese e snellisca il processo di ricostruzione.

Le procedure di approvazione di progetti nella Ricostruzione

- ① La Filiera Fintecna – Reluis – Cineas – Comune, che non garantisce né tempi né qualità, può essere **sostituita da strutture tecniche ordinarie del Comune** rinforzate sia nelle quantità che nelle componenti specialistiche, ma comunque **fortemente responsabilizzate**, costantemente colloquianti con progettisti e utenti e in grado di procedere a controlli sistematici (corsi di formazione).
- ② **La costituzione di Nuclei esperti** composti da personale CNR-Università e Soprintendenza può garantire un supporto sia interno alle strutture, sia esterno ai professionisti e ai proprietari attraverso **la stesura di semplici protocolli operativi** che attraverso la elencazione di una casistica ricorrente risolva le modalità di assistenza dove e come si presentino i diversi casi.
La complessità di casi riscontrata nella prima fase della ricostruzione si pone infatti come elemento critico in qualsiasi tentativo di “accelerazione” la costituzione di strutture esperte di pronto intervento insieme ad una strutturazione per zone dei funzionari comunali può fornire una elasticità ed una continuità all’intero processo.
- ③ **La stabilizzazione delle regole** appare l’altro elemento cardine necessario ad una politica di ricostruzione che veda una integrazione degli obiettivi pubblici con la migliore iniziativa privata
La stabilizzazione delle regole interessa sia il sistema delle Ordinanze, oggi al contempo ermetico e caotico, che deve essere semplificato e ordinato, sia gli Indirizzi per la Ripianificazione per un corretto uso dei suoli in attesa del nuovo PRG. Entrambi gli obiettivi possono concretizzarsi in una Delibera programmatica (Documento preliminare per la VAS).
Sarà pertanto opportuno che, in attesa di avviare la Ripianificazione generale, il Comune adotti **atti di tutela** su basi condivise (vedi paragrafo successivo – La Ripianificazione). Si tratta di individuare con atto ricognitivo della pubblica amministrazione le aree di particolare Valore e/o Rischio (oltre quelle vincolate ope legis) **per ridurre lo sprawl** che si è innescato sulla base della deliberazione C.C. n. 58/2009 ed oggi si rappresenta come forme speculative, e al contempo per **dare ordine ai numerosi processi di riclassificazione delle aree “bianche”** innescati dalle sentenze TAR Abruzzo sui vincoli scaduti
La risposta a queste criticità non può essere la sola introduzione di indici generalizzati “bassi” difficilmente difendibile dalle pressioni particolari in consiglio comunale e senza alcuna razionalità urbanistica, ma l’avvio con un corretto atto di contenuto urbanistico del processo di Ripianificazione, una sorta di **piano di salvaguardia** (riconferma motivata dei vincoli dove servono e tutela delle aree di particolare pregio) che chiarisca cosa si intende rimettere in gioco e cosa no e che consenta nel periodo intermedio procedure di valutazione di evidenza pubblica agli amministratori e proposte consapevoli ai promotori senza bloccare tutte le attività, blocco che incentiverebbe sicuramente la pressione speculativa.

La Ripianificazione

Il Documento in progress "Indirizzi per la Ripianificazione", elaborato e diffuso dalla STM ma non approvato dal Commissario, ha contenuti che presentano notevoli criticità:

- in primo luogo sembra disutile la disarticolazione in 9 micro aree strategiche dell'Ambito del Cratere, visto che esso stesso fatica nella sua interezza ad avere di fatto un ruolo strategico;
- l'esclusione del Comune de L'Aquila da tale ambito non sembra avere alcuna giustificazione se non quella di incentivare incautamente lo storico revanscismo dei Comuni del Comitatus.;
- la "vision" proposta dal documento appare debole in quanto improntata da formule generiche, non deriva da una corretta conoscenza delle situazioni territoriali, e prescinde da uno stretto rapporto e condivisione con i soggetti locali;
- questa "vision" è ulteriormente indebolita dall'assenza del capoluogo, e quindi dal policentrismo sbilanciato dei centri minori, che a sua volta soffre gli effetti della frammentazione delle nove microaree, prive di relazioni fra loro;
- i "Principi" ripresi dalla manualistica delle buone pratiche non rappresentano una specificità locale e identitaria, e restano sospesi nelle buone intenzioni, mentre nessun riferimento è fatto alla strumentazione urbanistica in essere ed alla pianificazione di Area vasta, se non con rimandi puramente elencativi;
- manca una reale apertura ai temi della Valutazione Ambientale Strategica che in questa particolare fase, che sovrappone decisioni di breve e lungo periodo, potrebbe invece rappresentare una soluzione pragmatica e al contempo omogeneizzante dei comportamenti e selettiva dei risultati;
- tutto ciò comporterebbe l'assunzione di un Quadro conoscitivo condiviso quale base del Report Ambientale di cui al D.Lgv. 152 rispetto al quale fare le valutazioni e soprattutto richiederebbe sedi di valutazione ordinarie, come le istituzioni locali;
- viene ignorata la avanzata fase di elaborazione dei Piani Paesistici ed il notevole patrimonio di conoscenza da essi derivante, così come le procedure di valutazione ordinariamente operanti in sede regionale alle quali si intende forse sottrarre i PdR.

Nella sostanza si è inteso costruire un sistema parallelo e straordinario di governo del territorio senza averne ruolo escludendo la responsabilità delle amministrazioni ordinarie che con tutti i loro limiti restano i soggetti primi, in quanto elettivi, della Ricostruzione.

Un assoluto silenzio della Regione, nei suoi Documenti di programmazione relativamente al terremoto e al cratere, ha fatto da sfondo a questo lavoro della STM, tanto da far ritenere i due comportamenti parti di una unica regia che tende a privilegiare un governo per ordinanze commissariali rispetto ad un governo attraverso strumenti di pianificazione ordinari .

La Ripianificazione

- ① L'area del Cratere per la sua complessità e per le sue interazioni con il contesto regionale deve rappresentare **uno specifico oggetto di riflessione per l'intera società regionale** e si propone come centrale per tutte le nuove attività di pianificazione e di programmazione, in particolare la vigente legislazione regionale prevede uno specifico strumento quale il **Progetto Speciale Territoriale** ex art. 7, LR 18/83 per operare nelle condizioni di complessità istituzionale, economica e sociale che caratterizzano l'area del cratere.
Il Progetto Speciale Territoriale di iniziativa Regionale può rappresentare un importantissimo momento di rilettura dell'area centrale della Regione (anche in riferimento alle Linee di indirizzo per la Ripianificazione, quando saranno definitivamente assunte dal Commissario).
Si pongono comunque **questioni di Scenario di medio lungo periodo**, che travalicano la logica puramente ridistributiva dei recenti Documenti di programmazione e **che possono essere affrontate con le modalità della pianificazione strategica** che la Regione ha da tempo assunto (Vedi Piattaforma Euromediterranea, Piani Strategici dei capoluoghi e delle città medie, Pisu, etc.).
La Provincia in particolare ha avviato il proprio percorso di Ripianificazione attraverso la elaborazione di **un Documento Metodologico** nelle forme del **Documento preliminare per il PTCP** proponendo un Accordo tecnico operativo a Regione e Comuni
- ② A queste attività si correla **l'elaborazione dei nuovi Piani paesaggistici** ed in particolare la costruzione dei relativi quadri conoscitivi che si è svolta con il contributo degli enti locali (Province – Comuni) costituendo un notevole Sistema informativo territoriale aggiornato al post sisma (GIS AB-AQ) e fruibile da tutti i soggetti istituzionali meglio conosciuto come **Carta dei Luoghi e dei Paesaggi**.
- ③ Questa iniziativa in particolare apre il processo di ripianificazione ad **una attività di governance territoriale** riferita alla costruzione degli strumenti urbanistici **attraverso nuove modalità di copianificazione**. Perché possa essere realmente praticata una copianificazione interistituzionale oltre alla condivisione del sistema della conoscenza (GIS AB-AQ) si dovrà poter contare su **una o più Agenzie di pianificazione** nella forma della Agencés d'Urbanisme francesi finanziate con i fondi Fas per la pianificazione innovativa (8,5 mil Euro) e di sedi decisionali specifiche che il ddl regionale in corso di esame da parte del consiglio regionale individua nelle **Conferenze di pianificazione** di cui all'art. 34 del ddl.

Otto punti per ripartire

1. Costruire (in riferimento agli Indirizzi e alle Linee guida per la Ripianificazione) *un Quadro di riferimento di carattere economico programmatico* che definisca tempi e costi della Ricostruzione esteso alla Perimetrazione dei PdR più complessi.
2. Utilizzare *il PdR come strumento urbanistico di carattere specifico* (attuativo e settoriale) e *non generale*, per risolvere i problemi complessi posti dalla Ricostruzione portando a coerenza le Proposte di intervento dei Privati in riferimento al Quadro di cui al punto 1.
3. Prevedere all'interno delle Perimetrazioni *di cui al punto 1 diverse modalità attuative* (tra le quali *anche* i PdR) ma consentire *interventi diretti dove questo sia possibile* in relazione ai regimi proprietari e alla natura del danno. *Nei PdR sono definiti modalità e norme per gli interventi di demolizione con e senza sostituzione.*
4. Ricondurre alle *strutture tecniche ordinarie* la filiera di approvazione e controllo dei progetti e della loro attuazione utilizzando competenze esterne (Cineas – Reluis) solo per controlli campionari privilegiando una *diretta responsabilizzazione dei progettisti* (perizie giurate).
5. Costituire *Nuclei di "pronto intervento"* di supporto all'Amministrazione, ai progettisti ed agli utenti, formati da esperti qualificati in materia di recupero e restauro per assicurare i migliori risultati al processo di ricostruzione con l'applicazione di specifici protocolli operativi adatti alle diverse situazioni che si presentano nei C.S.
6. Pervenire ad una definitiva *stabilizzazione delle Ordinanze e dei Decreti* anche con leggi (Nazionali e regionali) e definire le *Regole di uso del territorio* adottando provvedimenti urbanistici di tutela e di salvaguardia coerenti con la pianificazione sovraordinata (Paesaggio-Ambiente) intesi a ridurre il consumo di suolo.
7. Promuovere un *Progetto Speciale Territoriale dell'Area del cratere*, di iniziativa regionale con modalità di pianificazione strategica, ed in rapporto alla stesura del Doc. Preliminare del nuovo PTCP/AQ, *aprendo, in via sperimentale, tavoli di copianificazione.*
8. Assumere come *impianto di conoscenza condivisa* per le Valutazioni il GIS recentemente costruito dalla Regione Abruzzo per i nuovi Piani Paesaggistici ed utilizzare questo impianto, previo suo recepimento –perfezionamento, per i provvedimenti di salvaguardia nel Comune dell'Aquila di cui al punto 6 prima di avviare la Ripianificazione.