



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2012

Piani di Emergenza e Piani di Ricostruzione Nuove modalità di manutenzione e trasformazione del territorio delle infrastrutture a partire dalla ricostruzione nel doposisma

Emilia Corradi

Università degli Studi "G.D'Annunzio" di Chieti
Email: corradie@tiscali.it
Tel/fax 0871.551976

Abstract

Il presente intervento, principalmente, intende mettere in evidenza, attraverso la lettura critica del sistema infrastrutturale e paesaggistico, il possibile progetto di territorio programmabile in caso di emergenza, e come nel caso della trasformazione urbana e nel ridisegno delle reti infrastrutturali, alcune modalità di approccio ad un possibile piano di riorganizzazione di territorio sostenibile in cui trasformazione e riscrittura restituiscono capacità di identificazione qualitativa del paesaggio. Obiettivo primario della riflessione è quello di comprendere caratteristiche e struttura dei territori attraversati dalle infrastrutture o interagenti con edifici o luoghi strategici e nell'individuare le categorie progettuali interessate dai Piani di Ricostruzione nella messa in sicurezza del territorio. La questione diviene di cruciale importanza se si tiene conto delle diverse interazioni che può assumere in relazione alla scala, alla morfologia insediativa, alla sostenibilità ambientale, alla sostenibilità economica e all'incidenza sulle trasformazioni paesaggistiche che può generare. Pertanto si ritiene fondamentale legare i due strumenti e comprenderne le valenze applicative sulla forma e governo del territorio.

Premessa

Asincronia. È la condizione primaria che caratterizza la trasformazione del territorio. Con essa si può definire il processo che determina la forma e la condizione dell'abitare lo spazio opposto a quello dei programmi o dei piani. E se "il fallimento a fronte delle profonde distorsioni conosciute dal territorio contemporaneo" è il risultato di dinamiche di trasformazione spesso autogenerate e poco governate dai piani o dai programmi, l'asincronia delle trasformazioni contro le forme di adattamento dell'abitare degli uomini, è drammatica conseguenza nel caso di eventi drammatici quali alluvioni, terremoti ecc.... e parlare di governo o di forma del territorio diviene esercizio di retorica.

La condizione di caos che in genere segue questi eventi è ampliata dalla scarsa conoscenza e pianificazione delle procedure operative, in sintesi poche le regioni italiane che hanno recepito la L. 152/2005 che trasferisce alle regioni le competenze di protezione civile, e di conseguenza la mancata redazione di piani di emergenza di fatto generano un handicap ulteriore nella gestione del governo delle emergenze.

E se non possiamo definire i piani di emergenza veri e propri strumenti urbanistici, questi ne assumono la valenza quando determinano ranghi e priorità di sviluppo, manutenzione e trasformazione di infrastrutture ed edifici strategici. La notevole complessità dei temi da affrontare induce a inquadrare l'intervento relativamente allo spazio delle infrastrutture in quanto raramente rientrano nelle valutazioni dei PdR e ancor meno la loro importanza viene inquadrata in relazione alla SUM. Il presente intervento quindi, principalmente, intende mettere in evidenza, attraverso la lettura critica del sistema infrastrutturale e paesaggistico, il possibile progetto di territorio programmabile in caso di emergenza, e come nel caso della trasformazione urbana e nel ridisegno delle reti infrastrutturali, alcune modalità di approccio ad un possibile piano di riorganizzazione di territorio sostenibile in cui trasformazione e riscrittura restituiscono capacità di identificazione qualitativa del paesaggio.

Le recenti scelte nel campo dell'intervento di emergenza che ha privilegiato la ricostruzione pesante come mezzo "provvisorio" non ha avuto altro criterio se non quello della localizzazione in aree agricole prontamente disponibili.

Infatti i "tecnici dei Comuni coinvolti hanno accertato l'idoneità delle aree dal punto di vista della sicurezza sismica, idraulica e idrogeologica, nonché della viabilità di accesso e di un'adeguata integrazione con gli spazi destinati ai servizi e al verde pubblico. Nella localizzazione degli insediamenti si è inoltre ritenuto necessario tenere conto della necessità dei destinatari dei moduli abitativi di rimanere nelle vicinanze delle abitazioni di provenienza, rese inagibili dal terremoto"¹, aggravando così la già fragile condizione del territorio e introducendo la necessità di ulteriori infrastrutturazioni dello stesso. Obiettivo primario della riflessione è quello di comprendere caratteristiche e struttura dei territori attraversati dalle infrastrutture o interagenti con edifici o luoghi strategici e nell'individuare le categorie progettuali interessate dai Piani di Ricostruzione nella messa in sicurezza del territorio.

La questione diviene di cruciale importanza se si tiene conto delle diverse interazioni che può assumere in relazione alla scala, alla morfologia insediativa, alla sostenibilità ambientale, alla sostenibilità economica e all'incidenza sulle trasformazioni paesaggistiche che può generare. Pertanto si ritiene fondamentale legare i due strumenti e comprenderne le valenze applicative sulla forma e governo del territorio.

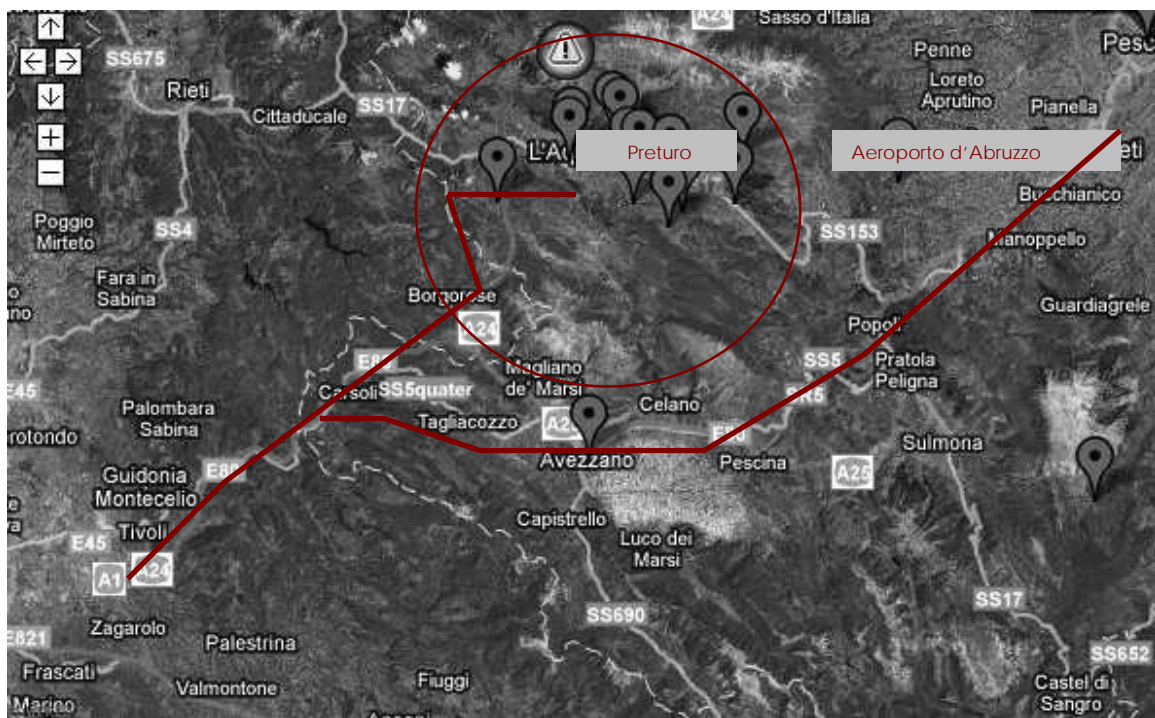


Figura 1. Il telaio infrastrutturale nelle aree del sisma



Figura 2. Lo stato dei manufatti autostradali A24/25 alla data del 7 aprile 2009

¹ Decreto n° 6 dell'11 maggio 2009 "Piano CASE"

La ricognizione postsisma

Il recente sisma che ha sconvolto il comprensorio aquilano e non solo, ha evidenziato come lo stato del territorio infrastrutturale a qualunque scala, basilare nel governo di un'emergenza, fosse completamente incapace di assorbire gli eventi sismici sia dal punto di vista fisico, che dal punto di vista della percorribilità.

Si sono constatati due ordini di problemi: uno a scala regionale l'altro a scala locale.

A scala regionale si è evidenziata la condizione di blocco complessivo di un'intera regione per un periodo troppo lungo, sia per la difficoltà di far giungere in tempi brevissimi i soccorsi, sia per l'impossibilità di organizzare in tempi brevi percorsi alternativi o dedicati, costringendo per quasi un mese un'intera regione a organizzare e a modificare il proprio sistema di collegamenti in tempi rapidi.

A ciò si aggiunge la non capacità del sistema dei piccoli aeroporti regionali come quello di Preturo e di Pescara di supportare in caso di emergenza il sistema dei soccorsi e della ricostruzione.

Ma è soprattutto a scala locale che tutt'oggi si ravvisa una difficoltà organizzativa e di organizzazione viabilistica, sia per effetto delle macerie non ancora rimosse o in fase iniziale di rimozione, sia per la convulsa e frenetica attività di ricostruzione temporanea messa in atto dalla Protezione Civile.

Aspetti strutturali

La condizione presisma

Una rapida valutazione dello stato del sistema infrastrutturale in Abruzzo e le sue criticità prima del 6 aprile 2009, è necessaria al fine di costruire il quadro complessivo e le sue condizioni sia fisiche che organizzative del territorio.

In una ricerca promossa dalla Regione Abruzzo nel 2004, in relazione ad uno "Studio di fattibilità"² sul sistema Infrastrutturale" promosso dall'Assessorato alle Attività Produttive" si evidenziava il forte dinamismo dell'economia abruzzese in relazione alla possibilità della Regione Abruzzo di rappresentare l'unica opportunità per la localizzazione del corridoio Adriatico.

Tale ricerca, di taglio economico geografico, individuava nell'esistente e in una serie di progetti di ampliamento delle reti infrastrutturali esistenti, il telaio su cui impostare una serie di azioni di organizzazione e strategia di sviluppo economico. Nello studio, però non veniva né evidenziato, né affrontato lo studio dello stato e della consistenza del patrimonio infrastrutturale, sia viario, portuale, aeroportuale che di reti tecniche (gasdotti, elettrodotti, acquedotti ecc...) esistente dandolo per adeguato e performante in termini sia funzionali che tecnici.

Anche il PRIT (Piano regionale integrato dei Trasporti)³ redatto dalla regione Abruzzo, si limitava ad una ricognizione di tipo trasportistico tecnicistico, non considerando affatto lo stato e la consistenza dei manufatti.

E su queste premesse individuava una serie di dati e di proiezioni economiche finanziarie che prescindevano dalla reale consistenza dei manufatti di tutte le reti non ritenendo necessario valutare non solo l'efficienza dei collegamenti pre-sisma, ma anche le modalità di costruzione del paesaggio e del territorio e la loro capacità di organizzazione dello spazio.

La ricognizione

La ricognizione post sisma ha messo in luce una situazione del sistema infrastrutturale disastrosa sia dal punto di vista della manutenzione e consistenza fisica dei manufatti, sia dal punto di vista delle caratteristiche tecniche e funzionali delle stesse, la documentazione fotografica acquisita e divulgata dai vari blog sorti subito dopo l'evento sismico, mettono in evidenza ciò che le fonti istituzionali e ufficiali hanno evitato di rendere noti.

Il sisma del 6 aprile, ha reso evidente invece, tutta la fragilità del sistema infrastrutturale, sia viario che aeroportuale e delle reti di distribuzione, evidenziando criticità tali documentate in una serie di dossier.

I danni principali si sono avuti soprattutto sulla rete stradale secondaria, soprattutto nei ponti, muri di sotto e sopra scarpa, alla rete dei sottoservizi, compromessa sia nelle strutture principali che nella distribuzione secondaria, mentre si è rivelato assolutamente insufficiente l'aeroporto di Preturo sia per inconsistenza della pista e per inesistente collegamento viario con le principali strutture viarie.

I danni rilevati, hanno evidenziato una diffusa alla vetustà del patrimonio infrastrutturale, ma anche, per quanto riguarda i manufatti più recenti, un'insufficiente approfondimento progettuale e soprattutto l'assenza di un quadro ricognitivo della consistenza complessiva della dotazione infrastrutturale della regione Abruzzo.

² Aa.Vv, Per una politica industriale delle infrastrutture in Abruzzo, Pescara, 2004

³ PRIT (Piano regionale integrato dei Trasporti) della regione Abruzzo 2006

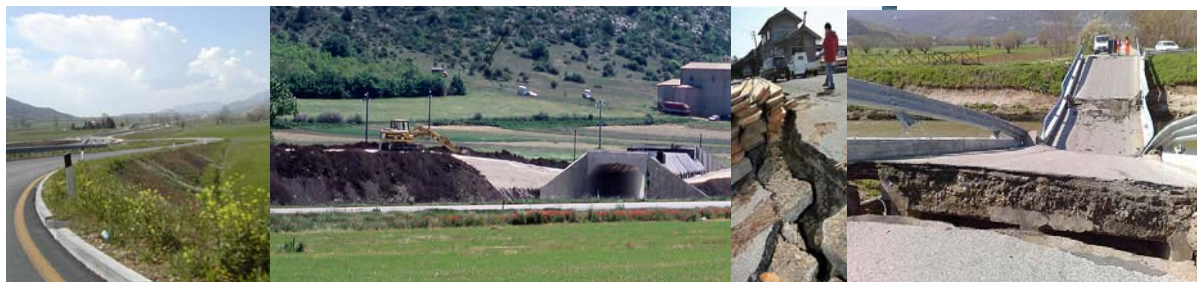


Figura 3. Lo stato della viabilità ordinaria subito dopo il sisma

Le scale delle infrastrutture

Nel sistema delle gerarchie funzionali l'infrastruttura favorisce lo sviluppo delle potenzialità dei luoghi in cui s'inseriscono e con i quali, costruiscono un sistema di opportunità e di criticità.

Le strade costituiscono "luoghi", che recepiscono modi e forme dell'abitare il territorio.

A seconda della loro scala di relazioni possono indurre opportunità e nuovi significati d'uso del territorio e dello spazio dell'abitare. È evidente che il nuovo assetto determinato dalla localizzazione dei MAP, degli alloggi del progetto CASE e della necessaria riorganizzazione degli eventi per la ricostruzione stanno già determinando nuove forme d'uso e di funzionamento del territorio del cratere, con un'evidente ricaduta anche su tutto il territorio regionale.

Infrastrutturazioni primarie

Nella logica del telaio infrastrutturale la gerarchizzazione individuata sui 14.503 km (anno di riferimento 1998) di rete viaria complessiva restituisce una dotazione del 33% superiore alla media nazionale. Tale dato non trova riscontro, nella qualità delle stesse, dove risultano per caratteristiche tecniche e dimensionali, sottodimensionate e fuori standard, e sicuramente non rispondenti al dm 5/11/2001. Si evidenziano nel telaio primario i tre tratti autostradali A24/25 e A/14 la linea ferroviaria adriatica, l'aeroporto d'Abruzzo (San Giovanni Teatino), i Porti di Pescara e Ortona. Di questi le azioni del sisma hanno evidenziato prevalentemente danni dovuti a scarsa manutenzione, inadeguatezza a sostenere flussi di traffico di emergenza e mancanza di tracciati alternativi. La loro territorializzazione ha inciso profondamente sulla configurazione e sull'assetto territoriale dell'intera regione e la loro scala d'influenza, in caso di potenziamento, determina, comunque una ricaduta di effetti sulle forme urbane e territoriali, sia deboli che forti, tali da richiedere una riflessione progettuale, non solo trasportistica, ma anche ambientale, paesaggistica.

Mentre per quanto concerne l'aeroporto d'Abruzzo se il "Programma Regionale di Sviluppo 1998-2000, partendo proprio dall'analisi a livello nazionale del sistema aeroportuale e in considerazione delle potenzialità del traffico aereo nelle regioni del mezzogiorno, assegna all'aeroporto di Pescara il ruolo di fondamentale porta d'accesso internazionale e di infrastruttura per nuove opportunità turistiche tenendo conto della posizione nodale che l'Aeroporto ha rispetto all'intero sistema produttivo e relazionale abruzzese."⁴

Di fatto stabilisce interventi di ampliamento della capacità operativa dell'aeroporto, come il prolungamento della pista di volo per 220 mt non ancora realizzati.

Infrastrutturazioni secondarie

Le infrastrutture secondarie, sia viarie che impiantistiche, strutturano principalmente la scala urbana e territoriale del comprensorio a partire dalla SS: 17 con la sua stratificazione di relazioni storiche e sociali, sulle quali si sono costruite economie e figure del territorio agrario. In realtà sono quelle che hanno subito il maggior numero di danni, e che risentono di più delle nuove configurazioni territoriali dovute agli insediamenti dei MAP Musp ecc...I nuovi ordini di relazione introdotti dal nuovo assetto, seppur provvisorio, rendono necessaria una riflessione ampia sulla loro configurazione sia tecnica che formale, che a partire comunque da una riqualificazione sia tecnica che funzionale, abbiano le capacità di interagire in equilibri fragili e delicati come quelli che in un territorio agricolo e montano attraversano. Particolare importanza riveste il rapporto che queste stabiliscono con il tracciato e con il paesaggio attraversato, e il loro adeguamento non può prescindere da un'attenzione ad una trasversalità di relazioni che stabiliscono con i margini più o meno prossimi.

⁴ Regione Abruzzo Piano Regionale Integrato Dei Trasporti- 2006.

Mentre l'aeroporto di Preturo, nel piano regionale dei trasporti, viene destinato ad un'attività secondaria prevalente di addestramento volo e poco più, ma di fatto continua a mantenere la struttura di un aeroporto precario.

Infrastrutture deboli

Paradossalmente risultano essere quelle che hanno retto meglio all'azione del sisma, e che vengono riscoperte come strutture alternative ad un uso del territorio in fase di emergenza.

Di fatto sistemi secondari, sia viari che di reti e servizi, su cui si sono attestati i nuclei insediativi provvisori, generando dei rizomi abitativi, pressoché privi di qualunque relazione con il nucleo di origine, elevando di rango l'infrastruttura sebbene solo per minuscoli intervalli e riversandoli in circuiti e dinamiche d'uso estranee alla loro natura, consuetudine e codice genetico. Questa nuova condizione ha generato dinamiche diverse nell'uso e nella forma dello spazio generando una serie di criticità non solo funzionali, ambientali e sociali ma anche di percezione del territorio e dello spazio.

A ciò si aggiunge, la non remota possibilità che gli insediamenti abitativi provvisori, diventeranno permanenti, come permanenti sono le piastre di infrastrutturazione che li supportano (vedi l'esempio di Gibellina) determinando delle permanenze capaci di generare nuove opportunità (o disopportunità) di trasformazione delle infrastrutture.

Il piano di emergenza

Da una veloce ricognizione dello stato della strumentazione di emergenza attuata in Abruzzo è evidente che non esiste un piano delle emergenze tale da classificare e valutare l'assetto sia delle risorse esistenti che quelle da programmare, il cui deficit è emerso fin dalle prime ore dell'emergenza sismica.

Si intende valutare e comparare l'esperienza abruzzese con quella di altre regioni che hanno predisposto in ottemperanza alla normativa del 2005 (L 152/2005), piani di emergenza, per individuare possibili azioni del progetto e delle criticità infrastrutturali, tali da garantire un controllo della processualità ad ogni scala.

Lo stato attuale

Appare fondamentale, comprendere come l'emergenza sia anche uno strumento di controllo delle infrastrutture e del territorio tra le cui maglie potrebbero determinarsi fenomeni di modificazione non sostenibile dello stesso mascherata da rigidità normativa, mancanza di conoscenze tecniche e cattiva comprensione della fragilità del territorio relativamente a scale del paesaggio incapaci di assorbire qualunque tipo di trasformazione indotta.

Di fatto la regione Abruzzo a tuttora non ha ottemperato alla redazione di uno strumento di prevenzione o piano della Protezione Civile.

Prioritario è quindi il censimento della consistenza del patrimonio infrastrutturale, in un'ottica di prevenzione di valutazione della vulnerabilità sismica dei manufatti e delle reti.

Non esiste una ricognizione esaustiva dello stato delle infrastrutture, sia viarie che dei sottoservizi, ne esiste un "albo" o censimento sistematico delle manutenzioni o modificazioni che nel tempo le stesse hanno subito.

Esperienze comparative

Attualmente solo alcune regioni (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, trentino Alto Adige e Campania) hanno redatto piani di Emergenza. Questi individuano, per quanto concerne le infrastrutture una serie di azioni che a partire dal censimento quale *"primo passo indispensabile nella stesura del piano di emergenza; infatti, gli scenari di rischio ed il modello di intervento sono strettamente connessi alla presenza di edifici vulnerabili o strategici, strade, mezzi e materiali.*

Nella rappresentazione cartografica, ai simboli che individuano la tipologia delle infrastrutture devono essere associati dei colori che ne identifichino l'utilizzabilità o meno in determinate situazioni di pericolo, valutate per ciascuno scenario di evento; per esempio, una struttura di accoglienza potrebbe essere considerata strategica, quindi disponibile, in caso di rischio incendio boschivo e, viceversa vulnerabile quindi indisponibile, in caso di rischio idrogeologico.

Sulle carte degli scenari di rischio tale differenza deve essere evidenziata con la differente colorazione del medesimo elemento"⁵.

Anche la Svizzera, nonostante l'ultimo terremoto rilevato risale al 1365 si è dotata di un Piano di Emergenza per le infrastrutture, calibrandolo su una serie di eventi calamitosi molto ampio (alluvioni, sisma, inquinamenti di

⁵ Regione Lombardia, Direttiva Regionale per la Pianificazione di Emergenza degli enti Locali (L.R. 16/2004 art. 7, comma 11), 2007.

falde acquifere, incendi, radiazioni ecc...) su di uno schema di "Protezione delle infrastrutture critiche Secondo rapporto all'attenzione del Consiglio federale" e misure per il periodo 2009-2011

Il ruolo delle infrastrutture di emergenza nei Pdr.

Ciò che di fatto appare sconcertante è come nelle "Linee di Indirizzo Strategico per la Ripianificazione del Territorio"⁶ non solo non venga assolutamente affrontata la questione, ma di fatto tutte le indicazioni atte a strutturare le direttive relative ai Pdr ignorino la dimensione del problema, sia a scala locale sia a scala regionale.

Un problema centrale per esempio sorge nella classificazione degli edifici strategici, sulla cui definizione e classificazione insidiosa, si nascondono infinite ambiguità interpretative. E se tale difficoltà appare evidente negli edifici diviene magistralmente diabolica nel campo delle infrastrutture e degli spazi pubblici, dove a d una vaghezza della definizione di SUM si associa un'assoluta assenza del ruolo infrastrutturale nella messa in sicurezza, ancor più evidente quando questa assenza si confronta con le modalità di calcolo economico delle risorse necessarie alla ricostruzione, dove non è assolutamente contemplata, se non per piccoli episodi marginali, la valutazione preventiva della piccola e media scala infrastrutturale.

Si aggiunga inoltre una mancanza completa dello stato fisico dei manufatti infrastrutturali, che per primi dovrebbero garantire funzionalità strategica in caso di eventi calamitosi.

Si ritiene importante individuare all'interno dei Pdr le sequenze necessarie per programmare preventivamente l'emergenza in una fase complessa di ricostruzione di un territorio sicuro.

Bibliografia

Libri

AAVV (2004), *Per una politica industriale delle infrastrutture in Abruzzo*, Pescara.

Bernard L. (2004), *Couleur, Lumiere, Paris, Paysage*, Editions du Patrimoine, Monum.

Bernard L. (2003), *Autostrade e paesaggio*, in AAVV, *Nuove infrastrutture per nuovi paesaggi*, Skira, Milano.

Leyrit C. (1994), *Autoroute et paysages*, Ed. du Demi-Cercle, Paris.

Articoli:

AAVV, "Infrastrutture e paesaggio", in *KINEO* n. 16/1998

Claverie G. (2000), "Le costruzioni di nuovi paesaggi lungo il percorso del TGV", in *Architettura del Paesaggio, Inserimento delle infrastrutture nel paesaggio francese*, Quaderno 1, Alinea Editrice, Firenze.

Lassus Bernard, "La rete autostradale e i nuovi valori paesaggistici", *T&C Trasporti e Cultura*, 6, maggio-agosto 2003.

Materiali

Piano di Emergenza Emilia Romagna

Piano di Emergenza Lombardia

Piano di Emergenza Friuli Venezia Giulia

Piano di Emergenza infrastrutturale Svizzera

⁶ Il Commissario delegato per la Ricostruzione Presidente della Regione Abruzzo, STM- Linee di indirizzo strategico per la ripianificazione del territorio, L'Aquila, 20 luglio 2010 e succ.