

Il potenziale ruolo delle aree SAE nel rilancio dei comuni di aree interne colpiti dal Terremoto in Centro-Italia

Mattia Bertin

Università Iuav di Venezia
Epic - Earth and Polis Research Centre - Fondazione Eni Enrico Mattei
Email: mattia.bertin@iuav.it

Jacopo Galli

Università Iuav di Venezia
Epic - Earth and Polis Research Centre - Fondazione Eni Enrico Mattei
Email: jacopogalli@iuav.it

Abstract

Il terremoto che ha colpito l'Italia centrale nel 2016-2017 ha visto come principale strumento di risposta emergenziale alla questione abitativa la costruzione di Soluzioni Abitative in Emergenza (SAE). La realizzazione delle SAE ha comportato importanti costi collettivi di urbanizzazione ed un imponente consumo di suolo. È possibile valorizzare queste aree in maniera coordinata perché non diventino un doppio costo per lo Stato e la collettività? Le SAE, dopo la fase di ricostruzione, possono svolgere il ruolo di piastra fisica e concettuale per promuovere uno sviluppo territoriale delle aree interne colpite da disastro? La ricerca ha sviluppato un'ipotesi di modello di riuso del sistema di infrastrutturazione realizzato intendendolo come opportunità e come investimento da valorizzare da parte dello Stato. La ricerca si è svolta in particolare in tre fasi: una mappatura delle aree e delle condizioni geografiche e socio-economiche in cui sono inserite; lo sviluppo di uno strumento di supporto della decisione; un affondo progettuale di supporto ad un Comune colpito per declinare un esempio di applicazione del metodo in un'area SAE specifica.

Parole chiave: ricostruzione; aree interne; capacitazione

Un'infrastruttura non considerata

Dopo ogni disastro, in forme diverse, vengono realizzati spazi abitativi non campali per accogliere la popolazione in attesa del termine della ricostruzione. (Anzalone, 2008; Bennicelli Pasqualis, 2014) Le SAE sono solo l'ultima risposta all'emergenza in Italia in una lunga parabola che va dalle baracche di Messina e del Belice fino al progetto C.A.S.E. dell'Aquila. La maturazione dell'esperienza aquilana e la sua applicazione a territori caratterizzati da insediamenti sparsi ha portato le residenze temporanee ad acuire una condizione di forte contraddittorietà (Erbani, 2010; De Marchi, 2010; Galderisi *et al.*, 2020). Le SAE si conformano sempre di più come piccoli quartieri di residenze, che mimano spazi urbani permanenti con la realizzazione di urbanizzazioni provviste di tutti gli allacciamenti (acqua, luce, fognatura, gas, rete internet e telefonica) in cui vengono posizionate strutture leggere, generalmente in legno o materiali plastici, completamente arredate. Le aree SAE vengono costruite in condizioni emergenziali e sono quindi al di fuori di ogni strumento di pianificazione.

La contraddizione di fondo emerge chiaramente nel momento in cui le casette raggiungono il fine-vita per ragioni tecnologiche e di usura dei materiali e devono essere obbligatoriamente eliminate e smaltite lasciando libere le aree urbanizzate in cui sono state realizzate. Da un lato la popolazione locale è stata indotta a credere nella progressiva trasformazione in quartieri permanenti delle SAE; dall'altra le amministrazioni comunali sbandierano progetti di rinaturalizzazione e ritorno allo stato pre-catastrofe, a tutti gli effetti impossibili e che comunque porterebbero alla dispersione dell'investimento di urbanizzazione e a un nuovo ingente costo di ripristino per lo Stato.

Le SAE sono oggi viste più come un fastidioso ricordo della catastrofe che come una opportunità di sviluppo futuro. La micro-scala dei comuni e l'oggettiva quanto cronica mancanza di progettualità di lungo periodo (a scala locale come regionale) lasciano presagire un abbandono delle aree o un loro rapido ritorno al mercato dei terreni edificabili. Si apre in realtà una gigantesca possibilità progettuale e di indirizzo dello sviluppo territoriale oggi scarsamente compresa e immaginata: i comuni delle quattro regioni coinvolte hanno a disposizione il più grande numero di aree urbanizzate di proprietà pubblica nella storia del paese e possono agire come principali operatori dello sviluppo per i prossimi anni. Per reimmaginare le aree SAE è necessario pensarle come un'unica grande risorsa per un territorio frammentato e soggetto ad abbandono demografico, decrescita economica e impoverimento del tessuto sociale. (Fabian, Bertin, 2021; Caragliano, 2007) Il sistema di infrastrutturazione realizzato nel contesto dell'emergenze deve invece poter diventare

una opportunità e un investimento da valorizzare da parte dello Stato, (Archer *et al.*, 2010; Kartez, Lindell, 1987) conteggiato e sottoposto a sistemi decisionali articolati per favorire sviluppo e governo locale senza danni per la comunità locale e la collettività del Paese.

Durante la ricostruzione

Il cosiddetto Terremoto in Centro-Italia è stato caratterizzato da tre principali scosse tra l'agosto del 2016 e il febbraio 2017 e da una quantità innumerevole di scosse minori pur di intensità percepibile. Il fenomeno ha causato 41'000 sfollati, 388 feriti e 303 morti, distribuendosi in 128 Comuni afferenti a quattro diverse regioni italiane: Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo. Il cratere del terremoto ha un'estensione di più di 50km. Dopo la fase emergenziale, per dare tempo alla popolazione di attendere la ricostruzione senza vivere in strutture campali, sono state edificate 228 aree SAE, per un totale di 3'799 alloggi, corrispondenti a 201'200 mq di suolo consumato. (Tabella 1)

Regione	n° comuni	n° aree SAE	n° alloggi SAE
Abruzzo	15	41	299
Umbria	3	44	793
Lazio	15	67	820
Marche	27	76	1887
Totale	51	228	3799

Tabella 1: Distribuzione degli alloggi e delle aree SAE nelle Regioni coinvolte.

Gli alloggi hanno forme e organizzazione standard, e si descrivono come pre-fabbricati di misure diverse insediati su sistemi lineari a stecca. Le pezzature dei prefabbricati sono di 40 m², 60 m² o 80 m², e sono state conformate sulle diverse pezzature in base all'entità del nucleo familiare che avrebbero ospitato. Le aree SAE ospitanti gli alloggi hanno dimensioni molto diverse: vanno da 1 a 132 fabbricati, e sono dimensionate in relazione al numero di famiglie da ospitare mantenendo il più possibile una prossimità tra i residenti e le aree abitate prima del terremoto.

Gli alloggi sono completamente infrastrutturati dal punto di vista fognario, elettrico, idro-potabile, telefonico e di rete dati e sono serviti da viabilità realizzata ad hoc. Gli alloggi, una volta terminata la fase di ricostruzione, verranno demoliti, ma ciò non ridurrà il suolo consumato, ormai irrecuperabile, e non deve trasformare quelle piastre urbanizzate in un costo pubblico improduttivo.

La scelta delle aree ha seguito una razionalità di basso rischio e alta rapidità di realizzazione, che, in un'area appenninica interna ha permesso pochi ragionamenti ulteriori in fase di realizzazione. In molti casi non vi erano alternative altrettanto rapide, e i Comuni hanno proceduto consumando suolo anche ad alto valore agricolo per rispondere alle logiche emergenziali contingenti. (Figura 1)



Figura 1: urbanizzazione dell'area SAE di Padule – Cascia. Fotografia di Bertin, M.

Quale esito per le SAE?

Nel maggio 2021, in seguito ad un primo approfondimento del tema, è stato realizzato un incontro nel Comune di Cascia tra il gruppo di ricerca Iuav - Epic che si interroga sui temi delle ricostruzioni e la struttura Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016 della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In questo incontro è stato affidato al gruppo Iuav – Epic l'incarico di sviluppare un report su questo tema, organizzato attorno a due grandi questioni: come affrontare il conteggio di suolo consumato in relazione alle norme nazionale e regionali sul consumo di suolo? Come utilizzare queste aree come volano per l'applicazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 in questi territori, favorendo crescita e sostenibilità? La chiave della ricerca è stata provare a immaginare le aree SAE come l'infrastruttura in cui posare quegli obiettivi di rinnovamento e di progresso sociale, economico e ambientale che una ricostruzione dovrebbe avere per un territorio colpito. (Paone, 2008; Galderisi, 2002; Shwab *et al.*, 2003)

Organizzare la decisione

La ricerca è stata orientata a decostruire il problema della decisione sul futuro delle cosiddette casette in step successivi per permettere ad ogni passaggio di essere ripetibile e criticabile nella sua particolarità individuale. La traccia della ricerca doveva permettere non solo di comprendere come affrontare questa specifica esperienza di riuso, ma provare a dare un frame utile a impostare una futura esperienza simile di riuso di aree urbanizzate per migliorare la qualità dell'abitare nelle aree interne, come concettualizzato in Figura 2.



Figura 2: Concettualizzazione del processo di riuso dell'urbanizzazione SAE.

La ricerca è stata sviluppata prevalentemente da remoto, sulla base di una sistematizzazione dei dati e delle questioni reperibili sulla base dei siti e dei prodotti informativi realizzati dal Dipartimento Nazionale di Protezione Civile, dalla struttura commissariale, dai quattro servizi regionali per la ricostruzione attivati dalle Regioni coinvolte. A questa ricerca desk è stata affiancata un'attività di ascolto delle figure apicali di alcune delle amministrazioni coinvolte ai diversi livelli, e da una serie di missioni sul campo nel territorio del Comune di Cascia, caso studio per il test degli esiti del progetto.

La ricerca è stata sviluppata in un percorso a quattro step: la risoluzione dei conflitti di proprietà delle aree; l'individuazione di un processo di governance Stato-Regione-Comune per l'indirizzo degli usi; la costruzione di una scheda comunale per l'indirizzo; lo sviluppo di un database per il supporto alla decisione. L'esito è un processo ad albero che può guidare i Comuni in maniera integrata tra loro e tenendo traccia delle opzioni scelte.

Lo step dedicato alla risoluzione dei conflitti parte dal fatto che non tutti i Comuni hanno provveduto all'esproprio delle aree trasformate, come invece richiesto dalla norma istitutiva le SAE. Per proseguire nella gestione post-ricostruzione era necessario fissare un metodo unitario per condurre la decisione sulla proprietà delle aree. Lo step è stato sviluppato in dialogo con i diversi livelli amministrativi per costruire un modello a due opzioni per i Comuni.

L'individuazione di un processo di governance è stato finalizzato a evitare che la decisione sui tessuti locali esautorasse la popolazione dalla decisione, rischio frequente in temi di Protezione Civile ed emergenze, ed al contempo non arrecasse danni allo Stato attraverso realizzazioni incoerenti o costi poco sostenibili. Per farlo si è proposto un percorso di ascolto attraverso un form online che individui la presenza-assenza di servizi, e la formulazione di alcune regole per la negoziazione dello scorporo di indici di consumo di suolo. La costruzione di una scheda indirizzo è stata pensata per favorire la negoziazione dello sviluppo dei casi a partire da un linguaggio comune e da una pre-raccolta dei dati su tutte le aree. La scheda interroga singolarmente ogni area SAE e i suoi quartieri/frazioni di riferimento per rilevare in due facciate i bisogni e le opzioni di uso futuro.

Il gruppo ha quindi sviluppato un database di raccolta delle informazioni già reperibili su tutte le aree SAE del cratere, che può essere integrato con gli esiti della compilazione del form online e della compilazione delle schede da parte dei Comuni.

La ricerca si è completata con lo sviluppo di un caso pilota per l'area SAE di Cascia sita in località Padule. Per svolgere questa parte il gruppo ha seguito lo sviluppo della proposta di riuso dell'area nel dettaglio, in collaborazione con dirigente e funzionari dei settori urbanistica e ambiente e con il Sindaco. La scelta dell'area è stata orientata da diverse motivazioni. In primo luogo un processo di ricerca già in corso con il Comune di Cascia a partire dall'inizio del Terremoto, che ha permesso al gruppo di ricerca di entrare rapidamente ed approfonditamente nel processo decisionale dedicato alle SAE situate nel Comune. In secondo luogo il Comune di Cascia si è fatto promotore della necessità della ricerca con la struttura del Commissario, e ha reso possibile l'avvio del progetto. In terzo luogo, soprattutto, il caso di Cascia, in particolare nell'area di Padule, si è dimostrato da subito di grande rilevanza per la quantità di alloggi, la collocazione significativa nelle economie del territorio, la non sovrapposizione dell'area con le previsioni di espansione precedentemente fissate in piano, la frequenza di eventi sismici di grande rilevanza (si stima un tempo di ritorno di dieci anni per terremoti superiori al sesto grado aventi effetti gravi nel Comune).

Risultati del processo

In merito alla risoluzione dei conflitti di proprietà la direzione suggerita è il completamento della cessione delle aree all'ente pubblico in relazione al valore precedente alle urbanizzazioni operate dall'ente pubblico. In caso ciò non sia operabile, la restituzione al privato previo suo pagamento del valore aggiuntivo del terreno frutto dell'urbanizzazione.

Il percorso di governance suggerito propone una negoziazione tra i tre livelli amministrativi sulla base di un rapporto tra: ipotesi di espansione precedenti all'intervento; suolo consumato per la realizzazione delle SAE; funzionalizzazione per servizi emergenziali delle aree urbanizzate; necessità di insediamento di servizi ai quartieri o alle frazioni limitrofe. La proposta sviluppata prevede di: concedere l'urbanizzazione di suolo in esubero agli indici precedenti per la realizzazione di aree emergenziali permanenti; di sottrarre parzialmente agli indici precedenti le aree dedicate a servizi necessari; di sottrarre completamente alle previsioni precedenti tutte le aree diversamente urbanizzate.

I dati richiesti nella compilazione della scheda di analisi proposta sono di tipo anagrafico, patrimoniale, di sicurezza, funzionale. I dati anagrafici richiesti sono: Regione; Provincia; Comune; nome area SAE; soggetto proprietario; saldo naturale Comune; maggiori settori di impiego Comune. I dati patrimoniali sono: m² sviluppabili nel Comune; m² destinati all'area SAE; distruzione % patrimonio edilizio comunale; numero alloggi di 40 m² realizzati nell'area; numero alloggi di 60 m² realizzati nell'area; numero alloggi di 80 m² realizzati nell'area; totale alloggi realizzati; totale m² alloggi; data realizzazione. I dati di sicurezza rispetto al rischio sismico sono: zona stabile; zona stabile suscettibile di amplificazione; zona instabile. I dati di sicurezza rispetto al rischio idrogeologico sono: zona stabile; zona stabile suscettibile di amplificazione; zona instabile. I dati funzionali applicabili al privato riguardo ai possibili usi insediabili sono: residenze; commercio; terziario; produzioni artigianali; altro. I dati funzionali applicabili al pubblico riguardo ai possibili usi insediabili sono: albergo diffuso; social housing; spazi collettivi; spazio agricolo-orticolo sociale; spazi per lo sport; altro.

Il gruppo ha compilato il database con tutti i dati raccogliabili senza l'intervento dei Comuni per tutte le aree SAE del cratere, ossia tutti i dati che non prevedessero una decisione sulla destinazione futura delle aree o una riflessione su proprietà o livelli di rischio.

Il gruppo ha infine sviluppato un caso in dettaglio nel Comune di Cascia, individuando in collaborazione con il Comune i livelli di rischio, la proprietà e le possibili destinazioni d'uso delle 3 aree SAE del Comune di Cascia. In seguito il gruppo ha provato a dare una definizione formale del possibile sviluppo insediativo dell'area SAE Padule di Cascia, attualmente realizzata con un modello espansivo di poco pregio e poco rispettoso del paesaggio collinare in cui è inserito (Figura 4). La proposta per l'area è stata sviluppata favorendo una ricomposizione formale e tipologica, con una revisione della collocazione degli assi stradali e dei sistemi insediativi. Per la determinazione d'uso l'opzione preferita per la maggior parte dell'area è la realizzazione di un albergo diffuso, riconvertibile a uso emergenziale in caso di terremoto. Questa funzione è poi composta con una parte di tessuto residenziale, realizzato a monte dell'area recettiva, e da alcuni piccoli esercizi commerciali e di ristorazione. Accanto all'area di albergo diffuso è prevista una piccola area a uso esclusivamente emergenziale, ove collocare il Centro Operativo e i magazzini a uso della Protezione Civile, giustificata dalla centralità rispetto a tutto il Comune, alla maggiore sicurezza rispetto all'attuale collocazione a ridosso del Centro Storico, ed alla vetustà ed ineguatezza dei locali fino ad oggi utilizzati a questo scopo. (Figura 3)

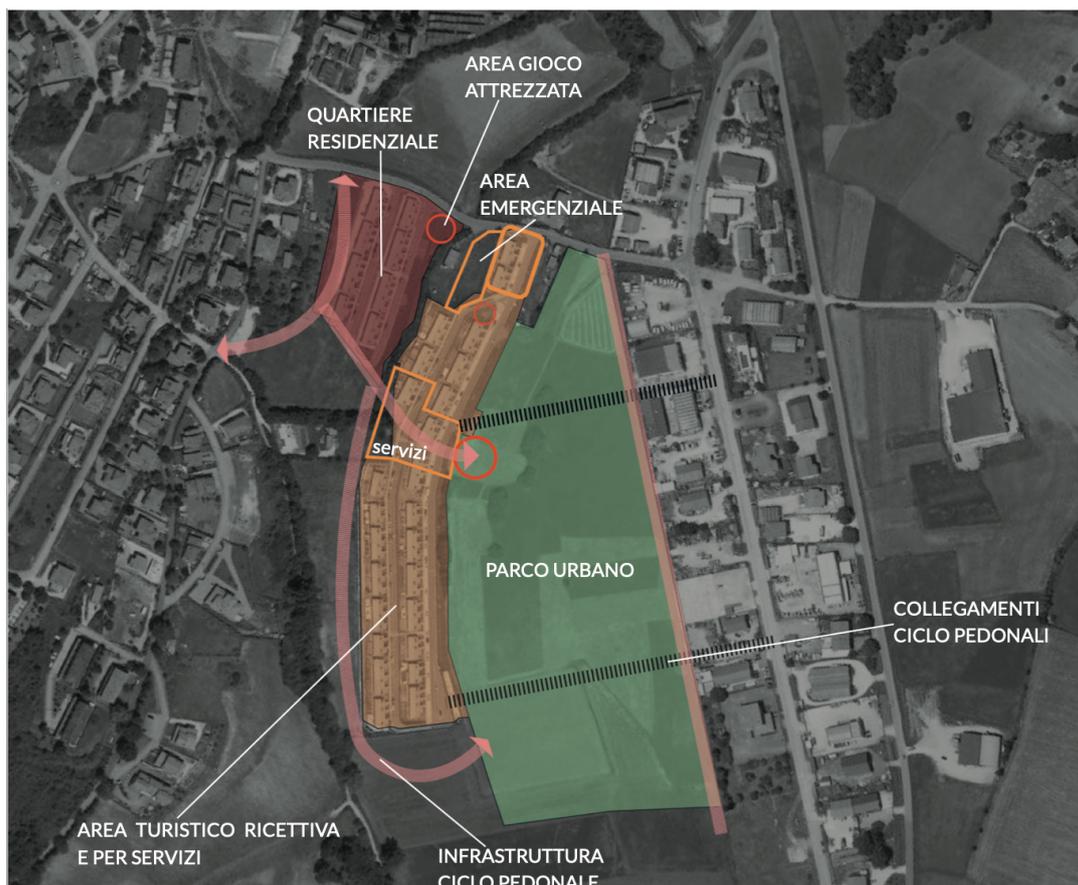


Figura 3: Ipotesi progettuale di riuso dell'area (elaborazione Marta Dal Maso).

Discussione

L'esperienza della ricerca ha portato il gruppo a riflettere approfonditamente sui temi del rapporto tra infrastruttura dell'emergenza, consumo di suolo ed occasioni per il rilancio delle aree interne, confermando un ruolo che lo Stato potrebbe avere attraverso sistemi di supporto alla decisione. Una collaborazione Stato-Regioni-Comuni, attraverso un processo a obiettivi e l'uso delle infrastrutture di progetto già esistenti a scala regionale per la ricostruzione, potrebbe supportare con grande efficacia un percorso di valorizzazione delle aree interne dell'Appennino Centrale. L'attenzione rivolta all'esperienza di ricerca da parte dei diversi attori coinvolti ha testimoniato l'opportunità di simili sistemi di supporto alla decisione.

Altresì è da notare la difficoltà di tradurre l'esperienza in un progetto più ampio e davvero coinvolgente tutti gli attori in gioco. Non è stato possibile coinvolgere la macchina burocratica al di fuori dei legami precedentemente consolidati, facendo dell'esperienza di ricerca il modello risolutivo di queste questioni per l'intero cratere.

Questo conflitto ci porta a testimoniare la difficoltà di mediare i tempi e le retoriche emergenziali con la progettualità di lungo periodo, e la necessità di supportare le fasi di ricostruzione con strumenti normativi non emergenziali. Ciò potrebbe effettivamente realizzarsi attraverso il Codice della Ricostruzione in corso di stesura in seguito all'approvazione in Consiglio dei Ministri della Legge Delega in materia 21 gennaio 2022. L'auspicio che il gruppo trae dall'esperienza, in relazione alla stesura del Codice, è che esso approfondisca il rapporto tra futuro sviluppo di un territorio e ricostruzione, non soffermandosi solo sulle questioni di restituzione del patrimonio danneggiato, ma altrettanto sugli obiettivi di riduzione della marginalità e di progresso ambientale, sociale ed economico delle aree colpite.

Conclusioni

L'esplorazione di ricerca realizzata ha comportato la costruzione di un modello di processo di governance per la progettazione del riuso urbano delle aree urbanizzate in emergenza a fini residenziali. La ricerca ha inoltre portato efficacemente a termine il ridisegno di un'area SAE in un Comune scelto come caso studio. Il modello però non è divenuto ad oggi lo strumento di riprogettazione urbanistica adottato dalla struttura commissariale, che ancora non ha proceduto nello sviluppo di un sistema di decisione, né nella produzione di documenti unitari di indirizzo. Restano tuttora aperte le questioni su come verrà conteggiato il suolo

consumato per la realizzazione delle aree SAE, e su come non arrecare un danno erariale alla comunità italiana evitando la dispersione del grande quantitativo di infrastrutture e reti realizzate nel Terremoto in Centro Italia.

Bibliografia

- Anzalone, M. (2008). *L'urbanistica dell'emergenza*, Firenze: Alinea.
- Archer, D. & Boonyabancha, S. (2010). "See a Disaster as an Opportunity-Harnessing the Energy of Disaster Survivors for Change". In AA.VV. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. London: United Nations Publication.
- Kartez, J. D. & Lindell, M. K. (1987). "Planning for Uncertainty: The Case of Local Disaster Planning". *Journal of the American Planning Association* 53(4): 487–98. doi:10.1080/01944368708977138.
- Bennicelli Pasqualis, M. (2014). *Case temporanee. Strategie innovative per l'emergenza abitativa post-terremoto*, Milano: FrancoAngeli.
- Caragliano, S. (2007). *Società e disastri naturali. La vulnerabilità organizzativa nelle politiche di prevenzione dei rischi*. Bologna: Pitagora Editrice.
- De Marco R. (2010). *Predire, Prevedere, Prevenire: dal terremoto dello Stretto a L'Aquila*, in Nicita P., *L'Aquila: questioni aperte. Il ruolo della cultura nell'Italia dei terremoti – Atti del Convegno tenuto a Roma il 10 dicembre 2009*. Pavona di Albano Laziale: Iacobelli.
- Erbani, F. (2010). *Il Disastro. L'Aquila dopo il terremoto: le scelte e le colpe*, Laterza, Bari.
- Fabian, L. & Bertin, M. (2021). "Italy Is Fragile: Soil Consumption and Climate Change Combined Effects on Territorial Heritage Maintenance." *Sustainability* 13 (11): 1–19. <https://doi.org/10.3390/su13116389>.
- Galderisi, A., Di Venosa, M., Fera, G., Menoni, S. (2020), *a cura di*. *Geografie del rischio. Nuovi paradigmi per il governo del territorio*, Roma: Donzelli.
- Galderisi, A. (2002). *Città e terremoti. Metodi e tecniche per la riduzione del rischio sismico*. Roma: Gangemi Editore.
- Paone, S. (2008). *Città in frantumi. Sicurezza, emergenza e produzione dello spazio*. Milano: FrancoAngeli.
- Schwab, J., Topping, K. C., Eadie, C. C., Deyle, R. E. & Smith, R. A. (2003). "Planning for the Post- Disaster Recovery and Reconstruction." *Planning Advisory Service Report* (483/484). Chicago: American Planning Association.