

Ordine degli Architetti di Roma

### **Tavolo di lavoro sul terremoto Centro Italia - Sottogruppo Pianificazione e prevenzione**

Partecipanti: Danilo Angelucci, Maria Sara Cambiaghi, Gaspare Cerasi, Maria Concetta Costa, Giacomina Di Salvo, Francesco Fazio, Margherita Giuffrè, Andrea Lorito, Roberto Parotto, Saveria Pisano, Gabriella Raggi, Stefano Sotis, Marco Tomassoni

*Le considerazioni che seguono sono articolate in due parti:*

*A, sintesi delle discussioni svolte dal Sottogruppo nelle due riunioni del 30/1 e del 13/2/2017*

*B, punti principali da sottoporre all'attenzione del Commissariato alla ricostruzione*

Testo a cura di Giacomina Di Salvo, Francesco Fazio, Margherita Giuffrè, Roberto Parotto, Barbara Pizzo (gruppo Sisma)

#### **A. sintesi delle discussioni svolte dal Sottogruppo nelle due riunioni del 30/1 e del 13/2/2017**

Il lavoro del Sottogruppo si è svolto analizzando le principali previsioni della Legge 229/2016 e del successivo Decreto legge 8 del 9/2/2017, focalizzando la disciplina delle attività di ricostruzione post-sismica di maggiore rilevanza sotto il profilo urbanistico e alcune criticità connesse, e individuando ambiti prioritari per possibili integrazioni.

Tra i punti che si ritengono meritevoli di approfondimento (con ordinanze successive o altri atti di indirizzo):

1. Criteri per la valutazione della **valutazione della vulnerabilità** (introdotti all'art. 1 c. 7 e all'art. 6 cc. 1-7 per la quantificazione del contributo assieme al livello di danneggiamento) e i criteri per gli **interventi sugli aggregati**;
2. Indirizzi per l'individuazione dei centri e nuclei da sottoporre a pianificazione attuativa e **Linee guida per la redazione degli strumenti urbanistici attuativi** (artt. 5 e 11);
3. Coordinamento degli **interventi di ricostruzione pubblica** (artt. 14, 15, 16);
4. Conseguenze degli **studi di microzonazione** sugli strumenti urbanistici generali e sulla **pianificazione di emergenza**.

Le osservazioni presentate sono definite in base a due considerazioni di fondo:

- gli interventi di ricostruzione possono essere colti come occasione non solo per recuperare quanto danneggiato ma anche per incrementare il livello di protezione nei riguardi dei futuri eventi sismici, ossia per fare **prevenzione**;
- perché questa finalità sia considerata e perseguita in maniera efficace è indispensabile che oltre a indicazioni di scala edilizia si introducano anche criteri di prevenzione a **scala urbana**.

Risulta chiaro che **questa prospettiva esula in parte dalle finalità della legge 229/2016 del DL 8/2017, che sono in prevalenza finanziarie e organizzative**. Ma nell'ottica di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione pubblica e dell'impiego delle risorse pubbliche, sembra opportuno almeno porre la questione come argomento di discussione; le possibili risposte potranno trovare posto nelle ordinanze successive, costituendo un indirizzo orientativo per l'attività del Commissariato e degli Enti locali coinvolti utile per definire in concreto le scelte.

Queste finalità devono essere calibrate in considerazione della necessità di fornire riferimenti in *tempi rapidi*.

1. I **criteri per la valutazione della vulnerabilità e per gli interventi sugli aggregati** possono essere individuati in maniera differente a seconda che si consideri la finalità di riparazione / ricostruzione o anche una prospettiva di prevenzione; allo stesso modo cambiano se viene adottata una visione estesa anche al contesto urbano (ad esempio considerando anche la vulnerabilità indotta; o valutando anche la pericolosità del sito e l'esposizione, in modo da definire azioni utili alla riduzione del rischio nel suo complesso). Allo stato attuale sono definiti criteri edilizi per le *attività produttive* nell'Ordinanza 13/2017 (si definiscono livelli operativi dall'interazione degli *stati di danno* con il *livello di vulnerabilità*). A questo proposito sembrano da precisare le notazioni introdotte all'art. 6 c. 1 lett. a), in cui per gli immobili distrutti si parla di interventi di "ricostruzione da realizzare nell'ambito dello *stesso insediamento*". Nonostante si espliciti la necessità di rispettare le "norme tecniche che prevedono l'adeguamento sismico", la norma sembra lasciare aperta una scelta tra la ricostruzione sulla stessa area di sedime o una possibile delocalizzazione. Questa possibilità può anche essere non esclusa a priori, ma richiede che ne venga disciplinata l'attuazione a diverse scale: con criteri edilizi (ad esempio limitandola a edifici distrutti e risultanti da sostituzioni edilizie recenti prive di valore storico) e linee di indirizzo a scala dell'intero insediamento (per definire modalità, condizioni, procedure e ambiti di possibile rilocalizzazione, da valutare in funzione di scelte a scala urbana con particolare riguardo agli studi di microzonazione sismica).

2. Altro punto rilevante da approfondire è dato dai **criteri per individuare i centri e i nuclei** di particolare interesse e maggiormente colpiti, o loro parti, **nei quali attuare gli interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino tramite piani attuativi**; e, per questi centri e nuclei, i **criteri di indirizzo per la pianificazione** (art. 5 c. 1 e art. 11). Se perimetrare solo in base al danneggiamento, le parti di centri e nuclei da assoggettare a pianificazione attuativa possono essere definite anche come *porzioni separate e discontinue*. Lo stesso, a maggior ragione, si può verificare per interventi su aggregati non adiacenti in centri non soggetti a piani attuativi. Anche per le opere di urbanizzazione primaria negli strumenti urbanistici attuativi (art. 11 c. 1) non sono definiti *criteri espliciti di continuità urbana* in base alle caratteristiche attuali o alle finalità di prevenzione nella ricostruzione (ad esempio: continuità di percorsi o spazi aperti).

Sarebbe importante definire indirizzi per non perdere l'occasione di assicurare la necessaria **continuità e coerenza reciproca** ai diversi interventi previsti dai piani che – quindi – dovranno potersi dispiegare (almeno in alcuni casi da individuare in base al livello di danneggiamento e alle caratteristiche insediative) anche su aree più estese rispetto a quelle individuate solo in base ai danneggiamenti maggiori. All'interno delle aree ricadenti nei perimetri dei piani attuativi gli interventi dovranno anche essere graduati in funzione delle priorità e differenziati per soggetti attuatori, fonti di finanziamento e tempi di attuazione.

*Per i centri con livelli di danneggiamento elevati ma non del tutto distrutti questa finalità può essere perseguita anche solo definendo indirizzi per azioni e interventi sugli ambiti o le strutture (come i percorsi urbani principali) che riconnettono i diversi aggregati da recuperare; ad esempio attraverso criteri per disciplinare gli interventi sulle strade di connessione e incentivi per azioni preventive sui fronti dei percorsi urbani principali che li connettono.*

Queste esigenze chiamano in causa l'opportunità di trovare riferimenti per individuare le aree e gli interventi in un'ottica *sistemica* e con finalità anche di **prevenzione**. In questo senso, **potrebbero essere messi a punto riferimenti gestionali semplici ma ispirati in linea generale a strumenti come l'analisi della Condizione limite per l'emergenza (CLE) e soprattutto l'individuazione della Struttura urbana minima (SUM).**

3. I **piani / programmi settoriali** introdotti dalla legge per gli interventi sulle **opere pubbliche**, i beni culturali, le infrastrutture ambientali, la gestione delle macerie e dei rifiuti, gli interventi a favore delle imprese, la riduzione del dissesto idrogeologico (art. 14 c. 1, 2) sono articolati secondo le quattro regioni interessate dal sisma (art. 14 c. 2). Secondo quanto previsto dall'art. 14 c. 4, **le priorità di intervento sono stabilite dal Commissario straordinario**; i soggetti attuatori (ossia in base all'art. 15 c. 1 Regioni, MIBACT, MIT ed eventualmente le Diocesi; con il DL 8 del 9/2/2017 anche i Comuni) predispongono ed inviano i progetti al Commissario straordinario.

I principali aspetti che richiedono approfondimenti riguardano l'individuazione degli interventi in **rapporto alle previsioni degli strumenti urbanistici attuativi per la ricostruzione** e la definizione delle **priorità di intervento**, stabilita dal Commissario secondo indicazioni che (almeno alla lettera della legge) sembrano *indipendenti* dalle eventuali indicazioni di priorità definite strumenti urbanistici attuativi locali e – quindi - da criteri di coerenza urbana e territoriale. Anche in questo caso, **la proposta di introdurre riferimenti a scala urbana che possano fornire orientamenti per le priorità e criteri di coerenza reciproca tra i diversi interventi (tra diversi interventi pubblici e tra questi e interventi privati, come nel caso di recupero di fronti edilizi su percorsi strategici) potrebbe essere di una qualche utilità sia per orientare la ricostruzione che per introdurre finalità di prevenzione**. Questi criteri di coerenza potrebbero essere dati o dagli stessi piani attuativi (se il loro perimetro fosse definito anche per connettere e ricomprendere i diversi interventi previsti) sia da altri riferimenti di valore gestionale e integrativi dei piani urbanistici.

In ogni caso un rafforzamento della coerenza interna e delle finalità di prevenzione degli strumenti urbanistici attuativi (art. 11) e delle relazioni reciproche tra strumenti attuativi e piani delle opere pubbliche e dei beni culturali (art. 14) è indispensabile anche in considerazione del fatto che **gli strumenti urbanistici attuativi innovano gli strumenti urbanistici vigenti** e a determinate condizioni **possono assumere il valore di piani paesaggistici** per il territorio ricompreso al loro interno (art. 11 c. 6).

Questa ultima notazione, in particolare, impone di valutare le previsioni e gli interventi secondo ambiti necessariamente più estesi delle aree di danneggiamento e comunque dotato di **continuità urbana e territoriale**.

4. Dato che il DL 8 del 9/2/2017 prevede lo svolgimento di studi di **Microzonazione sismica (MS)** di terzo livello per tutti i Comuni di cui all'art. 1 della L. 229, sarebbe utile che si chiarissero le **modalità per assumere i risultati degli studi di Microzonazione** (anche solo di I livello, se esistenti, in attesa di quelle di III livello) **nelle previsioni degli strumenti urbanistici** attuativi per la ricostruzione e nei **piani di protezione civile**, che sono da rivedere per tutti i comuni colpiti alla luce delle conseguenze del sisma.

Anche con la finalità di fornire elementi per valutare e aggiornare i piani di protezione civile sarebbe auspicabile che si procedesse anche all'impostazione delle **analisi della Condizione limite per l'emergenza (CLE)**, almeno per i centri e i nuclei non interessati da danneggiamenti distruttivi estesi. Nel caso dei centri più colpiti, l'elaborazione (eventualmente anche semplificata e limitata alla *Carta per l'analisi della CLE* senza schedature) potrebbe essere articolata distinguendo la fase attuale (in cui le funzioni strategiche per l'emergenza sono ospitate al di fuori dei nuclei esistenti) e la fase di progetto, in stretta relazione con le finalità di ricostruzione e recupero da definire negli strumenti urbanistici attuativi da redigere per la ricostruzione.

Allo stesso modo sembra opportuno esplicitare la necessità di **ridefinire i piani di protezione civile** per tutti i centri colpiti distinguendo le loro previsioni in due fasi: quella attuale, *provvisoria*, e quella successiva definita dalle previsioni degli strumenti urbanistici attuativi per la ricostruzione una volta messe a punto.

Più in generale è indispensabile chiarire i **rapporti tra le previsioni dei piani di protezione civile, gli strumenti urbanistici attuativi per la ricostruzione e i piani urbanistici locali vigenti**, tenendo conto delle specificità delle normative regionali.

Infine si ravvisa l'opportunità di chiarire e **rafforzare le modalità di partecipazione** delle comunità locali alla discussione e alle decisioni sulla ricostruzione, sia in termini di scelte urbane che di prospettive di sviluppo come cornice indispensabile per valutare le ipotesi di ricostruzione (indicate in termini generali all'art. 11 c. 1 ma ancora da precisare).

## **B. Punti principali da sottoporre all'attenzione del Commissariato alla ricostruzione**

---

In sintesi i punti di approfondimento prioritario per considerare anche finalità di prevenzione sembrano essere:

- ➔ i criteri di definizione della vulnerabilità necessari per la quantificazione del contributo, da estendere anche alla vulnerabilità indotta e da articolare anche in funzione delle caratteristiche del contesto;
- ➔ i riferimenti per assicurare la coerenza urbana tra i diversi interventi su aggregati in centri e nuclei non interessati da strumenti urbanistici attuativi;
- ➔ i criteri per la determinazione delle aree da sottoporre a pianificazione attuativa, da definire non solo in base al danneggiamento ma anche secondo considerazioni di coerenza e di prevenzione a scala urbana, assicurandone la necessaria continuità in un'ottica sistemica;
- ➔ i rapporti tra strumenti urbanistici attuativi e piani / programmi per la ricostruzione pubblica (edifici pubblici, infrastrutture, beni culturali, infrastrutture ambientali) da chiarire soprattutto nell'individuazione delle priorità;
- ➔ la necessità di provvedere ad aggiornare la pianificazione di emergenza (piani di protezione civile) per tutti i territori colpiti, anche attraverso la diffusione delle analisi della condizione limite per l'emergenza, eventualmente distinguendo tra fase attuale (provvisoria) e stato successivo risultante dalla attuazione delle principali previsioni dei piani di ricostruzione;
- ➔ il rafforzamento delle attività di partecipazione, da intendersi non solo come modalità per precisare le scelte di ricostruzione assieme alle comunità locali ma anche come occasione per rafforzare la consapevolezza diffusa del rischio sismico contribuendo a perseguire finalità di prevenzione nei riguardi di eventi futuri.

Per tutti i punti indicati **si ritiene opportuno definire riferimenti gestionali agili ma comunque estesi alla scala urbana di cui promuovere la diffusione in tutti i territori colpiti, e in prospettiva nell'intero territorio a maggior rischio delle Regioni colpite, da integrare nelle normative urbanistiche regionali.**

Questi riferimenti dovranno essere definiti considerando gli studi di microzonazione sismica e valutazioni almeno speditive di vulnerabilità e di esposizione, e contenere l'individuazione dei principali elementi per la **gestione dell'emergenza** (percorsi primari, edifici strategici e rilevanti, aree per l'emergenza con particolare riguardo alle aree per insediamenti provvisori) e dei principali luoghi e funzioni per la **ripresa** delle attività urbane.

Ferma restando la necessità di assicurare l'avvio della ricostruzione in tempi rapidi, riferimenti simili (di cui definire le linee generali ma da articolare in concreto secondo le condizioni locali) possono permettere sia di coordinare gli interventi di ricostruzione sia di impostare azioni preventive di riduzione del rischio.

---

I punti esposti si ritengono meritevoli di discussione durante un confronto con il Commissariato alla ricostruzione.

A questo proposito, **il Sottogruppo ritiene opportuno chiedere che all'incontro tra l'Ordine degli architetti e i rappresentanti del Commissariato possa partecipare almeno un rappresentante per ognuno dei Sottogruppi istituiti presso il tavolo di lavoro dell'Ordine.**

Roma, 19/2/2017

Il Sottogruppo Pianificazione e prevenzione