

Il terremoto dell'Aquila. Pianificazione dell'emergenza e urbanistica*

30/01/2010

Georg Josef Frisch

Università di Camerino, Facoltà di architettura di Ascoli Piceno

Indice

1. Il terremoto dell'Aquila	3
2. La pianificazione dell'emergenza.....	5
3. Non si uccide così anche una città?.....	8
4. E l'urbanistica?	13

* Il presente scritto è in corso di pubblicazione in *Democrazia e diritto*, n. 1-2009 (in uscita febbraio 2010).

1. Il terremoto dell'Aquila

Il terremoto dell'Aquila è stato caratterizzato da una serie di eventi sismici, iniziati il 14 dicembre 2008 e che sono proseguiti fino all'autunno del 2009. La principale scossa distruttiva si è verificata il 6 aprile alle ore 3:32 con una *magnitudo momento* (M_w) di 6,3. Per la scala Mercalli-Cancani-Sieberg di misurazione dei danni, la stima di intensità dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia è stata nell'area epicentrale del IX grado MCS.

Il bilancio definitivo è di 308 morti e di circa 1.600 feriti. Due settimane dopo il sisma, gli sfollati contavano ben 63.415¹. Il picco massimo di popolazione assistita dalla protezione civile viene raggiunto alla fine di aprile con 67.500 persone. Vengono allestite 165 aree di ricovero con 5.085 tende (aumentate successivamente fino a 171 aree) per accogliere un numero crescente di senza tetto: dalle 17.772 persone dell'8 aprile alle 35.565 del 23 aprile. Inoltre, un numero considerevole di cittadini – 27.850 al 23 aprile – vengono ospitati in strutture alberghiere e case private sulla costa adriatica.

Per quanto riguarda il danno agli immobili, fin dall'8 aprile iniziano i sopralluoghi. Alla fine, i risultati definitivi delle verifiche condotte su 77.426 edifici presentano il seguente quadro catastrofico: appena il 49% è agibile, mentre oltre il 25% degli edifici sono gravemente danneggiati e il 5% risulta inagibile per rischio esterno. Ancora peggiore risulta essere lo stato dei beni culturali: solo uno su quattro è perfettamente agibile.

È la prima volta dopo il terremoto del 1908 a Messina che un evento sismico riguarda un'area fortemente urbanizzata, un capoluogo di regione. Tutti i terremoti del recente passato, dal Belice (1968) al Friuli (1976), dall'Irpinia (1980) all'Umbria-Marche (1997), hanno coinvolto territori estesi ma caratterizzati da piccole e medie città, con un conseguente impatto sulla struttura urbana e socio-economica molto più limitato. Mai come questa volta sono state messe in crisi anche le istituzioni che, in caso di catastrofe, sono chiamate a sovrintendere alla prima emergenza. Eloquente è stata l'immagine della prefettura dell'Aquila, completamente distrutta, che ha fatto il giro del mondo.

¹ I dati riportati nel seguito sono stati desunti dai rapporti pubblicati dalla protezione civile sul sito <http://www.protezionecivile.it>.

Il cratere del terremoto del 6 aprile scorso comprende, oltre alla città dell'Aquila, altri 56 comuni. Riguarda un territorio di quasi 2.400 kmq con una popolazione complessiva di 140.000 abitanti. È un numero enorme che corrisponde quasi alla metà della popolazione provinciale. Ma ciò che impressiona ancora di più è che dei 140.000 abitanti oltre 50.000 hanno perso la propria abitazione, oltre un abitante su tre.

Non esistono in proposito dati ufficiali pubblicati. La protezione civile non ha mai reso pubblico il numero degli sfollati, ostacolando ogni valutazione di efficacia delle politiche emergenziali adottate. Invece della domanda di abitazioni, sono stati divulgati esclusivamente i numeri relativi all'offerta: quella dalle case "durevoli" o provvisorie e quella delle altre sistemazioni che la protezione civile ha realizzato o messo a disposizione. Oggi, a fine gennaio 2010, la situazione è la seguente: 12.059 aquilani sono ospitati negli alloggi del Progetto C.A.S.E.; 2.366 hanno avuto assegnato un modulo abitativo provvisorio (Map); 10.325 persone sono ancora alloggiate negli alberghi sulla costa o nelle caserme della Guardia di Finanza all'Aquila². Gli abitanti ancora assistiti in vario modo dalla protezione civile sarebbero, dunque, complessivamente 24.750.

Come è stato detto in precedenza, in realtà, gli sfollati sono però molti di più. Il loro numero può essere stimato approssimativamente ricorrendo ai dati sugli edifici distrutti: nell'intero cratere, gli edifici censiti in classe "E" (gravemente danneggiati), sommano a quasi 19.000. Essi riguardano un patrimonio di alloggi di circa 27.000 unità. Applicandovi gli indici Istat della composizione familiare media e dell'occupazione degli alloggi, la popolazione complessivamente rimasta senza casa può essere stimata in oltre 50.000 unità. Appena la metà dei terremotati sono dunque stati sistemati dalla protezione civile, mentre gli altri si sono arrangiati da soli: si sono ritirati nella "seconda casa" in montagna o al mare, sono stati ospitati presso amici e parenti oppure sono andati in affitto cercandosi un alloggio sul mercato.

Oltre a un fabbisogno abitativo enorme, il terremoto del 6 aprile scorso ha provocato danni ingenti alle infrastrutture fisiche e immateriali della società aquilana. Le distruzioni più evidenti si riscontrano nel patrimonio immobiliare, pubblico e privato, fra i beni culturali e architettonico-monumentali e nel campo delle infrastrutture viarie e di quelle primarie a rete;

² Report di aggiornamento datato 26 gennaio 2010 e pubblicato sul sito www.protezionecivile.it

altrettanto significativi sono però i danni relativi al sistema economico e alla coesione sociale della comunità.

Come risulta dagli studi territoriali effettuati, sono stati proprio i tessuti urbani storici quelli maggiormente colpiti. Nel solo centro storico dell'Aquila, 2.495 edifici, pari a circa due terzi del totale, sono stati gravemente danneggiati, con un impatto devastante sull'assetto territoriale complessivo. Da sempre il centro storico dell'Aquila ha ricoperto il ruolo di magnete dell'intero sistema urbano. Fino al terremoto del 6 aprile scorso rappresentava il cuore economico e funzionale della comunità. Per la sua qualità architettonica, per le attività presenti e per la sua forza centripeta esso era l'elemento primario dell'identità culturale degli aquilani.

Era un centro storico estremamente vivo. Nel censimento del 2001 la popolazione residente nel centro storico contava ancora ben 10.400 unità, il 15% della popolazione comunale. Ai residenti bisognava poi aggiungere gli studenti fuori sede alloggiati nelle case del centro, stimabili in almeno 6.000 unità. La complessità funzionale del centro era anche testimoniata dalla presenza di oltre 800 attività commerciali, di moltissimi studi professionali e dalle sedi di rappresentanza delle amministrazioni e di numerosi enti.

Per l'entità del danno e per il suo ruolo economico e simbolico, il terremoto dell'Aquila è, in sostanza, il terremoto del suo centro storico. Ancora più grave appare il fatto che ancora oggi, a dieci mesi dall'evento sismico, la città risulti completamente svuotata, il centro storico inaccessibile e presidiato dai militari, e nulla si sa delle strategie e dei piani per farlo rivivere.

2. La pianificazione dell'emergenza

Nonostante la consapevolezza generale che questa volta sia stato colpito un importante centro urbano, le politiche messe in atto fino adesso non hanno colto la necessaria complessità di una ricostruzione non solo edilizia ma anche urbana e territoriale. Si sono limitate alla sola questione abitativa e ad alcune misure di fiscalità (fra queste la proposta di istituzione di una zona franca), come se la ricostruzione, una volta risolto il problema della casa, fosse un fatto di mera economia di mercato.

Il carattere unicamente edilizio delle politiche messe in campo nei mesi passati è testimoniato dall'ingente quantità di risorse pubbliche destinate al Progetto C.A.S.E., acronimo di

“Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili”, senza che fossero tenute in nessuna considerazione le altre funzioni urbane: quelle commerciali ed economiche fino ad arrivare a quelle simboliche e culturali.

Nel complesso sono stati costruiti 164 edifici, per un totale di 4.000-4.500 appartamenti, adatti a ospitare circa 17.000 persone. Sono riservati ai cittadini dell’Aquila con una casa distrutta o temporaneamente inagibile. Il progetto è del tutto avulso dal suo contesto, l’esatto contrario di ogni progetto architettonico. Pensato in totale astrazione, il progettista fa dell’atopia il suo principale merito.

È utile anche chiedersi se possano essere costruiti edifici con caratteristiche ambientali e di sicurezza strutturale simili a quelle richieste per il permanente entro termini temporali e con costi unitari confrontabili con gli edifici definiti come provvisori. Se così fosse, risulterebbe ovvio procedere nei limiti del possibile costruendo il provvisorio con le caratteristiche del permanente [...] Sono già chiare le necessità di rendere quanto più possibile il progetto indipendente dalle caratteristiche dei terreni, ignote, e dalla tecnologia costruttiva degli edifici, necessariamente molteplici per soddisfare i requisiti temporali (Calvi, Spaziante, 2009).

Sulla ricostruzione dell’Aquila hanno pesato come un macigno i poteri straordinari della protezione civile. Determinato lo stato di emergenza, le decisioni sono state prese in modo autoritario attraverso l’istituto delle ordinanze, in deroga a qualsivoglia disposizione o norma vigente. All’Aquila, il potere amministrativo dell’emergenza non è stato temperato da nessun soggetto democraticamente eletto. Nell’assenza di una dialettica fra poteri, a nulla sono valse le critiche avanzate dai comitati e dalla società civile all’approccio unicamente edilizio in questa prima fase di ricostruzione.

Ovviamente, anche nella gestione emergenziale degli altri terremoti, lo Stato ha fatto ricorso alla concentrazione del potere in un unico soggetto. Mai però la figura del commissario alla ricostruzione è coincisa con quella del capo della protezione civile; e mai, fino al 6 aprile scorso, i compiti del commissario sono stati dilatati fino a ricomprendere, nella gestione dell’emergenza, anche le funzioni dell’urbanistica.

L’appropriazione indebita delle funzioni della pianificazione ordinaria preoccupa ancora di più per il particolare metodo cui sono sottoposte le attività di protezione civile, il cosiddetto

to “Metodo Augustus”³. Il metodo è ben illustrato nei documenti dell’Istituto di studi e ricerche sulla protezione civile e difesa civile. Messo a punto nella gestione degli stati di emergenza, è improntato da un carattere autoritario e centralistico. I suoi principi generali sono la direzione unitaria, l’uso razionale delle risorse disponibili e il controllo dell’informazione. Tutti e tre questi principi sono chiaramente leggibili nell’azione della protezione civile a L’Aquila.

Nell’ottica dell’efficacia dell’azione, il metodo si basa su una concezione rigidamente gerarchica dei diversi livelli operativi coinvolti: il sistema centrale individua gli obiettivi da conseguire e assegna, per la gestione dell’emergenza, le responsabilità ai vari livelli di “comando e controllo”. La necessaria operatività della pianificazione di emergenza determina un particolare punto di vista sulle risorse. Per favorire l’azione, il “Metodo Augustus” non si sofferma sulla determinazione del fabbisogno, ma introduce il concetto della disponibilità delle risorse: nel mezzo di un’emergenza, insomma, più che elencare ciò che sarebbe utile avere ci si limita al migliore uso di ciò di cui si dispone. La terza caratteristica peculiare del metodo risiede nel controllo dell’informazione. In un contesto di crisi, si sostiene, gli stessi contenuti della comunicazione possono condizionare il decorso tecnico degli interventi. Per questa ragione sarebbe necessario controllare strettamente la comunicazione, scegliendo con cura gli interlocutori, privilegiando alcuni mezzi di informazione a discapito di altri e manipolando le informazioni e i messaggi che si vogliono divulgare.

Nell’insieme, il “Metodo Augustus” sembra essere un’applicazione della pianificazione centralizzata e di coordinamento, di quel metodo di *comand and control*, che rimanda alle più autoritarie teorie di pianificazione degli anni Trenta.

[La pianificazione centralizzata] è veicolata da una “mente istituzionale” più potente della somma di tutte le sue parti. Attraverso la percezione, la memoria e il ragionamento la mente istituzionale *intraprende l’analisi scientifica, progetta un piano generale di azione, coordina le azioni susseguenti*. [...] Una volta che la mente istituzionale ha prodotto uno schema, al vertice si assume una decisione e si danno i *comandi* appropriati per il *perseguimento* del piano. In una sequenza di fasi programmate, i molti elementi del piano vengono adattati l’uno all’altro fino al raggiungimento dell’obiettivo finale, così che lo schema divenga una palese realtà. (Friedmann, 1987: 141)

³ Gli indirizzi della pianificazione d’emergenza si ispirano alla semplicità e alla flessibilità: semplicità nell’individuazione e nell’attivazione delle procedure per coordinare con efficacia gli interventi, flessibilità rispetto ai diversi rischi presenti sul territorio italiano. È in questo senso che viene citata la frase attribuita all’imperatore Ottaviano Augusto, da cui deriva il nome del metodo: “il valore della pianificazione diminuisce con la complessità dello stato delle cose”.

Oltre alla struttura gerarchica la pianificazione d'emergenza condivide con la pianificazione centralizzata una seconda condizione di contesto: la volontaria cooperazione di tutti i partecipanti al processo di piano e l'acquiescenza di un più o meno silenzioso e non coinvolto strato di gente comune. Non molto diversamente è concepito il rapporto fra cittadino e autorità pubblica delineato nel rapporto sul "metodo Augustus". Infatti, l'obbligata partecipazione della popolazione alla sciagura

si associa prevalentemente a sensazioni di smarrimento e di impotenza. Pochi sono in grado di elaborare autonomamente strategie di risposta all'emergenza e la maggior parte si dibatte tra il rischio di un panico isterico ed irrazionale ed una ricerca ansiosa di aiuto, di riscontri e di punti certi di riferimento. Se la sua controparte istituzionale sarà sufficientemente autorevole e determinata, la maggior parte dei cittadini sarà disponibile ad abdicare alle proprie autonomie decisionali, a sottoporsi a privazioni e limitazioni, ad "ubbidire" alle direttive impartite (Galanti, 1997: 47).

Con nulla più che un semplice "comando" ovvero, nell'attività di protezione civile, con una semplice "ordinanza", il piano di ricostruzione comincia a materializzarsi pietra su pietra.

3. Non si uccide così anche una città?⁴

Fino al 6 aprile scorso, nonostante la forsennata espansione del dopoguerra, L'Aquila continuava a essere un sistema urbano prezioso e delicato. La città aveva conservato molti elementi di qualità che la rendevano piacevole e vivibile. Nonostante la dilatazione della sua struttura, L'Aquila era rimasta facilmente accessibile (anche se numerose erano le critiche alla presunta debolezza dell'armatura infrastrutturale), preservava ancora un rapporto diretto fra città e campagna (anche il centro storico, grazie a un sistema di verde ambientale che lo cingeva a Est e a Sud, dialogava direttamente con lo spazio rurale) e poteva contare su un nucleo urbano centrale, formato dagli spazi e dalle funzioni urbane più pregevoli, che fungeva come vero e proprio magnete per le 99 frazioni del comune. Tutto ciò è stato cancellato non solo dal terremoto, ma ancora di più dai particolari connotati della ricostruzione che si distingue nettamente da tutte le precedenti esperienze.

Nell'Italia post-unitaria, una ventina di terremoti distruttivi, assieme a un elevato numero di altre catastrofi, hanno devastato molte aree soprattutto meridionali del Paese. Superata con grandi sofferenze l'emergenza, il percorso obbligato è stato sempre quello del ripristino, della ricostruzione: l'unico che consentisse un'opera di ritorno alla "normalità", sebbene

⁴ Estratto da Frisch, G. J., a cura di (2009), *L'Aquila. Non si uccide così anche una città?*, Clean, Napoli.

lunga, complessa e onerosa. E spesso le cose non sono andate bene, aggiungendo al dolore della popolazione per le perdite subite, la violenza delle promesse tradite.

Una consolidata esperienza, nel bene e nel male, che mentre non è servita a definire con solidità istituzionale criteri stabili e norme per governare la ricostruzione post-terremoto, ha tuttavia testimoniato con forza l'esistenza di pochi ma non negoziabili valori. Tra questi, sul piano socio-culturale, vi è sicuramente quello di una ricostruzione conservativa del territorio, in grado di preservare quel sentire più profondo e radicato che tiene assieme una popolazione e che, nonostante la potenzialità disgregatrice della catastrofe, può riuscire a conservarne l'identità. Vi è sempre stato, in tutti i terremoti del passato, qualcuno che ha proposto con piglio modernista l'abbandono del preesistente, che ha inteso cedere alla seduzione della ri-progettazione del territorio, della nuova edificazione altrove al posto della ri-costruzione.

Analogie che si rincorrono nella cronaca dei terremoti dell'ultimo trentennio del novecento. In una recente pubblicazione, Giovanni Pietro Nimis, parlando di "terre mobili", ha fatto un'operazione certamente utile con il suo ragionamento sul valore delle esperienze del Belice, del Friuli, dell'Umbria e delle Marche, a confronto con i primi passi mossi nell'Abruzzo di questi giorni. Un contributo a un dibattito (mai aperto) su quanto oggi sta succedendo a L'Aquila distrutta dal terremoto e nel quale emergono fortissimi elementi di preoccupazione derivati, innanzitutto, dall'impossibilità di ricollocare, in questo originale contesto voluto dal governo, la persistenza, per metodo e per merito, di quei non negoziabili valori sopra richiamati.

Ovviamente, innovare sul terreno del metodo gestionale e sul merito tecnico di una ricostruzione non può essere aprioristicamente definita prassi negativa, a condizione che tale elaborazione sia giustificata da dati di acclarata competenza e sia discussa con un confronto democratico su scelte tanto complesse e di fortissimo impatto rispetto al destino di una popolazione e di una città capoluogo. Poiché di elaborazione non vi è traccia, tutta l'azione del governo, a L'Aquila, ruota attorno a una scelta contingente, metodologicamente non obbligata, *dalle tende alle case*, che ha assunto i contorni di una seconda emergenza ancora più critica della prima (la messa in sicurezza della popolazione). La soluzione adottata, o meglio imposta, appare come una singolare sintesi tra negazione dell'autodeterminazione e sfoggio di tecnicismo asettico, tale da configurare una semplificazione estrema della ricostruzione, deprivata di contenuti culturali e sociali. In tempi strettissimi, prima che il generale inverno trasformi l'affermazione del nuovo che avanza in una disfatta, si costruiscono alloggi per 17

mila persone in 20 *new town* sparpagliate attorno a L'Aquila, in aree scelte in tanta fretta da doverne restituire cinque (un quarto!) ai proprietari per inadeguatezza, dopo averle già espropriate.

Nelle piccolissime *new town* troveranno posto, secondo le previsioni del governo, 17 mila persone che rappresentano il 30% circa della popolazione residente nel capoluogo. In termini di pianificazione territoriale significa che una pari quantità di quella città, in un modo o nell'altro viene riproposta, altrove, con altri criteri, con altri standard, con altre tipologie, inaugurando di fatto una nuova disciplina che potremmo definire "urbanistica di emergenza". Quale disegno di città futura è stato così convincente da far ritenere superfluo un passaggio, ormai considerato fisiologico in tutto il mondo, come quello degli alloggi temporanei, utili a guadagnare tempo per una buona ricostruzione come quella del Friuli o delle Marche e dell'Umbria? Che ne sarà del bellissimo centro storico la cui ricostruzione appare ormai a molti un miraggio?

Sulla base del Progetto C.A.S.E. è possibile costruire uno scenario della distribuzione insediativa prossima ventura. Dopo ogni sisma, le zone maggiormente colpite hanno subito ovviamente un temporaneo spopolamento. Gli interventi di questo strano post-terremoto sembrano però volere rendere permanente – o almeno duraturo – ciò che prima era temporaneo. Cosa significhi questa evoluzione nell'assetto della città è possibile evidenziare tramite uno scenario statistico-territoriale⁵.

Prima del sisma, ben due terzi della popolazione del comune abitavano nel capoluogo (centro storico e zone urbane adiacenti), mentre solo un terzo era residente nelle frazioni e nei nuclei periferici. In seguito alla strategia centrifuga del Progetto C.A.S.E., la situazione si capovolge. La periferia diventa numericamente più rilevante del capoluogo, ospitando oltre la metà della popolazione residente. Il capoluogo perde un terzo degli abitanti, mentre il centro storico subisce un vero e proprio tracollo: una volta sgomberate le macerie e rese accessibili le case non danneggiate gravemente, solo uno su tre dei vecchi abitanti potrà tornare a casa.

Il tema del centro storico è forse l'aspetto più sensibile, il passaggio più critico di tutta la questione. In tutti i casi precedenti, pur non essendo mancata spesso la tentazione, ha pre-

⁵ Lo scenario elaborato si basa sull'assunto che tutta la popolazione del capoluogo, residente in alloggi classificati come "non agibili", si trasferisca in blocco negli alloggi del Progetto C.A.S.E.

valso la logica di ricostruire tutto “come e dove era”. Quale presunzione spinge oggi a ritenere che sia possibile rifiutare quel tipo di ricostruzione e puntare, invece, su una ventina di quartieri satellite di case “durevoli” che faranno dell’Aquila una città più piccola contornata da venti periferie?

In Italia ci sono 21 mila centri storici di cui due terzi in zone classificate sismiche. Dopo ognuno dei terremoti distruttivi che hanno raso al suolo chiese, monumenti, palazzi ed edifici di borghi interi, tutto è stato ricostruito. Viene da chiedersi cosa sarebbe oggi questo Paese se la logica prevalente lungo i secoli fosse stata invece quella di questo governo. Peggio ancora è pensare che quello oggi celebrato potesse diventare il modo consueto di risolvere le prossime inevitabili catastrofi distruttive. Quante *new town* sarebbero da costruire, se questo dovesse divenire “il metodo”? Statisticamente, in Italia si registra un terremoto distruttivo ogni otto anni, dodici terremoti e mezzo ogni secolo. Considerando il numero medio di centri urbani colpiti e inglobando nel computo le distruzioni in seguito ad alluvioni e frane, si possono calcolare un migliaio di *new town* al secolo. In due o trecento anni si può pensare ad un affascinante mutazione genetica di questo Paese.

È facile prevedere che il centro storico dell’Aquila, prima o poi, superata la crisi, sarà di nuovo al centro dell’attenzione. Con il tempo, senza fretta, si ricostruirà – dopo che si sarà rassegnato chi non sarà potuto rientrare. Non tutto verrà ricostruito, non per tutti, magari non per farci vivere la gente ma piuttosto per “dar vita” a una *L’Aquila-land* per turisti e fruitori di *shopping*, richiamati dalla possibilità di ammirare come era una città preziosa prima del terremoto, prima del miracolo tutto italiano delle *new town*.

Per la gente, per gli aquilani si preannuncia un saldo fortemente negativo. L’università non riavrà i suoi ventisettemilacinquecento iscritti, che chiedevano di frequentare L’Aquila con le stesse motivazioni che spingono gli studenti a Perugia o a Camerino. Il conservatorio si sposterà magari a Chieti, le sedi istituzionali un po’ qua e un po’ là. Il sistema complesso di relazioni, di interessi, di dinamiche culturali e imprenditoriali si riposiziona, comunque. Lo farà tuttavia altrove e comunque con altre logiche, in assenza della spinta propulsiva a un’operazione tanto complessa come la ricostruzione conservativa. Il prezzo pagato sarà cioè la disgregazione sociale. Non succederà come in altre occasioni, quando gli ex cittadini, prima sistemati nelle tende e poi pazientemente alloggiati in alloggi provvisori, conservavano simbolicamente le chiavi delle loro case distrutte, appese fuori della tenda o della porta del prefabbricato. Promemoria augurale per un ritorno. Impegno non negoziabile per un ripristino vero, non solo edilizio, per cui battersi ogni anno a ogni finanziaria del governo per

avere quello che una legge aveva promesso loro. Ma gli slogan erano diversi. In Friuli si diceva per l'appunto “come prima, dove prima”, si diceva “prima il lavoro, poi la casa, dopo le chiese”. Lassù, in Friuli, molti osservatori constatano che la ricostruzione è stata la scintilla del *boom* economico del Nordest di fine secolo. In Abruzzo la parola “lavoro” (e innanzi tutto quello connesso alla ricostruzione) deve essere ancora pronunciata.

Abbiamo preso in prestito, non certo casualmente, il titolo di un film⁶ gratificato nel 1969 da un Oscar, per qualche considerazione su questo particolarissimo dopo-terremoto e, soprattutto, per descrivere come molto probabilmente andranno a finire le cose. Piacerebbe essere smentiti, ma tutto lascia presupporre che una forte azione di incentivazione al recupero integrale dei centri storici non sarà mai negli obiettivi del governo, almeno non di questo. Perché non ci sono i soldi; perché le chiarissime intenzioni si possono leggere fin dal primo decreto legge del governo che la ricostruzione, quella vera, non la prevedeva proprio; perché sembra che questo paradigma “dalle tende alle case” debba assurgere a esempio per il mondo intero.

Anche se non piacerà vivere nelle *new town*, la gente ci resterà. Prima o poi gli verrà proposto un baratto: ti prendi questa casa e rinunci a quella di prima (in questo senso, il decreto legge per il terremoto del 6 aprile, pochi giorni dopo l'evento, esprimeva chiaramente le intenzioni dell'esecutivo; chi voleva avrebbe potuto già allora accettare un baratto: lasciare l'Aquila per la nuova casa delle *new town*). Nel frattempo, il centro storico resterà abbandonato. Nemmeno puntellato. Gli edifici saranno sottoposti a una sorta di selezione naturale, anche oltre la scossa demolitrice. Sopravviveranno i migliori. D'altronde la ricostruzione è già impresa complicata e difficile quando c'è tutta l'attenzione sociale, la determinazione politica necessaria e, soprattutto, la pressione della gente per un ritorno a casa. Tutte mine disinnescate dal Progetto C.A.S.E. e da un inaspettato atteggiamento di rassegnazione della fiera popolazione aquilana.

L'Aquila “bella” si ripopolerà per *enclaves* determinate dagli interventi di chi potrà e dalle logiche speculative. Il resto cambierà destinazione d'uso, coerentemente con la diaspora delle principali funzioni amministrative e culturali. Difficilissima sarà anche la rincorsa al mantenimento degli standard della sua università che al di là della qualità dell'insegnamento, tutti i

⁶ Pollack, S. (1969), *Non si uccidono così anche i cavalli?* Negli anni Trenta, in piena depressione, in America una maratona di ballo si trasforma in un duello senza posto per i sentimenti e per la pietà. La sofferenza che diviene spettacolo anticipa di quarant'anni la “cultura” del *reality show*.

giorni viveva dello “struscio” dei ragazzi nel centro storico. Sarà un mondo diverso, L’Aquila si dilaterà, colmando gli spazi tra un centro vuoto di gente e di funzioni e le sue tante *new town*, saldandosi inevitabilmente con esse con le ben note modalità che caratterizzano le periferie “spontanee”, estranee a qualsiasi riflessione sull’assetto del territorio.

Quello del 6 aprile si propone, per l’entità del danno e per l’indubbia polarizzazione che esercita il capoluogo sul sistema socio-economico, culturale e amministrativo, come il terremoto dell’Aquila e del suo centro storico. La scelta doveva essere, a maggior ragione, quella di impostare le strategie di ricostruzione a partire proprio dalle tante esigenze di ripristino e magari di sviluppo della città, esportandone modalità e criteri all’intero territorio colpito. Insomma il sistema si sarebbe dovuto governare a partire dal problema più difficile, la ridefinizione del ruolo dell’Aquila rispetto al suo territorio.

In questo terremoto l’ossessione a essere i più veloci a dare un ricovero definitivo, o quasi, alla gente, ha fatto ritenere che quell’obiettivo, l’abbandono delle tendopoli, fosse non già la fine dell’emergenza ma piuttosto il senso della ricostruzione. Il procrastinare indefinitamente l’apertura della riflessione su una città da ricostruire – che non può certo riassumersi in una spruzzata di case “messe dove si potevano mettere” – non solo non conduce alla soluzione del problema ma assume il significato di uno straordinario condizionamento rispetto a un progetto degno di questo nome, oggi, a dieci mesi dall’evento, nemmeno abbozzato, ma a cui, prima o poi, si dovrà comunque porre mano.

4. E l’urbanistica?

Come si è detto, nessuno ha verificato l’impatto dei nuovi quartieri sulla struttura urbana, né è stata valutata l’incidenza delle costruzioni sull’assetto territoriale complessivo. Già prima del 6 aprile, il consumo di suolo misurava nel comune dell’Aquila oltre 450 mq/abitante. In seguito agli interventi dell’emergenza, quasi tutti localizzati nel verde agricolo, l’occupazione di suolo è cresciuta di ulteriori 200 ettari. Ma al di là dei loro effetti sulla forma urbana, le nuove costruzioni costituiscono un’immane operazione di espulsione di abitanti: in un solo colpo, le aree centrali dell’Aquila perdono un terzo dei residenti, il centro storico addirittura due terzi dei propri abitanti.

Si tratta di uno sconvolgimento radicale della struttura fisica e sociale della città, messo in atto a mente fredda, senza un piano, senza un discorso capace di tenere insieme le molteplici voci. L’operazione si basa su un semplice progetto edilizio che, paradossalmente, può

essere interpretato come un gigantesco abuso edilizio di necessità commesso da parte dello Stato: edifici realizzati in aperto contrasto con l'urbanistica che è la grande assente in questo post-terremoto. Ma con quali strumenti, se non con quelli della pianificazione, si possono governare i processi disgregativi del consumo di suolo e della *gentrification*?

Nella letteratura disciplinare il “disaster planning” è generalmente indicato come una delle funzioni rilevanti della pianificazione. Da sempre, terremoti, inondazioni, incendi sono responsabili della distruzione di parti rilevanti delle città in tutto il mondo. Anche se la tecnologia moderna permette di prevedere più facilmente le catastrofi e di gestire meglio la fase emergenziale, il numero crescente di disastri naturali e la portata globale di alcuni di essi (il tsunami in Asia 2004, Katrina a New Orleans 2005, i terremoti in Perù 2007, a Sichuan 2008 e, in ultimo, a Haiti 2010) dimostrano la vulnerabilità di numerose città anche molto grandi. Alle forze naturali si aggiungono, poi, le catastrofi di origine antropica: guerre, rivoluzioni o atti di terrorismo che possono essere ancora più devastanti dei disastri naturali.

È proprio il contesto di distruzione che richiama, con forza, le ragioni della pianificazione pubblica intesa come strumento per fornire i servizi sociali basilari, per ricostruire e proteggere le risorse e gli habitat umani. Infatti, da molti punti di vista, il post-terremoto può essere ritenuto un'occasione eccezionale per la pianificazione urbanistica. Nella ricostruzione fanno capolinea tutte le questioni proprie della pianificazione: il governo delle destinazioni d'uso del suolo, le strategie per lo sviluppo economico, l'azione in assenza di informazioni sufficienti, la valutazione fra necessità e opportunità; e, ancora, la pianificazione deve indirizzare le politiche locali, rafforzare lo spazio pubblico, attrarre investitori, individuare linee di finanziamento, eccetera. Dopo un disastro, la partecipazione cresce, l'interesse della collettività è altissimo, ma il tempo stringe. Inoltre, c'è una grande quantità di risorse aggiuntive da amministrare. Per farlo al meglio, la pianificazione urbanistica è chiamata a giocare un ruolo chiave – non così all'Aquila.

Ovviamente, la domanda centrale di ogni post-terremoto – e di quello dell'Aquila in particolare – riguarda il modo con il quale sia possibile gestire efficacemente la ricostruzione, rispondendo ai fabbisogni urgenti della casa e delle attività economiche e, contemporaneamente, ponendo in essere una strategia di riqualificazione degli insediamenti. Le due parole chiave sono “velocità” e “qualità”, due concetti che in urbanistica non necessariamente convergono. I tempi della pianificazione urbanistica sono, in genere, tempi lunghi. Anche se, in alcuni casi lo sviluppo urbano è tumultuoso, in condizioni normali le città crescono in

modo incrementale. I piani urbanistici hanno una durata di 5, 10 o più anni e prevedono una crescita governata nel medio periodo. Diversamente, in seguito a un'emergenza, la pianificazione è chiamata a rispondere immediatamente per aiutare a far rivivere una città e per aiutare, in futuro a prevenire il ripetersi degli eventi tragici.

Nella ricostruzione, alle due esigenze – la velocità e la qualità – hanno sempre corrisposto due distinte fasi di intervento, ognuna caratterizzata da obiettivi propri, soggetti differenti e, in fin dei conti, da una concezione diversa della pianificazione. Alla protezione civile, che agisce con le modalità della *pianificazione d'emergenza*, è sempre spettata la gestione della primissima fase: il ricovero delle persone rimaste senza un tetto, il ripristino – anche solo provvisorio – delle infrastrutture danneggiate, la tutela degli insediamenti e dell'ambiente da ulteriori danni; viceversa, sono gli enti locali – regione, provincia e comuni – che, attraverso le funzioni di governo del territorio, promuovono la ricostruzione del proprio territorio, il suo assetto e il suo sviluppo tramite gli strumenti della *pianificazione ordinaria*.

È evidente che non esiste una distinzione netta fra le due fasi, quella dell'emergenza e quella della ricostruzione. Esiste piuttosto una prima fase in cui prevalgono le procedure di emergenza che progressivamente cedono il passo alla normalità, anche in seguito all'acquisizione di un ruolo rafforzato dei soggetti locali: enti, comitati, associazioni, eccetera.

Non è stato così all'Aquila. Per la prima volta in Italia, la pianificazione d'emergenza si è appropriata anche della pianificazione ordinaria; alla comunità locale non è stato permesso di svolgere alcun ruolo attivo nella ricostruzione, mentre con il Progetto C.A.S.E. si stava ipotizzando pesantemente lo sviluppo urbano futuro. Il terremoto ha distrutto il capitale fisico della città; la protezione civile ha danneggiato quello sociale.

Bibliografia

- Calvi, G. M., Spaziante, V. (2009), “La ricostruzione tra provvisorio e definitivo” in *Progettazione Sismica*, n. 3.
- Chavan, A., Peralta, C., Steins, C. (2007), *Planetizen Contemporary Debates in Urban Planning*, Island Press, Washington.
- Fioritto, A. (2008), *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Il Mulino, Bologna.
- Friedmann, J. (1987), *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton.
- Frisch, G. J., a cura di (2009), *L'Aquila. Non si uccide così anche una città?*, Clean, Napoli.
- Galanti, E., a cura di (1997), *Il metodo Augustus*, Dipartimento della protezione civile.
- Lindblom, C. E. (1977), *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, Basic Books, New York.
- Nimis, G. P. (2009), *Terre mobili. Dal Belice al Friuli, dall'Umbria all'Abruzzo*, Donzelli, Roma.
- Person, H. S. (1934), “Planning”, in *Report of The Mississippi Valley Committee of the Public Works Administration*, pp. 221-228.
- Topping K. C., a cura di, (1998), *Planning for Post-disaster Recovery and Reconstruction*, American Planning Association, Washington D.C.