

## PIANIFICARE NEL RISCHIO

*Alberto Clementi*

La crescita pervasiva della dimensione del rischio nel nostro tempo induce una percezione sempre più diffusa d'insicurezza, che si riflette nelle vite di quanti abitano, usano e producono territorio. La nozione di rischio peraltro non è definita univocamente. Racchiude una molteplicità di valenze, che investono l'aleatorietà dei processi climatici, ambientali e sismici e dunque delle calamità naturali, ma anche una varietà di processi di mutamento territoriale indotti dalle dinamiche sociali, economiche e spaziali, e che in particolare mettono in crisi l'affidabilità dei grandi sistemi tecnologici da cui dipende il funzionamento delle aree urbane.

Tensioni e conflitti urbani provocati da una prolungata Grande Recessione innescata dalla crisi finanziaria globale, che sovraccarica in particolare il nostro Paese schiacciato dal debito pubblico. Crescita della povertà ed esasperazione delle ineguaglianze associate al generale impoverimento delle classi medie, che porta a smantellare le sicurezze ereditate dal modello canonico di welfare urbano. Arretramento dell'area dello Stato, sotto la pressione di organizzazioni criminali che le contendono in misura sempre maggiore il controllo del territorio. Forme di government che continuano a oscillare tra le tendenze al ricentraggio a favore di un ritorno ai poteri verticali, in particolare dello Stato ma anche della finanza globale e delle corporate companies, e le tendenze al consolidamento di quel singolare modello di poliarchismo orizzontale ancorato sul territorio, che ormai da decenni si è largamente affermato in Italia. Insicurezze individuali di fronte al dilagare di una criminalità urbana che è sempre più difficile contrastare per l'indebolimento dei legami di coesione sociale. Eccessiva dispersione insediativa, espressione a sua volta di una cultura abitativa centrata sul primato dei bisogni individuali, che rende impossibile erogare elevati standards di servizi pubblici a costi sostenibili, per i servizi sociali e sanitari, ma anche per le attività di vigilanza e repressione dei reati alla persona. Incertezza nei confronti dei sistemi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, che sembrano spesso sfuggire al controllo delle istituzioni locali, e che comunque non hanno ancora trovato soluzioni adeguate, praticabili nell'intero Paese. Infine, l'insorgere di rischi inediti, come quelli associati al terrorismo internazionale, ovvero alle insicurezze introdotte dalla stessa modernità, interpretate da Beck come condizioni peculiari della attuale società globale del rischio, che rimette in discussione l'idea stessa della controllabilità dei pericoli prodotti dal sistema produttivo e dalle sue tecnologie, che sorregge la pretesa di razionalità del nostro tempo ( Beck, 2008).

Tutto ciò si riflette inevitabilmente sul modo d'intendere la pianificazione territoriale e urbanistica, e costringe alla ricerca di nuovi paradigmi disciplinari e inedite pratiche d'azione. Come sappiamo, i pianificatori, per loro natura, sono chiamati a cogliere la realtà al suo stato potenziale, per elaborare le strategie di trasformazione urbana più appropriate rispetto agli obiettivi assunti per lo sviluppo; i quali, come sappiamo, sono diventati negli ultimi tempi – in Italia come in Europa- la sostenibilità ambientale ( *sustainability* ), la coesione sociale ( *inclusiveness*), l'innovazione economica, culturale e tecnologica ( *smartness*). Ma la possibilità di conseguire questi ambiziosi obiettivi diventa sempre più problematica, di fronte alla crescente imprevedibilità del mondo in cui ci si trova a operare.

La razionalità di tipo strategico di cui è imbevuta la pianificazione moderna stenta ad adattarsi alle condizioni di aleatorietà in cui vive la società globale del rischio. Ciò riguarda in qualche misura il

*disaster planning*, per il quale peraltro sono ormai sufficientemente approfonditi, -almeno sotto il profilo tecnico- i metodi e le conoscenze necessarie per mitigare gli impatti più distruttivi, purché il Paese voglia dotarsi finalmente di sistemi preventivi di *alertness*, adeguati per fronteggiare le minacce che incombono.

Ma ciò che soprattutto sfugge al planning è la presa su processi di mutamento urbano che appaiono sempre più veloci, multiscalari, indecifrabili rispetto alle loro traiettorie d'evoluzione nello spazio e nel tempo, traboccanti spesso di pesanti esternalità e gravidi di conseguenze sulle vite di ciascuno. Sicché il planning è costretto molto spesso ad assistere impotente alla propria irrilevanza, rincorrendo continuamente una realtà che si sottrae al disegno razionale con cui si ambisce a dominarla. Oppure si rassegna a galleggiare sulle cose in modo rinunciatorio, assecondando l'onda dei processi di mercato e delle altre forze del cambiamento, che tendono generalmente a sottrarre al bene comune il suo primato nei confronti dei molteplici interessi in gioco.

In queste condizioni, la pianificazione dello spazio dovrebbe tendere a configurarsi come una sorta di "*pianificazione dell'improbabile*", secondo il felice ossimoro coniato da Donolo a testimoniare la difficoltà di governare razionalmente realtà sfuggenti; realtà per le quali l'interpretazione e soprattutto l'azione appaiono irrimediabilmente in ritardo rispetto ai mutamenti, sicché "ogni mappa corrente, sia urbanistica sia sociale, ma anche la rappresentazione dei flussi innescati, resta indietro rispetto ai processi reali. Ogni descrizione è già postuma; inoltre tende sempre a riportare il nuovo all'abituale e il termine città serve pur sempre come equivoco che riconduce tutto il futuro al passato conosciuto" (Donolo, 2011).

Pianificare l'improbabile nelle città vuol dire misurarsi con un processo "costellato da eventi molto rischiosi a bassa frequenza", in cui gli accadimenti possono presentarsi in modo ravvicinato e cumulativo, con conseguenze imprevedibili. Così la città, anziché proteggere dai rischi, ne diventa un potenziale moltiplicatore, essendo il luogo dell'intreccio imprevedibile tra le componenti di rischio, che può amplificare rovinosamente gli effetti degli occasionali eventi traumatici. E proprio nelle città abbiamo appreso la difficoltà di affrontare le crisi con procedure standardizzate, che non si curano di prendere in conto il "cigno nero", ovvero "un evento isolato, che non rientra nel campo delle normali aspettative, poiché niente nel passato può indicare in modo plausibile la sua possibilità. Un evento che ha un impatto enorme, che ci spinge a elaborare a posteriori giustificazioni della sua comparsa, per renderlo spiegabile e prevedibile" (Taleb, 2008). Attacchi terroristici a New York e Washington, tsunami in Thailandia, inondazione a New Orleans, catastrofe nucleare a Fukushima: una sequenza di "cigni neri" caratterizzati dalla rarità, dall'impatto devastante, e da una prevedibilità soltanto retrospettiva.

Ne viene scossa alle fondamenta l'idea guida della modernità, la pretesa cioè di poter controllare gli effetti collaterali dei pericoli prodotti dai mutamenti grazie al sapere scientifico, che dovrebbe consentire di trasformare i rischi imprevedibili in rischi calcolabili (Beck, 2008).

Ma se il corso del mondo è dominato da eventi estremi, sconosciuti e molto improbabili, allora ci dobbiamo domandare se – e come – è possibile far fronte all'eventuale comparsa del cigno nero. Certamente in modo da evitare almeno di "far finta di niente" all'interno delle nostre abituali procedure d'intervento, che tendono a rassicurarci sopravvalutando il valore predittivo delle scienze, ma che purtroppo dimostrano la loro fallacia proprio rispetto agli eventi eccezionali (Taleb, 2007). C'è invero da prendere molto più sul serio la presenza dell'improbabile nelle nostre azioni, e rimettere in discussione consolidati quadri cognitivi, modi di percezione dei rischi e

strategie di prevenzione, destabilizzando se necessario gli attuali sistemi di protezione in vista del loro superamento.

Piuttosto che rassicurarci con la riproposizione di modelli cognitivi canonici, già collaudati in presenza di sistemi fondamentalmente omeostatici, dovremmo imparare a mettere in conto mutamenti inattesi; predisponendoci ad "apprendere in che modo alimentarci d'incertezza, anziché decidere in anticipo a cosa dovrebbero assomigliare le cose del mondo" ( Latour, 2005).

In questa prospettiva, l'urbanistica e la pianificazione del territorio, per assorbire consapevolmente la dimensione immanente del rischio, dovrebbero tendere ad *accentuare la loro flessibilità adattiva, e configurarsi sempre più come insieme di pratiche relazionali, d'intermediazione tra molteplici processi aleatori di mutamento dello spazio*. Dovrebbero in altri termini ispirarsi in misura crescente a principi di flessibilità, processualità e orientamento strategico, piuttosto che all'affermazione di sistemi di regolazione teleologici e deterministici, irrigiditi per di più da strumentazioni di piano a elevata inerzia temporale (come purtroppo continuano a essere inesorabilmente i nostri piani territoriali regionali, di area vasta e comunali).

Al tempo stesso, fatti salvi i necessari principi di precauzione e di responsabilità, e imposti i relativi vincoli da esercitare tassativamente, l'urbanistica e la pianificazione del territorio dovrebbero fungere da *common ground per la convergenza flessibile di una molteplicità di strategie di sviluppo territorializzate*, espressione a loro volta di una governance multilivello che si adatta elasticamente e dinamicamente alla specificità dei contesti d'azione, riconoscendo in ogni caso nel territorio la chiave di volta dello sviluppo.

Le ipotesi avanzate sui rapporti tra pianificazione e rischio trovano uno speciale campo di applicazione nel territorio abruzzese investito dal sisma del 2009. Qui l'atteggiamento omissivo nei confronti dell'improbabile non riguarda propriamente la sottovalutazione dell'esposizione al rischio sismico, in un'area storicamente soggetta a eventi catastrofici. Piuttosto, si esprime nella disarmante assenza di precauzione dimostrata nei confronti del collasso di una città capoluogo regionale, che ha trascinato nella sua crisi le stesse funzioni di governo, disarticolando l'organizzazione dei servizi e della stessa catena di comando delle attività amministrative, con effetti che hanno investito l'economia e la funzionalità dell'intera regione Abruzzo. E si manifesta altrettanto nell'inopinata gestione statale della fase dell'emergenza, che -per l'inedito convergere di disparati interessi politici, comunicativi, tecnici, imprenditoriali e affaristici, abili nello sfruttare l'onda di emotività nazionale suscitata dall'evento-, ha inferto ulteriori ferite al territorio, accentuando la catastrofica lacerazione del tessuto sociale che ha snaturato irreversibilmente la struttura urbanistica de l'Aquila e distolto ingenti risorse dalla ricostruzione del grande e prezioso centro storico. Così una combinazione cumulativa di eventi a bassa probabilità ha finito per trasformare la città in un moltiplicatore di rischio, che ha amplificato gli effetti distruttivi del sisma. Ne è stata in particolare minata la razionalità del processo di ricostruzione, al punto da paralizzare le strategie di rilancio del centro-città, dove ancora oggi – a tre anni di distanza dal sisma- non sono ancora stati neanche avviati gli interventi di recupero.

Per fortuna, finita la fase dell'emergenza, si sono potute introdurre alcune significative innovazioni di processo, almeno sul piano del government interistituzionale e degli strumenti di regolazione delle attività di ricostruzione. Muovendo dall'assunto che le criticità di un territorio, quando sono particolarmente gravi, non possono essere risolte da una singola amministrazione, si è istituito un interessante modello di *government multilivello*, che coinvolge congiuntamente Stato, Regione e

Comuni. Questo modello, partenariale ed evolutivo, avrebbe dovuto portare a coerenza gli apporti dei diversi soggetti, garantendo il rispetto delle regole canoniche sull'uso dei fondi pubblici e al tempo stesso la trasparenza degli atti di tutti gli operatori coinvolti nel processo della ricostruzione. Si tratta di una soluzione che appare avanzata rispetto alle precedenti esperienze di ricostruzione del nostro Paese, ben disegnata sulla carta e convalidata dalla iniziale nomina del Commissario delegato del Governo nella persona del Presidente della Giunta regionale, e del Sindaco dell'Aquila come vicecommissario. Ma questa soluzione purtroppo si è presto arenata, vittima dell'aperto conflitto che si è scatenato tra i rappresentanti delle istituzioni, espressione a loro volta di coalizioni politiche di segno opposto. Sono in particolare entrate in contrapposizione le visioni di chi era alla ricerca di una totale autonomia di gestione (il Sindaco), chi invece era preoccupato di contemperare le esigenze dell'Aquila con quelle degli altri comuni del cratere, e soprattutto intendeva garantire il rigore dei procedimenti, cercando di sfuggire al populismo e alle sue contropartite elettorali (il Commissario-Presidente della Regione); e chi infine doveva assicurare la legittimità e l'efficacia degli atti tecnici (il Direttore della Struttura Tecnica di Missione, di supporto al Commissario). Potremmo anche pensare che il conflitto tra le istituzioni fosse l'esito indiretto di uno scontro sotterraneo tra potenti gruppi d'interesse nazionali e locali attirati dall'enorme flusso di risorse pubbliche in programma, e del modo d'intendere la regolazione pubblica al riguardo; ma al momento questa non può che essere una congettura, data la scarsità delle conoscenze disponibili al riguardo, in particolare sui complessi intrecci tra politica, partiti, poteri forti e dinamiche sociali nella vicenda aquilana.

Fatto sta che il conflitto tra le istituzioni ha reso oltremodo incerto -sia nei contenuti che nei tempi- l'intero processo di riparazione dei danni e di rilancio dell'economia e delle società colpite dal sisma. Cionondimeno, si può affermare che il modello innovativo prefigurato dalla legislazione -partenariale e multilivello- ha effettivamente aperto lo spazio per una possibile innovazione dei sistemi di pianificazione di area vasta, imponendo la convergenza sullo stesso territorio e la concomitanza temporale tra politiche di programmazione dello sviluppo locale e della coesione sociale, e politiche dello spazio: infrastrutturali, urbanistiche, edilizie, ambientali e opere pubbliche. Almeno questo era l'obiettivo dei Piani di Ricostruzione, uno strumento d'intervento inedito e di carattere straordinario, al tempo stesso di valenza urbanistica (sovraordinato a tutti gli strumenti urbanistici vigenti) e di valenza strategica, come quadro di coerenza per le strategie di ricostruzione fisica ma anche di rilancio economico e sociale dei centri storici colpiti dal sisma.

Il ricorso ai Piani di Ricostruzione ha fatto molto discutere. Il Comune dell'Aquila avrebbe preferito attenersi all'urbanistica tradizionale, e intendere la ricostruzione come semplice strategia edilizia e delle opere pubbliche, in conformità con il vecchio PRG tuttora vigente. Molto meglio hanno fatto i Comuni del cratere sismico, quando si sono dotati di Piani strategici territoriali elaborati grazie anche al supporto delle Università, chiamate ad agire istituzionalmente come partners dei Comuni sulla base della L.241/1990. Questi stessi Comuni hanno risolto di coordinarsi attraverso strutture di gestione unitaria dei piani e delle future attuazioni, inaugurando di fatto quella via alla riagggregazione che è in discussione anche a livello nazionale.

Si è infatti compreso che la ricostruzione, per avere successo, impone una politica condivisa e alla scala adeguata di interventi per il recupero della coesione sociale e il rilancio della competitività, indispensabili per restituire un ruolo attivo a territori montani che soffrivano spesso di condizioni di marginalità e sottosviluppo. Ne è emersa una riorganizzazione amministrativa che anticipa le mosse del Governo centrale, grazie alla previsione degli Uffici Territoriali di Coordinamento che

aggregano le realtà locali nella gestione di funzioni comuni della pianificazione urbanistica e territoriale, assumendo come riferimento l'articolazione in Aree Omogenee per la Ricostruzione istituita fin dall'inizio dal Commissario Delegato.

Il Piano Strategico per l'Area Omogenea 5 costituisce un buon esempio della ripianificazione dei territori del sisma ai fini della loro ripresa economica e sociale post-sisma. Il Piano individua le strategie d'intervento più efficaci ai fini dell'innovazione e dello sviluppo sostenibile, sia nell'ambito dei diversi temi riconosciuti di rilevanza prioritaria, sia per i singoli sistemi territori locali, con la prospettiva di un disegno strategico di lungo periodo.

In particolare il Piano, tenendo in debito conto le relazioni d'interdipendenza tra i diversi territori in gioco, sia interni che esterni all'Area omogenea 5, ha predisposto il Quadro Conoscitivo di riferimento, la Visione Guida per il futuro e il conseguente Master Plan, articolato con lo schema di struttura, le strategie tematiche, il quadro di coerenza dei progetti e l'agenda degli interventi prioritari.

Assumendo in particolare come obiettivi di fondo l'impulso all'innovazione (*cratere come territorio dell'innovazione*) e allo sviluppo sostenibile (*la ricostruzione come banco di prova della sostenibilità*), i temi riconosciuti di particolare rilievo sono stati :

*a. innovazione:*

T1. *Sviluppo delle tecnologie ICT*, reti digitali a banda larga con l'attivazione di sistemi intelligenti per la gestione dei servizi, in particolare nell'ambito delle prestazioni sanitarie e assistenziali che non possono essere erogate con modalità tradizionali in territori scarsamente popolati e spesso con difficoltà di accesso stradale;

T2. *Messa in sicurezza preventiva delle strutture urbane*, in particolare attraverso il ricorso alla teoria della Struttura Urbana Minima e a un nuovo modello operativo SicurSUM, che consente di individuare le priorità d'intervento ottimizzando le prestazioni del sistema;

T3. *Potenziamento delle risorse culturali e creative locali*, intese come leve per la formazione di un distretto culturale relativamente evoluto, che persegue un elevato livello di qualità della vita, di innovazione delle attività produttive e di servizio, e di capacitazione degli attori locali;

T4. *Promozione di una elevata qualità dell'accoglienza* per i visitatori, puntando in particolare a modulare una offerta ricettiva variamente articolata, occasione di partenariato tra pubblico e privato nell'accesso a finanziamenti mirati e nelle strategie di marketing territoriale.

*b. sviluppo sostenibile:*

T5. *Sviluppo di energie alternative* con fonti rinnovabili, con l'obiettivo di perseguire localmente – e oltrepassare per quanto possibile - i traguardi 20-20-20 fissati in sede europea (incremento entro il 2020 del 20% di energia da fonti rinnovabili e di efficienza energetica, e riduzione del 20% delle emissioni inquinanti);

T6. *Potenziamento delle reti per la mobilità sostenibile*, in particolare attraverso il miglioramento della viabilità di connessione con il territorio, la realizzazione di itinerari turistici e percorrenze slow di collegamento tra i diversi centri, e la pedonalizzazione dei centri storici;

T7. *Realizzazione di reti verdi*, come telaio d'integrazione delle reti ecologiche locali e delle reti di percorsi attrezzati per l'escursionismo e la fruizione del territorio, ma anche come attraversamenti guidati dei boschi e delle formazioni vegetazionali che si addensano lungo i valloni fluviali;

T8. *Gestione efficace dei residui*, con particolare riferimento tanto alle macerie quanto ai

rifiuti solidi urbani;

T9. *Incentivazione dell'edilizia sostenibile*, con particolare riferimento ai materiali, all'organizzazione dei cantieri per l'edilizia e le opere pubbliche, agli accreditamenti istituzionali;

T10. *Tutela e valorizzazione del paesaggio*, assumendo il paesaggio come risorsa di sostegno alle strategie di recupero dei centri storici, e facendo valere la specificità dei paesaggi del sisma all'interno del piano paesaggistico regionale in corso di redazione;

T11. *Conservazione e recupero delle emergenze architettoniche*, in particolare dei monumenti che contribuiscono all'identità del territorio, intesa come stratificazione di natura e cultura declinata in forme peculiari nei territori dell'area omogenea 5;

T12. *Rafforzamento della coesione sociale*, in particolare attraverso il recupero e la riqualificazione delle piazze cittadine e degli altri spazi maggiormente identitari, e le misure di welfare esercitate attraverso servizi di prossimità, in particolare destinati agli anziani e alle famiglie più giovani;

T13. *Sostegno allo sviluppo di un'agricoltura di qualità*, rafforzata dall'integrazione a filiera tra produzione e consumo, con particolare riferimento all'esperienza dei mercati a km zero e ad altre forme di valorizzazione dei beni alimentari prodotti localmente.

Rispetto ai diversi temi sopraenunciati, il Piano Strategico: a. definisce le strategie; b. individua la distribuzione nello spazio degli interventi strategici, distinguendo in “cardine” e quelli “complementari”; c. ne ordina le priorità con riferimento a diversi periodi di attuazione (breve, medio, lungo termine); d. identifica gli attori da coinvolgere; e. indica le possibili risorse a cui attingere.

Il Piano Strategico Territoriale dell'area omogenea 5 è stato approvato all'unanimità dai Consigli Comunali, come del resto i Piani di Ricostruzione edilizia dei singoli centri storici. E' un risultato non da poco, in un Paese come il nostro che vede abitualmente scatenarsi conflitti d'interesse devastanti, in occasione della formazione degli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale. Va comunque considerato che l'approvazione dei Piani (avvenuta d'intesa tra Commissario Delegato, Presidente della Provincia e Sindaci) non è che l'inizio di un percorso attuativo dagli esiti quanto mai incerti, che ripropone quel confronto con l'imprevedibile di cui abbiamo dato conto in precedenza. Non sappiamo dunque se e in quale misura avranno successo, e se la ricostruzione non porterà soltanto al ripristino fisico di alcuni edifici in un contesto di generale abbandono del centro abitato, come è accaduto purtroppo in occasione di altri terremoti conosciuti dal nostro Paese.

Ma un dato emerge fin d'ora dalla vicenda abruzzese: un approccio partenariale e di mutua collaborazione da parte delle istituzioni di governo ai diversi livelli è la condizione che meglio consente di far fronte alle aleatorietà delle trasformazioni di un territorio. Mentre il loro conflitto, al contrario, paralizza la capacità d'iniziativa e disperde le risorse materiali e immateriali indispensabili per uscire dallo stato di crisi. E' un insegnamento forse banale, ma nel caso de l'Aquila evidentemente non è apparso così scontato, se ancora oggi la ricostruzione stenta a decollare, nonostante sia mutato il quadro politico e istituzionale, in seguito all'esplicito impegno del governo Monti che ha delegato il ministro per la coesione a trattare le vicende del terremoto, e soprattutto in seguito al risultato delle elezioni per il Sindaco de l'Aquila, che hanno naturalmente premiato chi ha propugnato una gestione localistica (e populistica) della ricostruzione.

Ma questa è un'altra storia, che ci potrebbe ricondurre alle difficoltà più generali del nostro Paese, impegnato disperatamente a rinnovarsi per sopravvivere alla Grande Recessione che minaccia

l'intera Unione europea, ma incapace di venire a capo di localismi e logiche del consenso drogate dalla tutela corporativa di interessi particolari.

### ***Riferimenti bibliografici***

U.Beck, 2008, *Conditio humana*, Laterza, Roma-Bari

A.Clementi,P.Fusero, a cura di, 2011, *Progettare dopo il terremoto*, ListLab

C.Donolo, 2011, *Pianificare l'improbabile*, in Crios, n.2

B.Latour, 2005, *Reassembling the Social*, Oxford University Press, Oxford

N.N.Taleb, 2007, *The black swann*, tr.it. *Il Cigno nero*, il Saggiatore, Milano, 2008

***Alberto Clementi***, urbanista, Preside della facoltà di architettura di Pescara, Università "G. d'Annunzio", Chieti-Pescara, [a.clementi07@gmail.com](mailto:a.clementi07@gmail.com)