

Rapporto n. 2.3

Analisi, studi e ricerche, con eventuali indicazioni operative, circa i modelli di riuso del patrimonio edilizio sovradimensionato o sottoutilizzato, ivi compreso il riuso degli insediamenti realizzati in fase di emergenza, nonché lo studio di ipotesi di partenariato pubblico-privato, anche con riferimento a palazzi storici, al fine di promuovere l'insediamento di nuovi servizi

PREMESSA

1. INDICAZIONI PER IL RIUSO DEL PATRIMONIO EDILIZIO
 - 1.1 Indicazioni operative per il riuso del patrimonio architettonico inutilizzato e/o sottoutilizzato
 - 1.2 Riutilizzo degli insediamenti di emergenza post-sisma (SAE e da attività produttive)
 - 1.3 Partenariato pubblico/privato per l'insediamento di servizi all'interno dei palazzi storici

2. REGOLE PER GARANTIRE LA QUALITÀ DEGLI INTERVENTI
 - 2.1 Qualità architettonica della ricostruzione privata
 - 2.2 Ruolo della ricostruzione pubblica
 - 2.3 Disciplina della cantierizzazione

PREMESSA

In relazione alla convenzione sottoscritta con la struttura del Commissario Straordinario alla ricostruzione post-sisma 2016, dopo l'invio del primo rapporto, si prevede lo sviluppo delle fasi successive che risultano essere:

- quadro conoscitivo (Prodotto 2.1);
- proposta di progetti sovracomunali (Prodotto 2.2);
- modelli di riuso del patrimonio edilizio (Prodotto 2.3).

Appare evidente che i suddetti prodotti sono da elaborare in forma progressiva e temporalmente successiva; in particolare i Prodotti 2.2 e 2.3 risultano fortemente collegati per la formulazione di proposte tra loro coerenti e conseguenziali.

1.0 INDICAZIONI PER IL RIUSO DEL PATRIMONIO EDILIZIO

1.1 Indicazioni operative per il riuso del patrimonio architettonico inutilizzato e/o sottoutilizzato

Tutti i programmi finalizzati al recupero degli insediamenti colpiti dal sisma (Ricostruzione 2016, Aree Interne, PNRR e Piano Nazionale Borghi, PNRR Regionali) cercano di perseguire, insieme al recupero degli immobili danneggiati, anche la rivitalizzazione dei centri urbani attraverso l'attrazione di nuovi abitanti, più o meno stabili, presumibilmente provenienti dalle aree metropolitane o grandi città che circondano il cratere (Ancona, Perugia, Roma, Pescara).

Ovviamente per rendere possibile una prospettiva del genere servono delle politiche di accompagnamento relative alle attività economiche che possono generare lavoro (agricoltura e attività connesse, le varie declinazioni dei turismi, servizi di varia natura, ecc.) e la disponibilità di servizi essenziali nel territorio (sanità, istruzione, sociali, cultura). Sarebbe per altro opportuno cercare di perseguire anche una politica di reinsediamento di questi territori considerando gli immigrati, cui offrire una casa, un lavoro, servizi di qualità e una comunità di riferimento¹.

Al riguardo va anche considerato che, nei prossimi anni, alle già note cause che spingono tante persone a lasciare i loro paesi (guerre, crisi economiche, ecc.) si aggiungeranno gli effetti del cambiamento climatico: uno studio dell'UNHCR, l'Agenzia ONU per i Rifugiati, ha evidenziato che nel 2019 i rischi legati a eventi meteorologici hanno costretto alla fuga circa 24,9 milioni di persone in 140 Paesi, quantità che entro il 2050, senza misure di riduzione degli effetti delle attività umane sul clima, si stima possa decuplicare.

Il reinsediamento degli abitanti non si dovrebbe limitare alle attività agricole e silvo-pastorali ma il modello generale che si propone considera il turismo in varie forme, insediamento di servizi pubblici e privati, tutte attività che si auspica generino possibilità lavorative innanzitutto per gli abitanti originari, che potrebbero avere un motivo in più per tornare.

Il PNRR prevede una linea specifica per il sistema insediativo dei borghi e nuclei storici inseriti in sistemi territoriali naturali "investimento 2.1" che riguarda l'attrattività dei borghi. Gli interventi in questo ambito si attueranno attraverso il "Piano Nazionale Borghi", un programma di sostegno allo sviluppo economico-sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico. Le azioni si articolano in progetti locali integrati a base culturale.

I centri e nuclei danneggiati dal sisma 2016 non devono ottenere risorse per il recupero del patrimonio storico, ma solo per la riqualificazione degli spazi pubblici aperti (per esempio eliminando le barriere architettoniche o migliorando l'arredo urbano) e per la creazione di piccoli servizi culturali anche a fini turistici. Sarà favorita la creazione e promozione di nuovi itinerari (itinerari tematici, percorsi storici) e visite guidate, nonché saranno introdotti sostegni finanziari per le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali volte a rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio. Le singole regioni hanno previsto ulteriori linee di intervento o in applicazione del PNRR per la valorizzazione delle aree interne e dei borghi².

¹ Dopo la ricostruzione post sisma 1979 e 1997 il Vescovo di Spoleto Mons. Riccardo Fontana ha promosso un progetto di reinsediamento di una comunità di Armeni nella Valle Castoriana nel Comune di Preci: l'ipotesi era quella di insediare un'intera comunità assegnandole fabbricati e terreni dell'Arcidiocesi, ma il progetto non fu poi concretizzato.

² La Regione Umbria, nel declinare il PNRR, ha definito la linea di intervento n. 38 "Valorizzazione delle Aree interne e dei borghi della Regione".

Nel concreto, oltre a favorire il recupero e il riutilizzo degli immobili per residenze e attività produttive e servizi, per una ulteriore valorizzazione turistico-ambientale dei centri e nuclei storici si possono prevedere insediamenti ricettivi anche di tipo non tradizionale. Al riguardo si possono citare esempi di successo di insediamenti effettuati dopo precedenti eventi sismici come l'Albergo diffuso di Santo Stefano di Sessanio in Abruzzo³ o la struttura ricettiva extralberghiera costituita dal Castello di Postignano a Sellano in Umbria⁴.

STRATEGIE E MODELLI DI GESTIONE DEL CAPITALE URBANO E ARCHITETTONICO NON UTILIZZATO, OLTRE L'ALBERGO DIFFUSO

- fondi immobiliari;
- associazioni di proprietari;
- meccanismi di permuta e altri strumenti di ricomposizione fondiaria;
- comodati d'uso a famiglie non abbienti o imprese:
- *housing* per anziani (magari collegato alla gestione dei fondi agricoli);
- aggiornamento tipologie *standard* urbanistici e integrazione di criteri qualitativi;
- *co-working* ad alta connettività.

³ Albergo diffuso di Santo Stefano di Sessanio in Abruzzo. Il progetto di recupero e ridestinazione ricettiva di Santo Stefano di Sessanio (albergo diffuso) ha introdotto inedite procedure per conservare l'integrità di questo borgo storico e del paesaggio circostante mediante specifici accordi con gli enti territoriali (Comune/ Parco Nazionale). L'obiettivo finale è che, almeno in questo caso, la ridestinazione turistica non comporti inevitabilmente la perdita delle identità territoriali. Il progetto nella sua parte privata prevede la conservazione delle destinazioni d'uso dell'originaria organizzazione domestica, l'occultamento degli impianti e della tecnologia, l'uso esclusivo di materiale architettonico di recupero, l'uso dell'arredamento povero della montagna abruzzese. Questo approccio di tutela si spinge fino alla conservazione di quelle tracce del vissuto, e del vissuto povero, sedimentate negli intonaci e nelle stratificazioni del costruito, per preservare, nei segni di sofferenza del tempo, nelle tracce di un vissuto antico, l'anima più profonda e autentica di questi luoghi.

⁴ Struttura ricettiva extralberghiera costituita dal Castello di Postignano a Sellano in Umbria. Il borgo medievale Castello di Postignano fu fondato tra il IX e il X secolo sul declivio di una collina lungo la strada che collegava Spoleto, Foligno, Norcia e Assisi. Il borgo aveva forma triangolare con in alto la torre di avvistamento. I costruttori furono i suoi stessi abitanti, contadini e artigiani. Tra il XIV e il XV secolo il borgo aveva una fiorente economia basata su agricoltura, taglio dei boschi e prodotti di acciaio e tessili. Agli inizi del XVIII secolo la sua popolazione cominciò ad abbandonarlo progressivamente fino agli inizi del '900 quando i suoi abitanti emigrarono, soprattutto verso gli Stati Uniti. Il restauro ha ridato al borgo le sue forme originarie e lo ha consolidato strutturalmente secondo la normativa antisismica. L'adozione di tecnologie moderne ha permesso di ottenere un elevato grado di isolamento acustico e termico, con risparmio energetico. Sono stati utilizzati materiali tradizionali per finestre, portoni, camini, pavimentazioni e nel trattamento delle facciate. L'intero complesso è oggi destinato a struttura ricettiva.

1.2 Riutilizzo degli insediamenti di emergenza post-sisma (SAE e da attività produttive)

In tutte le regioni, per consentire la prosecuzione delle attività produttive e dei servizi pubblici, nonché per il ricovero della popolazione, sono state realizzate infrastrutture viarie o per altri servizi pubblici e installate una serie di strutture temporanee. Nei comuni maggiormente colpiti dagli eventi sismici del 2016 tali insediamenti hanno interessato una vasta porzione di territorio e nella quasi totalità dei casi sono stati realizzati in deroga alle previsioni urbanistiche vigenti.

Nonostante da anni sia ormai obbligatoria la redazione e approvazione da parte dei Comuni dei Piani di Protezione Civile, quasi mai si è dato corso alla acquisizione e urbanizzazione delle aree destinate alla gestione di future emergenze e pertanto solo dopo la crisi sismica si è provveduto in tal senso.

I Comuni maggiormente colpiti dal sisma, nel fare la ricognizione sullo stato della pianificazione comunale preliminare alla redazione dei PSR, non possono esimersi dal prendere in considerazione tali insediamenti facendo una attenta valutazione degli insediamenti temporanei realizzati e prevedendo come sia possibile il loro progressivo recupero e riutilizzo nel tempo o lo smantellamento.

Per far questo devono necessariamente passare attraverso la preventiva costruzione di una visione generale (che sia la ripianificazione urbanistica, il PSR o quant'altro ritengano funzionale allo scopo). Non è un tema che si può risolvere area per area senza un quadro generale di assetto morfologico-insediativo e funzionale. Riferimento utile anche per decidere è stabilire quali aree debbano essere ricondotte a condizioni di maggiore compatibilità ambientale-paesaggistica, o addirittura essere ripristinate per necessità di tutela, compatibilità, sostenibilità⁵.

Sarebbe opportuno che le Regioni approvino una serie di norme urbanistiche che favoriscano il recupero e il riutilizzo delle aree e strutture emergenziali, ricollocandole all'interno del processo di pianificazione ordinaria⁶.

In ogni caso, i Comuni potrebbero ricomprendere nel PSR (o in altro analogo strumento strategico) le seguenti attività.

a. Ricognizione delle strutture temporanee (censimento e individuazione grafica)

Le strutture temporanee e le aree per la gestione emergenza sismica del 2016 possono essere così tipizzate:

- per alloggi degli allevatori (MAPRE);
- per ricovero degli animali (stalle) eseguite dalle Regioni o con la delocalizzazione strutture esistenti da parte dei soggetti privati;
- per attività produttive realizzate dalle Regioni e Comuni o con la delocalizzazione da parte dei soggetti privati;
- per assicurare il culto religioso (chiese);

⁵ Il Comune di Norcia, nel redigere l'aggiornamento al PRG, ha effettuato una specifica analisi degli insediamenti temporanei affrontando il tema nel documento "Aree per la gestione dell'emergenza sisma 2016" allegato al nuovo PRG.

⁶ La Regione Umbria con la L.R. n. 8 del 2018 ha approvato specifiche disposizioni attuative sul processo di ricostruzione post sisma 2016 e indicazioni puntuali sul riutilizzo degli insediamenti temporanei. Le Regioni dovrebbero modificare la loro legislazione urbanistica, come ha fatto la Regione Umbria (L.R. 8/2018), dettando regole per il dimensionamento del Piano Urbanistico prevedendo che tali insediamenti non concorrono al dimensionamento in quanto "Aree per l'emergenza" con una destinazione definitiva per dotazioni pubbliche, protezione civile e usi compatibili di pubblica utilità mentre per altre destinazioni residenziali e produttivi potrebbero concorrere in misura ridotta per favorire la riqualificazione e il riutilizzo degli insediamenti emergenziali.

- per *container* collettivi realizzati dai comuni con il DPC per il ricovero temporaneo della popolazione e poi destinate a servizi pubblici;
- per i servizi pubblici;
- per i servizi sanitari;
- per le scuole temporanee;
- per ospitare la popolazione terremotata (Soluzione Abitative Emergenziali S.A.E.);
- aree per allestimento tendopoli;
- aree per lo smaltimento e recupero degli inerti.

b. Verifica di compatibilità urbanistica degli insediamenti

Le strutture emergenziali sono state spesso realizzate con procedure in deroga alle norme urbanistiche, edilizie e paesaggistiche, e in genere si possono riscontrare nei comuni terremotati i seguenti casi:

- strutture temporanee e aree attrezzate realizzate su aree di proprietà degli Enti pubblici e conformi alle previsioni urbanistiche (servizi protezione civile o pubblici);
- edifici temporanei realizzati su spazi pubblici già di proprietà del Comune o degli Enti pubblici (parcheggi, piazze, aree verdi, ecc.) ma non conformi alle previsioni urbanistiche;
- insediamenti temporanei realizzati su aree private non conformi alle previsioni urbanistiche per le quali i comuni, in base alle disposizioni della Protezione Civile, hanno provveduto alla occupazione d'urgenza e poi all'esproprio delle stesse (procedimenti a volte ancora non iniziati);
- delocalizzazioni attività produttive effettuate dai privati su aree di loro proprietà o acquisite in affitto con previsione urbanistica conforme;
- delocalizzazioni attività produttive effettuate dai privati su aree di loro proprietà o acquisite in affitto non conformi alle previsioni urbanistiche.

c. Definizione dei possibili utilizzi futuri

Il PSR (o altro strumento) potrebbe esaminare la possibilità di utilizzare le strutture temporanee non solo come insediamenti di Protezione Civile per la gestione delle emergenze future, ma anche per utilizzi produttivi, residenziali e per servizi, tenendo conto che alcune di queste strutture temporanee hanno caratteristiche che ne consentono un utilizzo per lungo periodo (centri commerciali, scuole, servizi pubblici, ecc.).

A tal fine, sulla base degli esiti della ricognizione e verifica di cui ai precedenti punti "a" e "b", sarebbe opportuno effettuare le seguenti operazioni.

- **L'analisi degli insediamenti residenziali (SAE) completi delle necessarie urbanizzazioni, che hanno caratteristiche tecniche e funzionali in grado di assicurarne l'utilizzo nel medio e lungo termine per specifiche finalità.**

Al di là della verifica delle caratteristiche tecniche e funzionali dei moduli edilizi, tale analisi, se interessa parti significative del territorio, porta all'attenzione delle amministrazioni un tema progettuale di scala territoriale e urbanistica, oltretutto di riqualificazione edilizia, che attiene alla sostenibilità generale di tali trasformazioni, per cui è rilevante valutare:

- se la rilocalizzazione temporanea sia rimasta sostanzialmente estranea al tessuto edilizio e al paesaggio storico, per distanza dal nucleo abitato, sovrabbondanza di stock edilizio,

impatto paesaggistico rilevante, scarsità di urbanizzazioni, lontananza dai servizi essenziali, aspetti di conflittualità o contenzioso, ecc.;

- se al contrario, la modifica degli itinerari quotidiani e più in generale delle consuetudini della comunità che è conseguita alla delocalizzazione, o semplicemente la prossimità all'abitato originario, abbia conferito di fatto alla nuova configurazione spaziale forma e funzione di naturale espansione o nuova centralità che il prolungarsi della fase "temporanea" rende difficilmente reversibile;
- l'entità del patrimonio edilizio esistente non utilizzato e/o sottoutilizzato, con particolare riferimento alle potenzialità del suo riuso nelle destinazioni ad esso più naturali, cioè residenziali o ad esse collegate (studi professionali, ricettività diffusa, commercio di vicinato, artigianale compatibile con la residenza, ecc.). Ciò in particolare all'interno dei centri e nuclei storici, per cui, nella ricostruzione post-sisma, il tema prettamente economico e patrimoniale del riuso si integra inscindibilmente con quello sociale e culturale della rigenerazione e dell'attrattività del territorio. Per questo si fa riferimento a quanto già espresso al precedente capitolo 1 sulle possibili strategie di gestione del capitale urbano.

▪ **La verifica di assoggettabilità a VAS dei vari insediamenti e valutazione di incidenza ambientale nelle aree della Rete Natura 2000.**

Per le particolari condizioni dei territori maggiormente interessati dalla crisi sismica del 2016 che presentano molti vincoli, ricchezza dei valori paesaggistico-ambientali, si suggerisce che tali insediamenti siano sottoposti alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e per le aree delle Rete Natura 2000 anche alla valutazione di incidenza ambientale sia in merito al loro mantenimento come aree di protezione civile o per altre destinazioni d'uso future dettando anche prescrizioni di tipo paesaggistico-ambientale per la riqualificazione e mitigazione delle stesse.

- **La verifica dell'adeguatezza della strumentazione urbanistica vigente**, sulla base della quale il PSR (o altro strumento di programmazione o pianificazione) potrà fornire indirizzi, individuare strumenti, stabilire le priorità per le necessarie varianti urbanistiche.

La destinazione urbanistica definitiva delle aree, gli eventuali riusi o dismissioni sono individuati, unitamente alla consistenza fondiaria ed edilizia, dal Comune, tenendo conto delle esigenze di protezione civile e delle esigenze di interesse pubblico.

In merito alle delocalizzazioni effettuate dai privati, su aree di loro proprietà o acquisite in affitto, si dovrebbe consentire il loro mantenimento solo se erano conformi alle previsioni urbanistiche al momento della realizzazione. In tutti gli altri casi vanni rimosse non appena l'immobile precedentemente occupato è stato riparato.

Visto il notevole investimento pubblico per la realizzazione della infrastrutturazione e urbanizzazione delle aree per la gestione dell'emergenza e per le strutture (temporanee) si ritiene, sulla base di precedenti esperienze, che appare improbabile l'ipotesi di rimessa in pristino delle aree alle condizioni precedenti (si sommerebbero ulteriori costi al momento non finanziati), tranne per alcuni casi in cui è presente un contenzioso o sentenze di condanna delle pubbliche amministrazioni, ovvero nei casi in cui non è garantito una opportuna compatibilità ambientale e paesaggistica in presenza di particolari vincoli o valori paesaggistici riconosciuti.

In ogni caso, oltre alle valutazioni sopra suggerite, la scelta dell'Amministrazione dovrebbe essere sostenuta da una comparazione costi-benefici che tenga conto anche delle maggiori spese a

carico del bilancio ordinario dell'Ente in caso di acquisizione definitiva delle strutture provvisorie al patrimonio comunale, per esempio: per la manutenzione delle strutture e delle urbanizzazioni, per eventuali adeguamenti delle connessioni e delle attrezzature pubbliche, per la fornitura dei servizi comunali come trasporto pubblico, ritiro rifiuti, sgombero neve, per la gestione dei canoni di locazione e delle utenze, ecc.

Le principali soluzioni per il mantenimento e riutilizzo delle aree emergenziali potrebbero, pertanto, essere due:

- 1. la trasformazione della destinazione d'uso per insediamenti residenziali e/o produttivi, trasformando le aree per nuovi insediamenti**
 - insediamento prevalentemente residenziale;
 - insediamento per attività produttive;
 - insediamento per attività produttive e servizi privati (turismo, sport, tempo libero, accoglienza, ecc.).
- 2. la riqualificazione per la dotazione di servizi pubblici, mantenendo le aree, riqualificandole e trasformandole per dotazioni pubbliche, di protezione civile, di pubblica utilità con usi compatibili con la funzione di protezione civile**
 - dotazioni pubbliche;
 - funzioni connesse alla protezione civile;
 - aree attrezzate o da attrezzare per la fruizione ludico-turistico-sportiva, da destinare ad aree per spazi verdi, accoglienza visitatori, ricettività all'aria aperta.

Per altro, in una fase transitoria, è ipotizzabile che le SAE (Soluzioni Abitative Emergenziali) possano essere utilizzate anche per ospitare le maestranze impegnate nel processo di ricostruzione pubblica e privata.

Nella prospettiva della prevenzione e organizzazione dell'emergenza, rispetto alle quali una parte delle aree emergenziali 2016 deve costituire comunque l'ossatura fondamentale, è importante comunque richiamare la dimensione intercomunale (ovviamente transregionale) di tale organizzazione.

Nel territorio i diversi comuni sono dotati di aree e strutture per l'emergenza che sono disponibili per chi ha necessità. I comuni più grandi possono offrire supporto ai più piccoli. Insomma sarebbe opportuno trasmettere l'idea che il riutilizzo delle aree emergenziali 2016 debba passare innanzitutto dal riconoscimento della SUM/STM, anche alla scala intercomunale per ambiti territoriali basati su relazioni funzionali interne esistenti, e dunque dalla selezione delle aree e strutture che devono mantenere prioritariamente la funzione per l'emergenza potendo accogliere usi compatibili in tempo di pace.

Esempi e indicazioni per il riutilizzo delle strutture emergenziali, utili per l'attività dei comuni, sono costituiti dall'attività di ricerca svolta dalle Università Italiane sugli insediamenti temporanei realizzati dopo il sisma del 2016.

1.3 Partenariato pubblico/privato per l'insediamento di servizi all'interno dei palazzi storici

La collaborazione tra soggetti pubblici e privati può rappresentare un'occasione per riutilizzare una serie di palazzi presenti all'interno dei nuclei e centri storici dopo l'avvenuto recupero con miglioramento o adeguamento sismico. È un percorso del tutto nuovo in quanto sono state sperimentate fino a oggi iniziative di partenariato pubblico/privato partendo dal presupposto di un investimento dei soggetti privati per la realizzazione di servizi pubblici o a uso pubblico per carenze di risorse pubbliche. In questo caso si tratta invece di mettere a sistema immobili che sono oggetto di recupero con i fondi del sisma 2016 e per i quali si cercano *partner* per sviluppare e gestire servizi.

Può essere sicuramente interessante sviluppare il riuso dei palazzi storici per il settore della cura delle persone, dalla riabilitazione post-trauma (di qualsiasi natura) alle varie forme di assistenza e accoglienza degli anziani (RSA, casa di cura, casa di riposo, centro diurno). Si tratta di settori, soprattutto quello degli anziani, sui quali esistono possibilità di investimento (per esempio, ci sono fondi, anche stranieri, gestiti da SGR che sono fortemente interessati al settore, tenuto conto dell'anzianità crescente della popolazione italiana). Peraltro diverse sono le strutture sanitarie, cliniche e case di riposo e di cura in piccoli paesi dell'Abruzzo, Marche e del Molise.

Per attivare tale partenariato andrebbero innanzitutto sviluppate una serie di azioni, a scala regionale o provinciale che risultano essere:

- la ricognizione dei complessi storici di rilevante interesse storico, culturale ed architettonico oggetto di miglioramento o adeguamento sismico con i fondi del sisma 2016 per i quali i proprietari sono disponibili a metterli a disposizione per l'insediamento dei servizi pubblici e privati;
- rilevazione presso i comuni terremotati del fabbisogno di spazi per servizi pubblici e/o privati;
- verifica per i palazzi storici segnalati dell'accessibilità, della sicurezza sismica in base al previsto utilizzo, del funzionamento degli impianti;
- promuovere forme di incentivo per sostenere il partenariato con modifiche alle destinazioni d'uso degli immobili, affidamento servizi pubblici in concessione, autorizzazione all'apertura di servizi privati convenzionati in particolare per le strutture socio-sanitarie.

ALCUNE BUONE PRATICHE DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

- convenzioni;
- sgravi tasse comunali;
- defiscalizzazione;
- comodati;
- baratto amministrativo;
- riduzione canoni e prezzi (carburante, riscaldamento, ecc.).

2.0 REGOLE PER GARANTIRE LA QUALITÀ DEGLI INTERVENTI

2.1 Qualità architettonica della ricostruzione privata

La “qualità architettonica degli interventi” è un tema trasversale in quanto è la risultante di diverse azioni sia di carattere pianificatorio che attuativo. Concorrono a determinare la qualità degli interventi: la collocazione dei manufatti negli spazi urbani e rurali, il loro rapporto con il paesaggio circostante, la salvaguardia dei caratteri insediativi, la tipologia costruttiva e i materiali impiegati. Per perseguire la “qualità” occorre che tutti questi elementi siano tenuti nella dovuta considerazione in modo da ottenere il risultato auspicato che è quello di riparare, ristrutturare o ricostruire il patrimonio storico esistente migliorandone non solo gli aspetti strutturali, ma anche estetici e funzionali.

Per perseguire la “qualità architettonica degli interventi” necessita che vengano messe in campo diverse azioni che si riassumono in:

- elaborazione del PSR, nei comuni già individuati dal Commissario Straordinario, che dovrà assumere la fisionomia dello strumento a carattere strategico;
- predisposizione di PUA nei casi in cui si prevedono ridefinizioni planivolumetriche;
- perimetrazione degli aggregati per i centri e nuclei storici o, in alternativa, adozione di misure utili a garantire omogeneità di azione per specifiche finalità (come più avanti spiegato);
- regolamentazione degli interventi previsti dall’Art. 5 dell’Ordinanza n. 107 con l’individuazione delle tipologie d’intervento, dei parametri per accertare la “conformità”, accompagnati da disposizioni dettagliate e verifica della vulnerabilità paesaggistica⁷; ciò anche per i Comuni ai quali non è riconosciuta la facoltà di redigere il PSR, non presenti nell’elenco dell’Ordinanza n. 111;
- valutazione, al verificarsi di determinate condizioni, dell’opportunità della ricostruzione unitaria introdotta dall’Ordinanza n. 107 (Art. 2, Comma 3), anche alla luce di quanto previsto dall’Art. 3 dell’Ordinanza n. 110 (vedi successivo paragrafo 2.3).

Sul tema della qualità della ricostruzione ci sono una serie di questioni aperte che a volte travalicano il contenuto dei PSR e che appartengono a un dibattito culturale che andrebbe sviluppato individuando possibili esiti. Alcune delle suddette questioni possono essere sintetizzate come segue.

1. La perimetrazione obbligatoria degli aggregati da parte dei comuni è un adempimento assolutamente necessario in tutti i casi in cui si rischi di non ottenere il recupero unitario dei centri e nuclei storici. Le disposizioni dell’Art. 10 del D.L. 189/2016 che prevedono il mancato finanziamento degli edifici inutilizzati al 26 agosto 2016, insieme alla frammentazione delle proprietà, alle mancate successioni, ai proprietari residenti da decenni all’estero comporterà una ricostruzione a “macchia di leopardo” con larghe parti

⁷ Un primo tentativo per l’applicazione concreta delle innovazioni legislative e dei contenuti del PSR è costituito dall’egregio lavoro che hanno fatto l’USR Umbria insieme al Comune di Norcia, con le strutture del Commissario Straordinario e del Soprintendente Speciale per cercare di disciplinare le varie ipotesi di demolizione e ricostruzione degli edifici individuando le modalità per disciplinare le conformità/non conformità. Il PSR di Norcia dopo aver ottenuto il parere favorevole della Conferenza Permanente, è stato approvato con Decreto del Vice Commissario dell’Umbria n. 3 del 7 aprile 2021. Il PSR del Comune di Norcia nel disciplinare gli interventi di ricostruzione del patrimonio storico costruito tiene conto delle innovazioni legislative introdotte e delle indicazioni dell’ordinanza 107/2020, individua quattro possibili tipologie, definisce i parametri per la conformità, articola il territorio in tre livelli di vulnerabilità paesaggistica all’interno delle quali applicare una serie di disposizioni normative e regolamentari già presenti in Umbria.

dei tessuti storici che resteranno ruderi o collabenti. La perimetrazione obbligatoria degli aggregati e le possibili azioni sostitutive dei comuni costituiscono utili strumenti per perseguire una “ricostruzione unitaria” in grado di assicurare la qualità complessiva degli insediamenti storici⁸.

Ribadendo che la ricostruzione “in aggregato”, costituisce il primo, vero presidio antisismico del tessuto edilizio storico e risponde adeguatamente a fondamentali aspetti tecnici e gestionali del processo della ricostruzione e, pertanto, costituisce l’approccio preferibile alla ricostruzione dell’edilizia storica, il Comune, tuttavia, può in ogni caso adottare misure atte a garantire il conseguimento di almeno alcuni degli obiettivi di interesse generale che la ricostruzione in aggregato garantisce di fatto, soprattutto all’interno dei centri e nuclei storici, come per esempio: (i) la definizione di una cronologia degli interventi sulla base di esigenze di riconosciuto interesse generale; (ii) la gestione coordinata di alcune attività, come l’installazione e la gestione dei cantieri; (iii) l’omogeneità e la coerenza delle soluzioni architettoniche e delle cromie delle facciate, specialmente nei prospetti prospicienti gli spazi pubblici; (iv) l’obbligo di coordinamento progettuale e/o dell’esecuzione delle opere in casi particolari, per esempio in casi di adiacenze tra proprietà pubblica e privata; (v) ogni altra disposizione ritenuta utile o opportuna.

2. Per assicurare la qualità degli interventi è necessario garantire un equilibrio tra le necessità di sicurezza, l’adeguamento igienico-sanitario e funzionale e la salvaguardia dei caratteri storici-tipologici e morfologici degli edifici appartenenti alla tradizione locale.
3. Una parte cospicua del patrimonio edilizio danneggiato nel cratere, all’esterno delle perimetrazioni per i piani attuativi, è degli anni ‘50-60-70-80-90 di pessima qualità edilizio-architettonica (conformazione planivolumetrica, materiali di rivestimento, elementi architettonici, balconi, forma delle coperture, soluzioni di basamento e coronamento, finiture, ecc.). La ricostruzione dovrebbe essere un’occasione per il miglioramento di tale patrimonio, evitando falsi storici, ma allo stesso tempo proponendo morfo-tipologie e conformazioni, materiali di rivestimento, disegno bucatore, elementi di finitura, più consoni al contesto insediativo e paesaggistico di appartenenza. Si tratterebbe quindi di ricostruzione con modifiche, da specificare con quali finalità di riqualificazione. Gli interventi “conformi”, utili all’accelerazione della ricostruzione, rischiano (in presenza di tale fattispecie) di non cogliere l’opportunità della riqualificazione in quanto replicherebbero edifici di scarsa qualità.
4. La ricostruzione post sisma 2016 deve essere l’occasione per promuovere interventi di architettura contemporanea, di reinterpretazione all’attualità delle forme del costruito per abitare in contesti alto collinari-montani. Non trasmettere la possibilità di caratterizzare la ricostruzione con qualche architettura contemporanea è una occasione persa ed al riguardo andrebbe maggiormente impiegato lo strumento del “concorso di progettazione”, laddove possibile.
5. Per affermare che la ricostruzione è un’opera contemporanea, il Comune può prevedere la possibilità di impiegare materiali non tradizionali di rivestimento (legno, *corten*, ecc.), anche e soprattutto in combinazione con la pietra, o ancora all’utilizzo intelligente nella composizione di materiali differenti come pietra e intonaco.

⁸ Vedi le indicazioni dettagliate contenute nel documento del Commissario Straordinario sisma 2016 relativo alla “Disciplina degli interventi unitari e degli aggregati edilizi.

INDIRIZZI DI METODO

La norma generale introdotta dall'Art. 12, Comma 2, del DL 189/2016, come modificato dall'Art. 10, Comma 6, della Legge 120/2020, di conversione del DL 76/2020 ("Semplificazioni"), in quanto legge speciale, costituisce deroga ai piani e regolamenti comunali per gli interventi cosiddetti "conformi" ai sensi e nei limiti dell'Art. 3bis, Comma 2, del DL 123/2019, realizzabili con SCIA edilizia e senza autorizzazione paesaggistica (in merito si veda la circolare interpretativa di particolari questioni relative alla ricostruzione pubblica e privata, anche con riferimento al decreto di "Semplificazione" 76/2020 del Commissario Straordinario). Al riguardo è possibile dedurre quanto segue.

1. I parametri della ricostruzione "conforme" introdotti dalla legge speciale (ingombro planivolumetrico, configurazione degli esterni, collocazione) sono caratterizzati da una intrinseca flessibilità rispetto a quelli di riferimento della norma ordinaria (sagoma, prospetto, sedime). In tal modo il legislatore ha consegnato ai Comuni l'opportunità di definirne la cornice applicativa più opportuna per il proprio territorio.
2. Oltre a esplicitare le definizioni della "conformità urbanistico-edilizia" (di cui al precedente punto) il Comune può adottare disposizioni regolamentari di dettaglio, espresse anche attraverso abachi sintetici, che disciplinino l'utilizzo di strutture, materiali, coperture, caratteri tipologici, finiture esterne, ecc., a seconda della localizzazione degli immobili all'interno dei centri e nuclei storici o sparsi nel territorio agricolo e più in generale sulla base del loro valore intrinseco, nonché del valore del territorio in cui sono collocati. In tal modo, il Comune può adottare una formulazione di "conformità" più restrittiva per la conservazione/ripristino dei valori riconosciuti, più innovatrice per la riqualificazione/rigenerazione del tessuto meno pregiato, restando coerente con il portato della norma.
3. Schematizzando, sulla base di diverse esperienze già condotte dai territori, il Comune può definire le regole per la qualità della ricostruzione e il corretto inserimento degli interventi nel paesaggio sulla base di:
 - classificazione dello stato di conservazione del patrimonio (secondo quanto disposto dalle Linee Guida di cui all'Ordinanza n. 107);
 - classificazione dei fronti degli edifici sugli spazi pubblici (in ottemperanza a quanto previsto dalle Linee Guida di cui all'Ordinanza n. 107);
 - classificazione dei valori del territorio e del paesaggio tutelati dagli strumenti della pianificazione territoriale;
 - classificazione dei valori del tessuto edilizio, da effettuare anche in collaborazione con i professionisti incaricati mediante schede sintetiche di primo approccio al progetto;
 - ricognizione dei provvedimenti di autorizzazione paesaggistica recentemente emanati da cui dedurre una griglia di contenuti maggiormente significativi.

4. Coerentemente con quanto affermato al precedente punto, il Comune può indirizzare le modalità di possibile intervento (conforme/non conforme), attraverso l'uso di una gamma diversificata di categorie di intervento, quali per esempio:
 - ricostruzione sostanzialmente fedele;
 - ricostruzione con lievi modifiche dello stato ex ante nei limiti dei parametri di "conformità" (edificio conforme);
 - ricostruzione con modifiche planivolumetriche e di sedime per adeguamento sismico, igienico sanitario, risparmio energetico e accessibilità (edificio conforme);
 - ricostruzione con modifiche planivolumetriche (edificio non conforme).
5. Il Comune può anche adottare indirizzi e prescrizioni per la qualità degli interventi "non conformi" (per i quali torna a essere riferimento il TU Edilizia DPR 380/2001), per esempio per l'adeguamento di spazi pubblici prospicienti, qualificazione della conformazione planivolumetrica per motivi paesaggistici; riconfigurazione planivolumetrica per motivi di sicurezza (riduzione altezze eccessive, eliminazione di elementi di vulnerabilità come sovrappassi, aggetti, sporgenze, irregolarità di forma, ecc.). La ricostruzione totale può consentire delle efficienze di pianta e la ricomposizione proprietaria e delle unità immobiliari affinché siano meglio sfruttate le superfici interne. Una progettazione secondo questo approccio può consentire di disporre di edifici maggiormente flessibili ad accogliere una varietà di usi e funzioni, che appare coerente con gli obiettivi di riuso per lo sviluppo di servizi e attività economiche.
6. I Comuni maggiormente colpiti dagli eventi sismici, individuati dall'Ordinanza n. 101, possono introdurre le disposizioni/prescrizioni di cui ai precedenti punti nel PSR, come espressamente indicato all'Art. 2, Comma 2, dell'Ordinanza n. 107.
7. In assenza del PSR o, in via anticipatoria nelle more della redazione dello stesso, ovvero per tutti i Comuni non ricompresi nell'elenco dell'Ordinanza n. 101 per i quali non è prevista la facoltà di dotarsi di un PSR, i Comuni possono in ogni caso assumere criteri e indirizzi applicativi in atti di competenza consiliare. Con tali atti, in virtù delle prerogative di indirizzo e pianificazione del consiglio comunale, l'Amministrazione Comunale assume e codifica un preciso orientamento ai fini dell'applicazione di disposizioni generali per garantire la qualità architettonica della ricostruzione nel proprio territorio e avvalendosi, al contempo, delle opportunità della semplificazione delle procedure introdotta dal DL 76/2020.
8. Come detto, le disposizioni regolamentari debbono tener conto delle varie realtà locali e non solo generalizzabili a tutto il cratere sismico del 2016. Al riguardo, a puro titolo esemplificativo, si segnalano:
 - il PSR di Norcia che classifica i valori areali e assume alcuni contenuti della impiega la DGR 852/2015 della Regione Umbria;
 - il PSR Accumoli, che classifica in particolare i valori dei singoli edifici attraverso delle schede-rilievo;
 - il Piano Attuativo di Castelsantangelo sul Nera, negli indirizzi per la ricostruzione riportati nell'elaborato "Abaco dei materiali";
 - il manuale del recupero del Comune di Foligno "Foligno in particolare 1997", con il quale è stata disciplinata la ricostruzione post sisma 1997;
 - l'abaco degli infissi della città dell'Aquila (sisma 2009).

2.2 Ruolo della ricostruzione pubblica

La ricostruzione pubblica, oltre a perseguire l'obiettivo del recupero con miglioramento o adeguamento sismico di tutte le strutture di proprietà degli Enti Pubblici e le chiese degli Enti Ecclesiastici e Religiosi, costituisce una occasione per promuovere interventi in sicurezza strutturale, perseguire la qualità architettonica dei manufatti, ridisegnare lo spazio pubblico, contribuire alla rivitalizzazione dei centri e nuclei danneggiati e distrutti. Ricostruire può rappresentare l'occasione per ripensare più o meno radicalmente lo spazio urbano, il fattore di discontinuità che può imprimere alla città stessa l'accelerazione qualitativa necessaria a superare i modelli del passato e, nel contempo, la sperimentazione di forme e linguaggi figurative capaci di evocare narrazioni, memorie e sensazioni e nelle stesse comunità. Arte e architettura del nostro tempo seguono per lo più traiettorie separate dalla gran parte dei processi produttivi della società.

Il nostro straordinario passato ci ricorda che occorrerebbe compiere lo sforzo necessario a integrarle diffusamente in tali processi portando la creazione artistica nelle sue molteplici forme espressive nella nostra vita per favorirne l'innovazione. Occorre osservare anche che, quanto più le tradizionali attività umane, grazie al progresso, verranno sostituite dalle tecnologie, tanto più assumerà rilievo e centralità la capacità di introdurre il valore aggiunto rappresentato dalla creatività, il solo capitale umano che l'innovazione tecnologica moltiplicata esponenzialmente dall'avvento dell'era digitale non potrà mai del tutto surrogare. La distanza siderale che separa il continuo richiamo alla bellezza e le iniziative volte a immaginare nuovi modi di vivere che intreccino scienza e tecnologia con arte, cultura e inclusione sociale, con la banalità di buona parte dei nostri agglomerati urbani, dovrebbe indurci a imprimere un cambio di passo. La ricostruzione nel cratere del Centro Italia dopo l'evento sismico del 2016 è una occasione preziosa in cui si può concretamente avverare quanto auspicato.

Per altro, già nelle Linee Guida approvate con l'Ordinanza n. 107, si considera la possibilità che "in presenza di effetti particolarmente distruttivi del sisma, con centri storici gravemente danneggiati e accertate difficoltà operative con le modalità della ricostruzione privata, i PSR possono prendere in considerazione l'ipotesi della ricostruzione pubblica attraverso la redazione di un piano urbanistico di recupero del centro storico e dei nuclei urbani maggiormente colpiti e la suddivisione in lotti da affidare attraverso appalti pubblici".

La scelta della "ricostruzione pubblica" (ovvero della modalità di ricostruzione attraverso un Piano di Recupero di iniziativa pubblica con appalto dei lavori a operatori selezionati secondo le leggi vigenti) è, per altro, espressamente prevista dall'Art. 11 del DL 76/2020, ma può essere declinato su diversi livelli, che sinteticamente e non esaustivamente possiamo tipizzare nelle seguenti tre categorie:

1. interventi di realizzazione delle sole infrastrutture pubbliche

le infrastrutture pubbliche delle quali si richiede la realizzazione con i poteri di deroga previsti dall'Ordinanza n. 110 dovrebbero essere inquadrati in un *masterplan* di riferimento;

2. piano di recupero con realizzazione di specifici interventi per singolo aggregato

gli interventi di ricostruzione a iniziativa pubblica potrebbero rientrare nella fattispecie già esistente del Piano di Recupero di cui all'Art. 27 della Legge 457/1978 e specifiche leggi regionali, seguendo in tal caso tutte le procedure di formazione e attuazione previste;

3. progetto integrato di scala urb-architettonica e sua completa realizzazione

gli interventi di demolizione, consolidamento dei terreni, ricostruzione, potrebbero essere parte di uno specifico programma integrato da realizzare con le risorse e le procedure della ricostruzione pubblica, utilizzando i poteri di deroga del Commissario straordinario.

In termini operativi l'individuazione dell'Armatura Urbana, quale si definisce l'insieme delle infrastrutture a rete, dei servizi, delle attrezzature e dei luoghi urbani, così come essa è descritta al Paragrafo 1.2 del precedente Rapporto 2.1 (Quadro Conoscitivo) rappresenta un riferimento di base per il processo di ricostruzione e in particolare per la ricostruzione pubblica.

I Comuni dovrebbero dunque individuare (all'interno dei PSR o in altro strumento programmatico) l'Armatura Urbana e il suo stato di consistenza post sisma; la valutazione della adeguatezza dell'Armatura Urbana rappresenta, infatti, una condizione essenziale per la predisposizione di molti degli atti amministrativi necessari al governo del processo di ricostruzione. La ridefinizione programmatica e fisica dell'Armatura Urbana (adeguamento, completamento, nuova ricostruzione, inserimento in bilancio, finanziamento, spesa) costituisce il principale riferimento sia per un accompagnamento efficace della ricostruzione privata, sia per una coerenza generale dei singoli interventi di ricostruzione pubblica del tessuto urbano, necessaria per accelerare il ritorno alla normalità.

La dimensione territoriale dell'Armatura Urbana riguarda, invece, i Telai Infrastrutturali e diviene riferimento per la individuazione e programmazione di eventuali "progetti di territorio" a scala sovracomunale (vedi Rapporto 2.2).

In ogni caso, i Comuni possono comunque avviare a scala urbana iniziative di progettazione unitaria (pubblico/privata), con riferimento all'Ordinanza 107. Gli interventi unitari, eventualmente individuati nel PSR o in analoghi programmi strategici, possono prevedere l'eventuale utilizzo dei poteri di deroga del Commissario straordinario.

A tal fine, possono essere utilmente utilizzati anche i concorsi di progettazione, ai sensi degli Artt. 152 e seguenti del Decreto Legislativo 50/2016.

I CONCORSI DI PROGETTAZIONE

La progettazione (in Italia) è quasi sempre considerata come un "servizio tecnico", fornito da professionisti (laureati e non), necessario e preliminare alla realizzazione di un'opera. In realtà, compito della progettazione è quello di perseguire l'architettura di qualità. Come dichiara esplicitamente l'Art. 1 della legge francese sull'architettura del 3 gennaio 1977: *"L'architettura è un'espressione della cultura. La creazione architettonica, la qualità delle costruzioni, il loro inserimento armonioso nell'ambiente circostante, il rispetto dei paesaggi naturali o urbani, nonché dei patrimoni esistenti, sono elementi di pubblico interesse"*.

Il concorso di progettazione è lo strumento privilegiato per incentivare e perseguire la qualità dell'architettura. Esso infatti:

- migliora la qualità del progetto, in quanto professionalità e creatività vengono esaltate dalla competizione e dal confronto;
- impone un programma chiaro e preciso, con funzioni e obiettivi dichiarati;
- promuove e incentiva il lavoro dei giovani progettisti;
- innalza il livello di competitività delle imprese;
- favorisce partecipazione e coinvolgimento.

L'opera di ricostruzione post-sisma costituisce un'occasione unica per promuovere e attivare stabilmente l'utilizzo del concorso di progettazione come modalità più idonea per perseguire non solo la qualità, la bellezza, la democrazia, ma anche e soprattutto la rigenerazione di comunità e territori che necessitano di riferimenti positivi come bussola del loro domani.

2.3 Disciplina della cantierizzazione

La disciplina delle cantierizzazioni, nei nuclei e centri storici, è un'operazione fondamentale per consentire lo sviluppo di una ricostruzione coordinata, che consenta l'installazione contemporanea e in sicurezza del maggior numero di cantieri possibili. Per questo occorre però che ci sia un adeguato coordinamento degli interventi da parte del Comune.

Dal 30 settembre 2021 (termine entro il quale doveva essere comunicata la volontà di effettuare la ricostruzione pesante) tutti i Comuni hanno la certezza di quali saranno i progetti che verranno presentati e che poi si concretizzeranno in cantieri. È pertanto possibile che, per ogni centro e nucleo storico, il Comune rediga e approvi un "Piano delle Cantierizzazioni" o, in alternativa, adotti criteri e prescrizioni per gli operatori, raccomandando, ove possibile, la costituzione di una unità operativa dedicata a tale attività presso gli uffici comunali.

Sarebbe di grande aiuto, sia per la redazione del "Piano delle Cantierizzazioni", ma soprattutto per ridurre il numero degli interventi, che il Comune provveda alla perimetrazione, con semplice delibera consiliare, di aggregati o UMI sottoposte a interventi unitari con la possibile costituzione di consorzi obbligatori e azioni sostitutive. Una corretta organizzazione dei cantieri consente di effettuare interventi in sicurezza, ma anche di riprendere la normale attività produttiva e residenziale per gli interventi già eseguiti o per gli edifici che non hanno subito danni.

CRITERI PER IL COORDINAMENTO DEI CANTIERI

In alternativa alla redazione del "Piano delle Cantierizzazioni" (o comunque nelle more della sua predisposizione) il Comune può adottare criteri e regole (anche costituendo presso i suoi uffici un'apposita unità operativa), prescrivendo che alcune attività relative all'installazione e gestione di cantieri siano svolte in coordinamento tra unità strutturali anche se non in aggregato, tenendo in opportuna considerazione i seguenti aspetti:

- valutazione preliminare sul tessuto edilizio e viabilità con evidenziazione di punti o aree nevralgiche in termini di sicurezza dei luoghi in caso di attività contestuali;
- verifica preliminare da parte dell'Ufficio Tecnico Comunale del *layout* di cantiere per eventuali interferenze ed eventuali prescrizioni di allestimento (tipologia ponteggi, distanze, localizzazione servizi e attrezzature, ecc.);
- richiesta di coordinamento dei PSC in ambiti di particolare complessità preliminarmente individuate (assenza aree libere per stoccaggio, sedi stradali ridotte, ecc.);
- definizione di modalità per la installazione delle gru (distanze di sicurezza, raggio d'azione, ecc.);
- eventuale condivisione delle gru per più cantieri limitrofi;
- recinzioni dei cantieri e modalità per l'abbattimento delle polveri e la riduzione dei rumori;
- modalità per il recupero e lo smaltimento dei materiali di risulta (incentivo alla riutilizzazione reimpiego dei materiali);
- disciplina del traffico, viabilità di accesso ai cantieri;
- orari per effettuare le lavorazioni.