



Recovering territories. Ricostruzioni resilienti tra rischio e governance

Recovering territories. Resilient reconstructions amidst risk and governance

Francesco Alberti

Ricercatore RTDA in Tecnica e Pianificazione Urbanistica | Università di Ferrara |
Dipartimento di Architettura | francesco.alberti@unife.it

Il processo di ricostruzione in atto nei centri del maceratese – colpiti dal sisma del 24 agosto 2016 – affronta il tema dell'identità e della rivitalizzazione dei territori e, assumendo valenza strategica, individua nuove opportunità per la rigenerazione dei centri storici.

The reconstruction process underway in the centers of the Macerata area, hit by the earthquake of 24 August 2016, addresses the issue of identity and revitalization of the territories and, assuming a strategic value, identifying new opportunities for the regeneration of historic centres.

L'esperienza dei piani urbanistici per i comuni del cratere marchigiano – Tolentino, Petriolo, Amandola, San Ginesio, Esanatoglia, Ussita, Visso, oggetto di studio e ricerca dal 2017 a partire dall'individuazione delle perimetrazioni urbane – è la testimonianza che le cose possono funzionare, quando le volontà delle

The experience of the urban plans for the municipalities of the Marche crater – Tolentino, Petriolo, Amandola, San Ginesio, Ussita, Visso, object of study and research since 2017 starting from the identification of the urban perimeters – is the testimony

00.

Amandola (Fm)
La ricostruzione
post-sisma come
processo di
riqualificazione
urbana |
Post-earthquake
reconstruction as
a process of urban
redevelopment



01.

San Ginesio (Mc)

Opere provvisorie per la messa in sicurezza della "direttrice principale" di via Capocastelloa | Provisional works for the safety of the "main route" of via Capocastello

istituzioni ai diversi livelli s'incontrano tra loro nella ricerca di obiettivi comuni. Nell'ambito del programma di lavoro, la linea di ricerca sviluppata a partire dalle *best practice* del cratere dell'Aquila 2009 e del cratere Emilia 2012, riconosce la validità degli approcci definiti dalla Struttura urbana minima (SUM) e dalla Condizione limite di emergenza (CLE), ma ne rileva anche alcune situazioni di problematicità ai fini di una loro traduzione speditiva in strategie da praticare a livello comunale. Prende atto delle difficoltà di operare all'interno dei vari comuni con approcci eccessivamente sistematici, espressione di una razionalità scientifica

that things can work, when the wills of the institutions at different levels meet each other in the search for common objectives. As part of the work programme, the line of research developed starting from the best practices of the Aquila crater 2009 and the Emilia crater 2012, recognizes the validity of the approaches defined by the Minimum Urban Structure (SUM) and by the Emergency limit condition (CLE), but also notes some problematic situations for the purpose of their expeditious translation into strategies to be implemented at the municipal level.



02.

Tolentino (Mc)

Opere provvisorie e interventi di recupero negli spazi urbani del centro storico | Provisional works and recovery interventions in the urban spaces of the historic centre

che caratterizza le ricerche di settore, che però trova difficoltà a misurarsi con la complessità della gestione amministrativa, e che soprattutto comporta onerose e costose operazioni di raccolta dei dati e della loro successiva elaborazione.

Tiene conto della crescente scarsità dei fondi pubblici e più generalmente delle risorse a disposizione degli Enti locali che intendono agire preventivamente per mettere in sicurezza le strutture insediative di cui sono responsabili amministrativamente.

L'impostazione metodologica utilizzata considera che le maggiori responsabilità di scelta da parte dei comuni riguardano l'insieme dei progetti e degli interventi da mettere in bilancio e da attivare concretamente, sotto il vincolo delle condizioni di fattibilità economiche, sociali e amministrative, e naturalmente di migliore efficacia delle soluzioni da adottare per fronteggiare al meglio il rischio sismico.

Dunque, l'approccio proposto - anziché operare deduttivamente sulla base di un quadro unitario assunto come riferimento per valutare le alternative possibili d'intervento - tende a capovolgere l'impostazione corrente, poiché muove dall'individuazione preliminare delle concrete occasioni del progetto di fattibilità t/e, per risalire induttivamente alle loro condizioni di fattibilità e di efficacia rispetto all'obiettivo del rafforzamento della

The change in employment logic could have fundamental repercussions on the organization of cities and on their relationship with the rest of the territory: inland areas, villages, small urban centers which in Italy represent realities rich in history, identity, ties and roots (Rotmans, Kemp, Van Asselt 2001).

The methodological approach used considers that the municipalities major responsibility for choosing concerns the set of projects and interventions to be budgeted and implemented concretely, subject to the conditions of economic, social and administrative feasibility, and of course better effectiveness of the solutions to be adopted to better face the seismic risk. Following the 2016 earthquake, however, a season of fruitful active collaboration seems to have started, based on the capacity for dialogue and reflective learning of the different actors involved - Region, Provinces, Municipalities, Usl, Prefecture, local communities, Departments and research centers - and on the construction of concerted and shared paths with the aim of good governance of decision-making



03.

Petriolo (Mc)

Opere provvisorie per le mura castellane nel centro storico |
Provisional works for the castle walls in the historical centre

resilienza urbana.

Le misure conseguenti alla crisi sanitaria hanno anche modificato l'organizzazione e la modalità del lavoro e il rapporto tra lavoro e territorio portando a considerare, tra le opzioni possibili, forme di lavoro a distanza precedentemente poco usato. Il cambiamento delle logiche occupazionali potrebbe avere ricadute fondamentali sull'organizzazione delle città e sul rapporto delle stesse con il resto del territorio: le aree interne, i borghi, i piccoli centri urbani che in Italia rappresentano realtà ricche di storia, identità, legami e radici (Rotmans, Kemp, Van Asselt 2001). Spesso la ricerca di un lavoro allontana i giovani dalle loro

processes (Sargolini, Pierantoni, Polci, Stimilli 2022).

The post-earthquake poses reconstructive questions on different scales, which vary from structural and technical recomposition, to the recovery of architectural continuity, to the mere recognition of urban identity. Each of these levels cannot ignore the more eminently conservative aspects: the role of the cognitive and critical path in the post-seismic intervention in these minor settlements appears fundamental, especially within the historical centres.



04.

Tolentino (Mc)

Interventi di ricostruzione post sisma per la rigenerazione dell'ambito di centro storico "Piazza della Libertà" |
Post-earthquake reconstruction interventions for the regeneration of the historic center area "Piazza della Libertà"

origini e crea, assieme all'opportunità lavorativa lo spopolamento delle aree rurali interne e dei piccoli borghi.

A seguito del sisma del 2016 sembra comunque essersi avviata una stagione di proficua collaborazione fattiva, basata sulla capacità di dialogo e di apprendimento riflessivo dei differenti attori coinvolti - Regione, Provincie, Comuni, Usl, Prefettura, comunità locali, Dipartimenti e centri di ricerca - e sulla costruzione di percorsi concertati e condivisi con l'obiettivo del buon governo dei processi decisionali (Sargolini, Pierantoni, Polci, Stimilli 2022).

Il *dopo-sisma* pone questioni ricostruttive a scala diversa, che variano dalla ricomposizione strutturale e tecnica, al recupero della continuità architettonica, alla mera riconoscibilità dell'identità urbana. Ognuno di questi livelli non può prescindere dagli aspetti più eminentemente conservativi: il ruolo del percorso conoscitivo e critico nell'intervento post-sismico in questi abitati minori appare fondamentale, soprattutto all'interno dei centri storici. Una conoscenza il più possibile approfondita della trasformazione storico-costruttiva offre infatti un adeguato punto di partenza per definire un intervento in grado di conservare l'identità culturale e figurativa dei piccoli centri urbani pur garantendo un accettabile livello di sicurezza e l'indispensabile riuso.

The objective immediately stated was to ensure the socio-economic recovery of the Marche region, promoting the redevelopment of the town, also according to the density, quality and complementarity of proximity services and public services on an urban scale . The extraordinary reconstruction plans (PSR), have taken on a multilevel and multidisciplinary structure, an integrated territory project that has tried to overcome the drama of the disastrous event by seizing the opportunity for the socio-economic recovery and for the safety of the settlements affected by the earthquake (Alberti 2022).

There is certainly still a lot to do to fully develop the innovative potential of this extraordinary - not ordinary - tool that the legislator has designed for intervention in the areas devastated by the earthquake. It is appropriate to reflect on the possible repercussions that the work carried out in recent years and in these conditions in the crater of the Marche region could have on the ordinary practices of regional urban and territorial planning (Clementi 2016). The strategy for drafting the extraordinary



05.

Petriolo (Mc)

Il recupero del patrimonio identitario per la rigenerazione del centro storico |
The recovery of the identity heritage for the regeneration of the historic centre

L'obiettivo esplicitato fin da subito è stato quello di assicurare la ripresa socio-economica del territorio marchigiano, promuovendo la riqualificazione dell'abitato, in funzione anche della densità, della qualità e della complementarietà dei servizi di prossimità e dei servizi pubblici su scala urbana. I piani straordinari di ricostruzione (PSR), hanno assunto una struttura multilivello e multidisciplinare, un progetto di territorio integrato che ha cercato di superare la drammaticità dell'evento disastroso cogliendo l'opportunità per il rilancio socio-economico e per la messa in sicurezza degli insediamenti colpiti dal sisma (Alberti 2022).

reconstruction plan was based on three main criteria: competence, coherence, cogency. The former limits itself to exclusively regulating the issues and objects that are attributed to it by commissioner orders, in accordance with current state and regional legislation, in strategic coherence with the other planning levels. This means that the plan does not cascade the provisions of the superordinate plans but, on the contrary, the choices arise from an overall vision, or rather an integrated system of coherent and shared choices.



06.

Esanatoglia (Mc)

Lo sviluppo urbano del centro storico tra Porta S.Andrea e Porta Panicale |
The urban development of the historical center between Porta S.Andrea and Porta Panicale

I Piani straordinari di ricostruzione costituiscono, quindi, l'occasione per restituire forza a questa costellazione identitaria, e implicitamente riconoscono valore trainante proprio alle azioni di ripresa all'interno dei nuclei storici. Pertanto, uno degli obiettivi prioritari è la restituzione di *centri urbani continui* dal punto di vista edilizio, e *compatti*, secondo la loro logica insediativa e la condizione di vita precedente al terremoto, cercando di avviare i meccanismi di una rinascita di qualità urbana non solo all'interno dei centri storici, ma estesa all'intero territorio diffuso. Nell'attività svolta la tradizionale separazione tra pianificazione urbanistica e programmazione dello sviluppo, tra pianificazione e mitigazione del rischio sismico sembra risolversi in uno strumento – il piano di ricostruzione – che integra in un solo momento progettuale i temi del recupero del patrimonio storico, dello sviluppo socio-economico, della valorizzazione paesaggistica e della sicurezza e della prevenzione ambientale, spingendo a definire anche le necessità economiche in termini di costi e tempi. C'è sicuramente ancora molto da fare per sviluppare appieno le potenzialità innovative di questo strumento straordinario – non ordinario – che il legislatore ha pensato per l'intervento nelle aree devastate dal sisma. È opportuno riflettere sulle possibili ricadute che il lavoro svolto in questi anni e in queste condizioni

The second, applies at all stages of the process of formation and implementation of the plan. Starting from the forms of co-planning, coherence is expressed at all levels of integrated planning, up to the implementation level of policies and actions for the definition of operational agreements. The third is expressed through the limitation of the possibility of unsustainable transformations for safety reasons, and with the indication of conditions that the plan places on the process of operational definition of the choices, both for the modalities and for the contents. It is therefore necessary to act in a coherent and coordinated way in the different thematic areas, at the different scales of intervention, and at the different time phases. In this way, the plan can fulfill the role of structure capable of effectively governing both the process in the emergency phase and in the regeneration phase, including over time, the different policies and actions that will become appropriate and feasible, through the skills, roles and the public and private subjects from time to time interested and actually involved



07.

Tolentino (Mc)

"Piazza della Libertà", interventi di ripristino e ricostruzione degli immobili danneggiati dal sisma del 24 agosto 2016 - ordinanza n. 19/2016 |
 "Piazza della Libertà", restoration and reconstruction of buildings damaged by the earthquake of 24 August 2016 - ordinance n. 19/2016

nel cratere marchigiano potrà avere sulle pratiche ordinarie della pianificazione urbanistica e territoriale regionale (Clementi 2016).

La strategia per la redazione del piano straordinario di ricostruzione si è appoggiata su tre criteri principali: competenza, coerenza, cogenza. Il primo, si limita a disciplinare esclusivamente le tematiche e gli oggetti che gli sono attribuiti dalle ordinanze commissariali, in conformità alla legislazione statale e regionale vigente, in coerenza strategica con gli altri livelli di pianificazione.

Ciò comporta che il piano non trasferisce a *cascata* le disposizioni dei piani sovraordinati ma, al contrario, le

(Birkmann, Buckle, Jaeger 2010). In fact, the extraordinary reconstruction plan is also assigned the important role of reference framework for the preparation of municipal planning documents for public works, in order to pursue real coherence and integration - functional, economic, temporal - between the reconstruction-regeneration strategy and the program of public and private interventions for the redevelopment of the public city. The general objective of the plan can therefore be summarized in the net increase in the degree of resilience of the



08.

Urbisaglia (Mc)

Abbazia di Fiastra, interventi di recupero post sisma del "borgo medievale" |
 Abbey of Fiastra, post-earthquake recovery interventions of the "medieval village"

scelte scaturiscono da una *visione d'insieme*, ovvero un sistema integrato di scelte coerenti e condivise. Il secondo, si applica in tutte le fasi del processo di formazione e attuazione del piano. A partire dalle forme di copianificazione, la coerenza si esprime a tutti i livelli di pianificazione integrata, fino al livello attuativo delle politiche e delle azioni per la definizione degli accordi operativi. Il terzo, si esprime attraverso la limitazione di possibilità di trasformazioni non sostenibili per ragioni di sicurezza, e con l'indicazione di condizioni che il piano pone al processo di definizione operativa delle scelte, sia per le modalità che per i contenuti.

È necessario quindi agire in modo coerente e coordinato ai differenti ambiti tematici, alle differenti scale di intervento, e alle diverse fasi temporali. In questo modo il piano può assolvere il ruolo di struttura in grado di governare con efficacia sia il processo in fase emergenziale che in fase di rigenerazione, includendo nel tempo, le differenti politiche e azioni che si renderanno opportune e fattibili, attraverso le competenze, i ruoli e i soggetti pubblici e privati di volta in volta interessati ed effettivamente coinvolti (Birkmann, Buckle, Jaeger 2010).

Al piano straordinario di ricostruzione è assegnato, infatti, anche l'importante ruolo di quadro di riferimento per la predisposizione degli atti di

settlement structure and the social system (Carta 2019). The municipal administrations of Amandola, Petriolo, S.Ginesio, Tolentino, Ussita, Visso wanted to participate personally in the preliminary identification of the intervention strategies, placing themselves as protagonists and not as mere executors of the guidelines that arise at the headquarters and which sometimes tend to underestimate the complexity of preventive risk mitigation policies, in terms of their technical, economic and social feasibility, and above all the problematic nature of the processes of building local consensus.

At the same time, the decisive decision-making role of the municipal administrations emerged for the identification of buildings of strategic value, to be consolidated in advance in order to anchor the functioning of the urban structure put into crisis by the devastating extent of the seismic event (Clementi, Di Venosa 2012).

The need for more resilient cities, less vulnerable in the face of crises, is evident, with the urgency of identifying priorities to address the major contradictions. The approach must be integrated and multilevel,



09.

Petriolo (Mc)

Il "borgo storico" all'interno delle mura castellane |
The "historic village" inside the castle walls

programmazione comunale per le opere pubbliche, al fine di perseguire una reale coerenza e integrazione – funzionale, economica, temporale – tra la strategia della ricostruzione-rigenerazione ed il programma degli interventi pubblici e privati per la riqualificazione della città pubblica. L'obiettivo generale del piano si può sintetizzare, quindi, nell'incremento netto del grado di resilienza della struttura insediativa e del sistema sociale (Carta 2019).

Il Governo italiano, attraverso il Dipartimento Casa Italia, sta varando un programma preventivo di messa in sicurezza del territorio italiano, attraverso vari progetti che entrano in campo per elevare la resilienza

looking not only at the physical aspects, but also at the spatial and functional ones and at the relationships between the various urban components, because to determine the development of the cities, and counteract their possible decline through an increase in resilience, multiple factors contribute. Actions will have to take place with ever greater determination through regeneration processes in cities, to recompose fragmentations and promote new social, economic and environmental practices and sensitivities.



10.

Ussita (Mc)

I fabbricati inagibili in fregio a via Roma, porta di accesso principale al centro storico |
The unusable buildings in the frieze of Roma street, the main access gate to the historic center

urbana e territoriale nei confronti di rischi e di calamità naturali.

Nell'impostare questa nuova politica nazionale si è optato opportunamente per innovare i metodi abituali, ricorrendo a un *partenariato multiforme* che consente di coinvolgere fin dall'inizio, sotto la guida della Presidenza del Consiglio, numerosi saperi scientifici e accademici, insieme a figure prestigiose, e a diversi attori istituzionali espressione delle competenze necessarie per agire. E' indispensabile considerare non solo i principali punti di vista, ma anche le *esperienze pilota* condotte sul campo, per evitare le distorsioni che possono verificarsi quando la visione delle politiche è formulata in astratto o e non è suffragata dal concreto confronto con le variegate criticità del territorio italiano.

Un sisma che ha provocato effetti particolarmente devastanti, e che ha fatto scattare l'allarme, mettendo a nudo i ritardi concettuali e operativi che insorgono nelle ricorrenze congiunture dell'emergenza e della ricostruzione, e che rinviano ad un piano urgente di miglioramento preventivo della tenuta delle comunità rispetto ai rischi di calamità, che in Italia incombono quasi ovunque. Gli esiti della ricerca in oggetto – che mirano al rafforzamento della resilienza urbana nei confronti dei terremoti – sono diventati allora l'occasione per prendere in carico con maggiore consapevolezza i problemi in gioco e per cercare di elaborare le prime soluzioni possibili, tenendo adeguato conto delle



11.

Ussita (Mc)

Opere provvisorie per la messa in sicurezza dei fabbricati residenziali extraurbani | Provisional works for the safety of suburban residential buildings

indicazioni della Regione e della Protezione civile.

Le amministrazioni comunali di Amandola, Petriolo, S.Ginesio, Esanatoglia, Tolentino, Ussita, Visso hanno voluto partecipare in prima persona all'individuazione preliminare delle strategie d'intervento, ponendosi come protagonisti e non come meri esecutori delle linee d'indirizzo che nascono in sede scientifica e che talvolta tendono a sottovalutare la complessità delle politiche preventive di mitigazione dei rischi, in ordine alla loro fattibilità tecnica, economica e sociale, e soprattutto alla problematicità dei processi di costruzione del consenso locale.

Durante lo svolgimento delle attività è iniziato un proficuo confronto a più voci che ha consentito di apprezzare meglio il contributo proveniente da approcci innovativi come la Condizione limite per l'emergenza (CLE), messa a punto sotto la guida della Protezione civile con l'OPCM 4007/2012, o come la Struttura



12.

Ussita (Mc)

Il "Borgo S.Caterina" prospiciente la SP. 130 "Ussita-Visso" | The "Borgo S.Caterina" overlooking the route n.130 "Ussita-Visso"

urbana minima (SUM) - introdotta dall'Ordinanza n. 39/2017 *Principi di indirizzo per la pianificazione attuativa connessa agli interventi di ricostruzione nei centri storici e nuclei urbani maggiormente colpiti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016* - che tendono ad affrontare in modo organico e coerente il mantenimento della funzionalità di un sistema urbano sottoposto a calamità naturale.

Contemporaneamente è emerso il ruolo decisionale determinante delle amministrazioni comunali per l'individuazione degli edifici a *valenza strategica*, da consolidare preventivamente al fine di ancorare il funzionamento della struttura urbana messa in crisi dalla portata devastante dell'evento sismico (Clementi, Di Venosa 2012).

La ricerca - contenente riflessioni e sperimentazioni applicate su ambiti locali - consegna quindi risultati conoscitivi e azioni progettuali non banali. Utilizza, prudentemente, queste risultanze che possono orientare in modo nuovo l'impostazione di politiche di messa in sicurezza preventiva delle città e del territorio nazionale, non solo nei centri storici delle città marchigiane, ma anche per gli altri crateri interessati dal sisma negli ultimi anni.

L'auspicio è che questa tipologia di contributi - sviluppati in coerenza e continuità con le iniziative intraprese dalla Regione Marche, dalla Struttura Commissariale, e dal Dipartimento Casa Italia - vengano presi in considerazione



13.



14.

13.

Visso (Mc)
Edifici danneggiati completamente inagibili tra Largo Gregorio XIII e il comparto Galliera/Boncompagni |
Damaged and completely unusable buildings between Largo Gregorio XIII and the Galliera/Boncompagni area

14.

Visso (Mc)
Ricostruzioni in corso all'interno del "borgo storico" tra la SP 209 e via C.Battisti |
Reconstructions in progress inside the "historic village" between the route n. 209 and C.Battisti street

adeguata in questo momento di ripartenza, in cui tutto il territorio nazionale è impegnato a rivedere le politiche innovative di miglioramento della sicurezza per l'uso del territorio come previsto dal Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) per la rigenerazione urbana e l'inclusione sociale, auspicando che si possano superare i vincoli del D.Lgs. 50/2016 (Codice dei Contratti Pubblici) attraverso la L. 55/2014 del 14/6/2019 (Sblocca Cantieri) la L.120/2020 dell'11/9/2020 (Decreto Semplificazioni) e il D.L. 77/2021 del 28/7/2021 (Governance del PNRR e Semplificazioni).
Risulta evidente la necessità di città più resilienti, meno vulnerabili di fronte alle crisi, con l'urgenza di individuare le priorità per affrontare le maggiori contraddizioni. L'approccio deve essere integrato e multilivello, guardando non solo gli aspetti fisici, ma anche quelli spaziali e funzionali e le relazioni tra le varie componenti urbane, perché a determinare lo sviluppo delle città, e contrastarne il possibile declino attraverso un accrescimento di resilienza, concorrono più fattori. Le azioni dovranno avvenire con sempre maggior decisione attraverso processi di rigenerazione nelle città, per ricomporre le frammentazioni e promuovere nuove pratiche e sensibilità sociali, economiche e ambientali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI | BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

Sargolini M., Pierantoni I., Polci V., Stimilli F. (2022), *Progetto Rinascita Centro Italia. Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino Centrale interessato dal sisma del 2016*, Carsa Edizioni, Pescara
Alberti F. (2022), Recovering cities. *La ricostruzione post sisma nella Regione Marche tra progetti di trasformazione sostenibile e politiche per la città futura*, Aracne, Roma
Carta M. (2019), *Futuro. Politiche per un diverso presente*, Rubbettino, Soveria Mannelli
Clementi A. (2016), *Resilienza urbana e intervento sugli edifici strategici*, in "Pianificazione Strategica, Vulnerabilità urbana e analisi sugli edifici strategici", Maggioli, Rimini
Clementi A., Di Venosa M. (2012), *Pianificare la ricostruzione. Sette esperienze dall'Abruzzo*, Marsilio, Venezia
Birkmann J., Buckle P., Jaeger J., et al. (2010), *Extreme events and disasters: a window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters*. Nat Hazards 55, 637–655.<https://doi.org/10.1007/s11069-008-9319-2>
Rotmans J., Kemp R., Van Asselt M. (2001), *More evolution than revolution: transitions management in public policy*, Foresight, vol. 3, n. 1