

Transition management come strumento preventivo di una visione condivisa di aree esposte a calamità naturali

Nora Annesi

Scuola Superiore Sant'Anna
Istituto di Management
Email: n.annesi@santannapisa.it

Annalisa Rizzo

Università Mediterranea di Reggio Calabria
Dipartimento patrimonio, Architettura, Urbanistica (PAU)
Email: annalisarizzo@hotmail.com

Matteo Scamporrino

Università degli studi di Firenze
Dipartimento di Architettura (DIDA)
Email: matteo.scamporrino@unifi.it

Abstract

Il *transition management* (TM) si è inserito all'interno del dibattito scientifico a partire dalle prime applicazioni finalizzate alla comprensione e alla gestione dei cambiamenti sociali (Rotmans et al. 2001; Bosch and Rotmans, 2008).

Successivamente altre sperimentazioni hanno visto il suo utilizzo in altre contesti, quali il cambiamento climatico (Roorda and Wittimayer, 2014; Wittimayer et al., 2012), la rincorsa alla sostenibilità (Kemp and Loorbach, 2003) o la gestione di politiche pubbliche (Rotmans et al. 2001).

Partendo dall'analisi delle sperimentazioni internazionali del TM in ambito urbano e di politica pubblica, gli autori hanno voluto sondare l'applicabilità di questo approccio al risk management in aree esposte a calamità naturali.

Valutando dunque vantaggi e limiti del TM per una potenziale applicazione nel contesto italiano, gli autori hanno infine delineato una compagine di attori che possano guidare e/o contribuire alla definizione di visione condivisa dei territori vulnerabili.

Parole chiave: Resilience, tools and techniques, governance

1 | Introduzione

Il transition management (TM) si è inserito all'interno del dibattito scientifico a partire dalle prime applicazioni finalizzate alla comprensione e alla gestione dei cambiamenti sociali (Rotmans et al. 2001; Bosch and Rotmans, 2008). Sperimentazioni successive hanno visto la sua applicazione in altri ambiti, quali il cambiamento climatico (Roorda and Wittimayer, 2014; Wittimayer et al., 2012), la rincorsa alla sostenibilità (Kemp and Loorbach, 2003) o la gestione di politiche pubbliche (Rotmans et al. 2001).

Il transition management si delinea essenzialmente come uno strumento flessibile, ma caratterizzato da principi e procedure ben strutturate che permettono di raggiungere obiettivi comuni attraverso l'impegno sincronizzato di singoli attori.

A seguito di un'analisi della letteratura relativa al TM, gli autori hanno rilevato la mancanza di applicazione dello strumento in ambito di risk management in aree esposte a calamità naturali.

Partendo dal principio delle ciclicità dei fenomeni calamitosi in specifici contesti geografici e dall'osservazione dei fallimentari processi ricostruttivi, gli autori propongono la rilettura dei principi e degli step del TM come strumento implementativo del risk management (prima) e del disaster management (dopo) per le aree esposte a rischio sismico.

La 'prevedibilità' di tali fenomeni costituisce il fattore principale per avviare una gestione strutturata del rischio in un'ottica aprioristica. La costituzione di uno o più tavoli di lavoro in uno specifico contesto geografico costituisce il primo e fondamentale principio del TM.

L'esplorazione del contesto locale, in termini di ruolo degli attori, potenzialità degli stessi o identificazione delle dinamiche di potere che giocano sul territorio (in condizioni di equilibrio stabile), costituirà quindi la base di un processo di empowerment di attori locali e policy maker in un'ottica di preparedness approach al disastro.

Infine l'osservazione delle dinamiche lucrative e talvolta 'improvvisate' di gestione della fase post-disaster, spinge gli autori a cercare nel TM uno strumento di pianificazione che sia in grado di definire scenari condivisi e tempisticamente orientati tra tutti gli stakeholder coinvolti nel riassetto dell'equilibrio comunitario e urbano.

2 | Premesse

Magnitudo, danni, sicurezza, ordinanze commissariali, temporaneità, fondi, piani, delocalizzazioni, moduli abitativi, ricostruzioni, new town, macerie sono solo alcune delle parole che a partire dai momenti immediatamente successivi ad un evento calamitoso traslano dal vocabolario di tecnici, esperti e studiosi dei disastri a quello dei cittadini, politici e tecnici locali. All'indomani di un terremoto la città e il territorio danneggiati si trovano improvvisamente nello scenario del tempo 0. Il proprio territorio si trasforma da familiare a problematico, complesso e radicalmente diverso da quello della normalità vissuta e conosciuta.

Cosa fare dopo un evento calamitoso? La risposta politica prevede in prima istanza la riabilitazione dei sistemi fisici e sociali e secondariamente la ricostruzione dei luoghi della città e del territorio. Ciò che risulta meno chiaro è come farlo. «È perlomeno singolare che in un paese come il nostro, così frequentemente devastato da eventi calamitosi, tardi tanto a profilarsi un'idea-guida di ricostruzione» (Alexander, 2012).

Negli ultimi 50 anni l'Italia ha avuto l'occasione di sperimentare modelli di ricostruzione che hanno, talvolta, attivato buone pratiche. La dinamica che si osserva in tali 'occasioni' è quella di un climax ascendente di interesse da parte degli enti e media nazionali e internazionali. L'ultima forma di considerazione ricevuta dai luoghi colpiti è quella di un 'niche market' fatto di ricercatori e studiosi, che non detengono gli strumenti per dare forma ad un'idea guida nazionale¹.

La rigenerazione urbana implica la messa in campo di risorse finanziarie, di competenze (politiche, tecniche, di governance) e di strumenti che devono essere organizzate secondo una chiara visione del futuro delle aree afflitte.

La definizione di una direzione si basa su una consapevolezza del tempo e dello scenario fisico e sociale che sia in grado di accompagnare nel tempo il territorio colpito (Geipel, 1982). Da un lato la comunità, in una visione di breve periodo dettata dalla disperazione, chiede di ristabilire la situazione pre-disaster, dall'altro, il pianificatore cerca di orientare la ricostruzione verso una nuova struttura urbana e/o territoriale che sia sostenibile sul lungo periodo.

Il dialogo tra pianificatore (organi preposti) e il cittadino, trova però troppo spesso spazio in contesti di urgenza dove la priorità è più orientata all'agire che al pianificare.

¹ La popolazione sin da subito, sentendosi privata della propria città e della propria identità dal sisma, ha già una sorta di "progetto implicito di ricostruzione chiaro, la città come era prima", che collide con la proposta di piani grandiosi avanzata da politici e amministratori, progettata e pianificata da urbanisti e "Planners", che vedono la possibilità di poggiare la città futura su nuove basi più "libere" dagli ostacoli classici della Pianificazione (Geimpel, 1982; Olshansky, 2002). Questa divergenza di prospettive è alla base di molti conflitti riscontrati in molte ricostruzioni (Edgington, 2009).

Il fenomeno 'disastro' si comporta come catalizzatore di trasformazioni e acceleratore di trend pregressi (Scamporrino, 2013), il suo effetto può trasformarsi in iniezione letale su aree depresse, specie se accompagnato dall'intromissione di agenti esterni in fase ricostruttiva (es. ricostruzione eterodiretta). In un sistema compromesso l'esito più probabile risulta essere una non-ripresa nel breve medio periodo. In letteratura, molti autori (Alexander, 2004; Edginton, 2009; Nimis, 2009) hanno sottolineato la necessità di contestualizzare il progetto in un quadro conoscitivo che comprenda lo stato di salute del sistema al momento del sisma e la traiettoria evolutiva del territorio. La vera sfida della ricostruzione di un territorio depresso può essere quindi interpretata come correzione o ridefinizione di una traiettoria pregressa negativa.

La ricostruzione in un territorio stratificato e complesso, come quello italiano, non può seguire delle fasi rigide e lineari. La complessità della messa in sicurezza e della rigenerazione dei centri storici si scontra con la necessità della comunità di accelerare i processi ricostruttivi favorendo la realizzazione di aree moderne e di soluzioni temporanee che conservino la comunità che un domani dovrà reinsediarsi (Alexander, 2004; Edginton, 2009). Tattica, temporaneità e coinvolgimento degli attori locali sono quindi la vera sfida per coadiuvare le strategie di medio-lungo periodo.

Partendo proprio da questa sfida, ed in particolare dall'obiettivo di sostenibilità, il TM si è imposto come strumento di gestione atto a guidare un sistema verso un nuovo scenario, senza procedere per inerzia sul cammino già intrapreso. Micro e macro cambiamenti rivolti a struttura e sovrastruttura, in contrasto con le logiche di profitto e di sviluppo fino ad allora intraprese, hanno costituito le fertili basi di questo processo di sperimentazione pianificatoria.

Secondo queste premesse, il paper esplora le potenzialità dello strumento nella gestione del rischio e del disastro superando la dicotomia dei processi in pre e post disastro. L'evento viene quindi riletto come catalizzatore di una transizione da un assetto di base ad uno scenario futuro sostenibile.

In questo contesto viene infine analizzata la SNAI, che agendo su territori tendenzialmente depressi ed esposti a rischio, si propone di guidare le aree interne verso un nuovo scenario caratterizzato dall'inversione dei trend in atto.

3 | Descrizione dell'approccio

Il Transition Management approach si inserisce all'interno del dibattito di sviluppo urbano come strumento utile ad accompagnare i luoghi da uno stato di fatto ad uno scenario futuro condiviso.

Attraverso un'ottica di lungo periodo fatta di interventi minimi e costanti il TM pone l'obiettivo di definire un percorso di transizione verso un nuovo assetto, sia esso caratterizzato dall'obiettivo di una maggiore sostenibilità o da altre tematiche ritenute centrali in un determinato periodo.

Il TM si pone come approccio alla pianificazione partecipata attraverso l'applicazione di sei principi:

- Entrare nel sistema-territorio
- Definire piccoli, ma radicali interventi
- Dare spazio a diversità e flessibilità
- Co- creare
- Fare spazio ad agenti di cambiamento
- Facilitare il social and institutional learning

Nella sua forma più matura il TM consente lo sviluppo di tali principi attraverso quattro tipi di interventi:

- Orientare ai correnti obiettivi e sfide di sviluppo
- Definire un'agenda condivisa al fine di creare un unico senso di potere e responsabilità
- Attivare progetti comuni
- Riflettere/Ponderare

Al fine di poter avviare, sviluppare ed eventualmente concludere il percorso di transizione, il TM ha sviluppato degli strumenti:

- Analisi del sistema (AS)
- Analisi degli attori (AA)
- Transition Arena (TA)

La strutturata semplicità del TM è finalizzata ad identificare i pochi, ma chiari fattori necessari ad attivare e rendere concreto il percorso di transizione. Il TM cerca quindi di stimolare i territori attraverso un approccio flessibile che dia una visione di lungo periodo, un impulso ai cambiamenti a livello locale e che possa contribuire ad un collettivo empowerment. Ogni territorio può declinare il TM a seconda delle proprie esigenze e delle proprie risorse, andando a definire le caratteristiche della propria transizione.

Ciò su cui vale la pena porre l'attenzione è costituito dagli strumenti attraverso cui il TM entra nel sistema territoriale, ne definisce obiettivi ed attività e ne struttura un campo di sperimentazione collettiva.

La fase di avvio del percorso di transizione, ovvero l'entrata nel sistema territoriale, vuole innanzitutto proporsi come ingresso non invasivo. Tale fase può essere considerata come periodo di osservazione dell'intero sistema territoriale nei suoi vari layer e nella loro complessa interrelazione.

L'Analisi di Sistema (AS) costituisce lo strumento principale di osservazione e disegno dello stato dei luoghi e delle rispettive dinamiche. Interviste, analisi dell'evoluzione del territorio, raccolta e osservazione dei dati socio-demografici ed economici sono alcuni dei metodi che possono essere utilizzati da parte del TM team per raggiungere il livello desiderato di conoscenza del territorio. In questo senso, il dettaglio può essere modulato sui singoli sistemi a seconda del tipo di transizione a cui si vuole dare vita.

Tale fase deve portare, tra le altre cose, alla definizione di un perimetro spaziale, temporale e tematico di azione. In questo senso, la scelta delle tematiche e quindi degli obiettivi di transizione, necessita l'identificazione di tutti i fattori che direttamente o indirettamente influiscono sulla tematica scelta. La flessibilità dell'approccio consente poi ai singoli territori in transizione di sviluppare il proprio metodo di reporting, sia esso caratterizzato da una natura più tecnica o più descrittiva.

L'analisi degli attori (AA) va a completare la fase di osservazione del sistema territoriale oggetto del percorso di transizione. La AA deve essere in grado di dare vita ad una mappatura di tutti i soggetti coinvolti e potenzialmente coinvolti dal processo. L'identificazione delle caratteristiche, delle competenze, degli interessi e dei 'poteri' degli attori ha quindi lo scopo di individuare la natura sociale di coloro che collaboreranno direttamente alla realizzazione delle attività di transizione. In fine la mappatura così definita costituirà la base per la selezione di un panel di attori che verranno direttamente coinvolti in un'arena temporanea di dialogo e discussione.

A seguito della piena comprensione del quadro conoscitivo il TM passa quindi ad una fase di pianificazione partecipativa attraverso il diretto coinvolgimento del panel di attori individuati nella AA.

La transition arena (TA) costituisce l'occasione di coinvolgimento e confronto degli attori. La TA è lo strumento chiave del percorso di transizione e permette di creare un dialogo tra diverse realtà (pubbliche, private e/o associative) e diverse prospettive (politiche, accademiche, commerciali, ecc. ecc). Per rendere concreto ed evolutivo il processo di transizione risulta fondamentale coinvolgere agenti di cambiamento, ovvero attori che abbiano la capacità di dare vita al cambiamento.

La TA può quindi essere letta come un vero e proprio strumento di governance partecipativa. L'introduzione di questo strumento multi-attoriale porta ad una innovazione della pianificazione partecipativa grazie alla sua capacità di coinvolgere gli attori non attraverso una consultazione, tipica dell'approccio di stakeholder involvement, ma attraverso una vera e propria attività di laboratorio condiviso.

Il compito dell'arena si concretizza nel definire il vero e proprio obiettivo, o serie di obiettivi, di transizione e quindi passare ad un disegno vero e proprio dello scenario verso cui si vuole approdare.

L'ultimo compito degli attori dell'arena è quello di definire un'agenda condivisa e coordinata tra gli individui stessi dell'arena. Gli attori che intendono dunque fare parte del processo devono allineare i propri tempi a quelli dell'intera macchina della TA. Il carattere innovativo della condivisione dell'agenda consiste quindi nella sua capacità di responsabilizzare gli attori e di avviare un vero e proprio empowerment nei loro confronti.

4 | Applicazione

Il Transition Management, grazie alla sua versatilità, ha vissuto un processo di applicazione articolato in diversi contesti culturali e per diverse finalità di transizione.

Al fine di capire la grande potenzialità del TM è interessante citare la varietà delle sue applicazioni, quali ad esempio quella da parte delle politiche nazionali tedesche nel settore agricoltura, mobilità, energia e ultimamente sanità, o come le Fiandre se ne siano avvalse per le politiche di housing e gestione dei rifiuti. Ad una scala locale possono invece essere ricordate le sperimentazioni della regione del Parkstad Limburg, delle province olandesi dello Zeeland e di Utrecht e delle applicazioni su singoli progetti quali Transumo, Transforum, People Movers ed il progetto MUSIC.

In particolare il progetto MUSIC ha visto la sperimentazione del Transition Management in 5 città europee tra le nazioni di Scozia, Belgio, Germania, Francia e Olanda e con il supporto dell'Istituto Olandese per la Ricerca della Transizione (DRIFT). L'esperimento consente di vedere come lo stesso obiettivo in termini di carbon and energy reduction in urban policies sia stato approcciato e raggiunto attraverso il TM in vari contesti culturali e con differenti dimensioni delle comunità coinvolte.

Scozia e Belgio, sperimentando il TM rispettivamente nelle città di Aberdeen e Ghent, hanno vissuto un processo di transizione simile. Le due città hanno intrapreso il percorso partendo da motivazioni diverse, da un lato il TM team di Aberdeen ha invitato gli attori a considerare la questione della riduzione delle emissioni come issue di natura economica, dall'altro la municipalità di Ghent ha posto la tematica come una issue di tipo ambientale ed ecologico. Le due diverse posizioni devono essere lette sia come fenomeno culturale, sia come causa della forte dipendenza dalle fonti energetiche non green della città di Aberdeen. La definizione di un obiettivo collettivo di sostenibilità è stata invece interpretata nella TA della città di Ludwigsburg come tavolo di definizione di principi di sostenibilità e di un visione futura condivisa per la propria città.

Secondo questa visione, gli attori coinvolti hanno definito obiettivi, comuni e personali, ed hanno allineato le proprie agende fino al 2050, ovvero fino alla data prevista per il raggiungimento dello scenario di sostenibilità urbana condiviso.

La Transition Agenda ha quindi lo scopo finale di allineare tutti gli attori verso un obiettivo che viene raggiunto attraverso la definizione di impegni sia personali e che collettivi, ma comunque condivisi sia nel tempo sia nella forma. L'esito è una 'macchina collettiva' in movimento verso uno scenario urbano ed in cui ogni soggetto è responsabile del proprio lavoro e nel contempo giudice e osservatore del lavoro altrui, per un condiviso senso di responsabilità.

Feedback, opinioni e necessità degli attori sono condivise al fine di trovare punti in comune.

Ove necessario, sono stati invitati a prendere parte alle differenti TA nuovi attori, siano essi emersi come strategici all'interno dei dibattiti delle TA, siano essi comparsi come nuovi attori strategici nel panorama pianificatorio o abbiano essi stessi espresso il desiderio di poter partecipare agli incontri.

In fine il percorso di transizione trova compimento con la vera e propria fase di Getting into action.

5 | Discussioni. Prospettive di applicazione nelle aree soggette a rischio sismico

Passando in rassegna le ricostruzioni post disastro italiane dal dopoguerra ad oggi appare evidente come stentino a delinearsi metodi, tecniche, strumenti e procedure nazionali che siano in grado di prevenire il disastro e gestire adeguatamente la fase successiva (Nimis, 2010). Molte scelte compiute dopo il disastro per rispondere alle crisi multilivello, contingentemente razionali e ragionevoli, hanno invece effetti negativi nel medio-lungo termine, come ad esempio le strategie per l'alloggio degli sfollati nel caso

aquilano. Proposte come imprescindibili nell'immediato, le New Towns sono state realizzate fuori dal contesto urbano pre-sisma e in contraddizione con gli strumenti urbanistici vigenti prima dell'evento. A distanza di anni è emersa l'incoerenza della soluzione rispetto alle strategie di sviluppo e la criticità in termini di pianificazione territoriale. In questo contesto è fondamentale sottolineare che il pesante intervento di trasformazione della città è stato compiuto e voluto da attori sovralocali che hanno risposto con opere definitive a problemi temporanei legati alla transizione della città. La cittadinanza e gli attori locali, alla stregua di osservatori, sono stati esclusi del processo ed hanno svolto il ruolo di fruitori o comprimari. Tale modus operandi è molto distante dalla ratio del TM che pone al centro la condivisione e progettazione collettiva (TA), l'inclusione di tutti gli attori (AA) in un'ottica sistemica (AS) che tiene conto del contesto pregresso come delle strategie future. A questo esempio è possibile aggiungere anche la decontestualizzata città fantasma di Nuova Gibellina per il terremoto del Belice '68 (Pinziello, 2012) e le aree industriali di vallata dell'Irpinia mai decollata (Gerundo, 2011), tutte frutto di una mancata condivisione con gli attori locali di soluzioni calate dall'alto.

I recenti eventi sismici (agosto-ottobre 2016) hanno investito territori già classificati come aree interne del centro Italia. Questa coincidenza permette di osservare sinergie e conflitti fra strategie di sviluppo di lungo termine (SNAI) e provvedimenti legati alla gestione dell'emergenza.

Nonostante la necessità di un coordinamento richiamata esplicitamente nella bozza di strategia dell'area interna Monti Reatini ², sono riscontrabili diverse contraddizioni fra la direzione che Regioni e amministrazioni locali vorrebbero imprimere al territorio attraverso la Strategia Aree Interne e le azioni intraprese dalle stesse attraverso gli uffici speciali per la ricostruzione coordinate dal commissario straordinario.

Il primo conflitto emerso è quello fra la strategia di lungo termine di riorganizzazione del sistema scolastico e i provvedimenti urgenti³ che promuovono non solo la messa in sicurezza degli edifici scolastici esistenti ma anche la nuova edificazione di scuole senza tenere conto della effettiva domanda e la necessità di «razionalizzazione degli istituti scolastici presenti sul territorio».⁴

Un altro esempio di mancato inquadramento dei provvedimenti emergenziali in una strategia di lungo termine è rintracciabile nell'art. 14 del Decreto Legge 9 febbraio 2017, n. 8 (coordinato con la legge di conversione 7 aprile 2017, n. 45) *Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017* che, sui principi «di contenimento dell'uso del suolo e riduzione delle aree da destinare ad insediamenti temporanei», regola l'acquisizione a titolo oneroso di immobili «da destinare temporaneamente a soggetti residenti in edifici distrutti o danneggiati dagli eventi sismici». «Al termine della destinazione all'assistenza temporanea, la proprietà degli immobili acquisiti (...) può essere trasferita senza oneri al patrimonio di edilizia residenziale pubblica dei Comuni nel cui territorio sono ubicati.» L'acquisizione avviene sulla base della ricognizione del fabbisogno effettuata dalle Regioni, in raccordo coi Comuni interessati e della «preventiva approvazione del Capo del Dipartimento della protezione civile previa valutazione di congruità sul prezzo convenuto resa dall'ente regionale competente in

² «Gli eventi recenti non devono condurre a un cambio di strategia, anzi, creano l'esigenza di un'accelerazione della fase istruttoria della strategia di rilancio complessivo dell'area interna e di uno scatto programmatico per l'individuazione delle più efficaci sinergie tra questa e l'opera di ricostruzione e rivitalizzazione delle comunità colpite dal sisma. E' quindi molto importante che i progetti di ricostruzione e di sviluppo dei luoghi terremotati si intreccino e avanzino coerentemente con il tentativo di rilancio complessivo supportato dalla Strategia Nazionale Area Interna».

³ Si fa qui riferimento all'Ordinanza n. 33 dell'11 luglio 2017 *Approvazione del programma straordinario per la riapertura delle scuole nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016; disciplina della qualificazione dei professionisti, dei criteri per evitare la concentrazione degli incarichi nelle opere pubbliche e determinazione del contributo relativo alle spese tecniche.*

⁴ Dalla bozza di strategia Monti Reatini: «Possibili azioni per raggiungere i risultati attesi - Scuola: Verifiche sullo stato dei plessi scolastici nei Comuni colpiti dal sisma; - Razionalizzazione degli istituti presenti sul territorio; - Introduzione di forme di incentivo ai docenti che scelgono di rimanere nell'area per rafforzare la continuità didattica ed amministrativa nelle scuole; - Ammodernamento/potenziamento della dotazione strumentale ed infrastrutturale delle scuole - Aumento delle attività extracurricolari e sperimentazione di laboratori didattici.»; l'obiettivo di razionalizzazione degli istituti scolastici è presente anche nel documento: Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, 2014.

materia di edilizia residenziale pubblica (...) nonché valutazione della soluzione economicamente più vantaggiosa tra le diverse opzioni, incluse le strutture abitative d'emergenza». La collocazione degli immobili, la distribuzione sul territorio, non rientrano fra i criteri di selezione pur rappresentando, una volta acquisiti dai comuni come patrimonio di edilizia pubblica, un elemento di ridefinizione dell'assetto territoriale e urbanistico, determinante per lo sviluppo di lungo termine.

Il TM è uno strumento duttile che nasce per essere declinato a seconda delle risorse offerte dal contesto e della direzione che si vuole imprimere alla traiettoria di sviluppo di un territorio.

L'elaborazione di una forma di TM adattata alle peculiarità del contesto nazionale, come strumento di supporto nella gestione del rischio e del disastro, presenta numerosi vantaggi. Gli aspetti che rendono il TM lo strumento idoneo e auspicabile per l'inserimento di elementi di prevenzione sia nell'ordinarietà che nel momento critico della ricostruzione sono:

- La versatilità rende lo strumento pronto ad essere declinato in contesti differenti e secondo finalità eterogenee. Questa caratteristica risulta ancora più interessante in un contesto come quello italiano caratterizzato da forte disomogeneità territoriale.
- La natura process oriented del TM consente infatti di elaborare strategie differenti, che meglio aderiscono al territorio, mantenendo una forte coerenza generale grazie alla semplicità e forte definizione organizzativa del metodo e demandando all'arena locale la definizione delle esigenze e della vision.
- I tre livelli di policy-making previsti, strategico, tattico e operativo (Kemp, Loorbach, 2003), comportano una doppia velocità del processo: trasformazioni nel breve termine che conferiscono concretezza e visibilità alla transizione ma allo stesso tempo sono coerenti con la vision e funzionali alla strategia di lungo termine.
- L'andamento circolare dettato dai sistemi di monitoraggio, verifica e costante ridefinizione della traiettoria, in contrapposizione con la determinazione a priori di un percorso di trasformazione che copre un arco di tempo spesso superiore ai 50 anni.
- La definizione dell'obiettivo come ventaglio di scenari possibili, basket of images, che determinino la direzione auspicabile ma non un tracciato obbligatorio.
- La possibilità di essere adottato, essendo un approccio, da qualsiasi istituzione, a prescindere dalla scala, senza la necessità di creare nuovi enti appositi.

Nel contesto specifico della ricostruzione post-disastro italiana, la struttura del TM, attraverso la TA, permette agli attori locali di avere un ruolo attivo nel processo e paritario rispetto agli attori, politici o tecnici, rappresentativi di enti sovraordinati, arginando di fatto il rischio di una governance esogena. Allo stesso tempo l'inquadramento delle azioni tattiche e operative, necessarie nelle prime fasi post-disastro, all'interno di un processo di transizione conferisce un respiro di lungo termine al processo di ricostruzione.

La versatilità dell'approccio è una delle principali caratteristiche che rendono interessante valutare la sua applicazione in Italia. Ciò nonostante l'analisi condotta ha permesso di identificare anche alcune criticità e sfide che il cambio di contesto inevitabilmente comporta.

Le maggiori perplessità sono destinate dalla esportabilità di un approccio il cui successo può essere stato influenzato dalla specificità del contesto olandese. In particolare ci riferiamo sia alle peculiarità della cornice politica/pianificatoria sia di contesto geografico.

Circa la prima il dibattito sulla relazione fra polder-model olandese e TM (Kemp, Loorbach, 2003; Meadowcroft, 2007; Rotmans et al., 2007) non permette di dirimere la questione riguardo la sinergia o antagonismo degli approcci, permette tuttavia di rilevare una stretta correlazione fra i due. La prevalente continuità nelle linee politiche sia a scala nazionale sia a scala locale ha favorito e reso più efficaci le applicazioni sperimentali del metodo.

In riferimento alla specificità geografica del contesto Olandese, primo fattore che può aver facilitato l'applicabilità del TM è la modesta estensione territoriale dell'Olanda assieme alla sua sostanziale omogeneità; il contesto italiano, esteso ed eterogeneo presenta quindi specificità radicalmente differenti.

L'applicazione del TM in Italia pone un'ulteriore sfida, l'identificazione del framework.

Quale istituzione dovrebbe farsi promotrice del processo e come si innesta questo con la pianificazione ordinaria?

E' necessario innanzitutto vagliare quali sono gli attori o enti che potrebbero avere un ruolo chiave ed adottare l'approccio favorendo l'avvio al processo. Per fare questo è opportuno considerare per ognuno le implicazioni derivanti dalla diversa scala di riferimento, competenza e capacità di disporre delle risorse necessarie.

L'adozione del TM da parte dell'ente locale, il comune, presenta il vantaggio di poter fare affidamento su una forte relazione col territorio, fatta di conoscenza dello stesso, ma anche di rapporti di fiducia fra l'ente e la popolazione coinvolta nella transizione. Inoltre il comune ha facoltà attraverso la pianificazione locale di arrivare fino alla normazione del suolo e al progetto. D'altra parte la dimensione ridotta risulta fuori proporzione di fronte all'impatto che un disastro ha sulla struttura territoriale. In assenza di finanziamenti esterni (europei, statali, regionali, etc..) la scarsità di risorse economiche assieme a competenze tecniche spesso non adeguate renderebbe complessa la gestione del processo di TM.

La valutazione dell'ente provinciale come attore promotore rischia di trovare fondamenta poco solide a causa dell'incertezza nella definizione delle competenze e dell'ente dal punto di vista amministrativo. Allo stesso modo la Città Metropolitana e le Unioni di Comuni offrono caratteristiche ottimali per l'applicazione e la promozione del TM ma, ad oggi, soffrono della medesima incertezza delle province.

Pur non coprendo l'intero territorio nazionale ed essendo in ente di secondo livello limitato perlopiù alla gestione, la Comunità Montana offre il vantaggio di essere riconosciuta dalla popolazione che ne percepisce chiaramente i limiti e può fare affidamento su relazioni consolidate tra comuni e amministratori all'interno di una unità territoriale definita. Ultimo aspetto, non secondario, la Comunità Montana è un livello amministrativo specializzato, che ad oggi si occupa della gestione tematica di aspetti e servizi dei comuni che ne fanno parte, proprio per questo non è parte integrante della filiera della pianificazione. Qualora dovesse farsi promotrice di un processo di transizione sarebbe necessario potenziare e allargare le competenze.

L'ente regionale ha un'estensione territoriale spesso paragonabile a quella di alcune nazioni europee, ad esempio l'Olanda, e dispone di risorse e competenze tali da poter supportare con successo l'adozione del TM. Tuttavia pur non avendo il polso del territorio a scala locale ed avendo una macchina amministrativa che poco si presta ad una gestione tattica, può avere il ruolo di coordinamento e promozione del TM nelle aree a rischio.

La protezione civile con la sua natura adimensionale si presta ad essere l'organo tecnico di supporto sui temi legati al disastro (sia come prevenzione che come ricostruzione), certamente però non può non agire in tandem con un attore locale o con enti sovralocali competenti in materia di urbanistica e pianificazione come ad esempio la Regione.

Sulla base dell'analisi dei possibili attori coinvolti nel processo di transizione, gli autori suggeriscono due possibili framework per l'avvio di una adozione, in via sperimentale, del TM nel contesto italiano.

Nel primo scenario il TM trova nell'ente locale, il comune ma preferibilmente l'unione di comuni, il driver del processo. In questo caso la regione dovrebbe avere la funzione di promotore presso i comuni il TM come strumento facoltativo, oltre a fornire un adeguato supporto tecnico e finanziario/economico.

Il secondo scenario propone un framework in cui la promozione avviene a livello nazionale attraverso un'iniziativa mirata e definita a livello di ambito territoriale (ad esempio le aree interne per loro natura

più sottoposte a rischi e più fragili). Saranno poi i diversi attori a configurarsi come driver adottando il processo nella configurazione che riterranno più opportuna.

In quest'ottica La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) offre una cornice sufficientemente ampia per svolgere il ruolo di promotore nell'adozione del TM. La Strategia stessa condivide con il TM diversi aspetti, primi fra tutti l'obiettivo di inversione o correzione di trends demografici ed economici negativi e la gestione di una transizione sistemica, multifattoriale e multiscalare. La SNAI ha inoltre come oggetto territori che per la maggior parte sono ad alto rischio sismico ed idrogeologico e ha fra gli obiettivi l'integrazione nel progetto di sviluppo di azioni e strategie di prevenzione. Non da ultimo il metodo di perimetrazione delle aree permette di definire una potenziale arena che condivide già altri obiettivi e ha un percorso di collaborazione avviato. In tal senso l'adozione del TM in un'ottica di prevenzione multi-rischio potrebbe collaborare e agire in maniera sinergica rispetto agli obiettivi della SNAI.

6 | Conclusioni e prospettive

Il paper ha sondato e valutato il Transition Management come strumento per poter supportare i territori esposti a rischio, ed in particolare le aree interne, nella prevenzione e nella risposta ai disastri.

Attraverso la descrizione dello strumento e della sua applicazione in contesti differenti per cultura, dimensione e necessità, il paper ha cercato di delineare i punti di forza e le potenzialità applicative dello strumento stesso, al fine di poter immaginare una sua futura applicazione in Italia.

Coerentemente con la vocazione dello strumento definita dal DRIFT, in questa ricerca il TM è stato utilizzato in primo luogo come strumento interpretativo per supportare una nuova lettura del disastro, della ricostruzione e della prevenzione come transizione sistemica di un territorio. Questa interpretazione permette di individuare nella window of opportunity post-disastro non un'occasione di avviare politiche divergenti rispetto al percorso pre-disastro ma un momento di accelerazione della transizione di lungo termine già avviata, ribaltando così la visione del disastro, da catalizzatore di trends a catalizzatore di strategie.

In secondo luogo si è proceduto ad un riesame dello strumento di gestione al fine di individuare le necessarie modifiche per un potenziale uso nel contesto italiano. Con particolare attenzione alle aree interne e alla loro 'casuale' e 'causale' corrispondenza ad aree a forte rischio sismico, si è dunque giunti all'individuazione di due possibili framework per l'adozione del TM.

Vista la natura adattiva sia tattica che strategica, nonché di medio e lungo periodo, del TM, sembra auspicabile l'avvio di una forma di sperimentazione italiana dedicata ai territori esposti a rischio, siano essi già coinvolti in un processo di ricostruzione, di prevenzione o di devoluzione.

Gestire il rischio e la ricostruzione con il supporto del TM permetterebbe infatti il superamento della lettura dicotomica pre/post-disastro grazie all'elaborazione di una visione condivisa della traiettoria del territorio basata su una nuova cultura della prevenzione.

Riferimenti bibliografici

Alexander D. (2004), *Planning for Post-Disaster Reconstruction*, grif.umontreal.ca, Montreal.

Alexander D. *Disaster, Government and Governance* (disponibile su emergency-planning.blogspot.it, ultimo accesso 20/09/2016).

Edginton DW. (2009), *Reconstructing Kobe*, University of British Columbia Press, Vancouver.

Geipel R. (1982), *Disaster and Reconstruction: the Friuli (Italy) Earthquakes of 1976*, George Allen and Unwin, London.

Gerundo R., Fasolin I. (2011), "Il più Grande Intervento Post Sisma del '900", in *Urbanistica e Informazioni*, no. 226, INU Edizioni, Roma.

Kemp R., Loorbach D. (2003), "Governance for sustainability through transition management", *Open Meeting of Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community*, Montreal, Canada.

Nimis P. (2009), *Terre Mobili*, Donzelli, Roma.

- Pinzello I. (2012), "Le Politiche di Sviluppo Territoriale per la Valle del Belice", in *Planum*, no. 25 vol.2.
- Roorda C. (2012), *Transition Management in Urban Context. Guidance manual-collaborative evaluation version*, DRIFT, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- Rotmans J., Kemp R., Van Asselt M. (2001), "More evolution than revolution: transition management in public policy." in *Foresight* 3.1, pp. 15-31.
- Rotmans J., van Asselt B. (2001), "Uncertainty management in integrated assessment modeling: towards a pluralistic approach.", in *Environmental monitoring and assessment* 69.2, pp. 101-130.
- Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica: la storia e la norma*. Laterza, Bari.
- Scamporrino M. (2013), *Governare la ricostruzione*, Università degli Studi di Firenze, Firenze.
- Smith K. (2013) *Environmental hazards: assessing risk and reducing disaster*. Routledge.
- Solecki M., Michaels S. (1994), "Looking through the post-disaster policy window.", in *Environmental Management* 18.4, pp. 587-595.
- Van den Bosch S., Rotmans J. (2008), "*Deepening, Broadening and Scaling up: a Framework for Steering Transition Experiments*." (2008).
- Wittmayer, Julia, Chris Roorda, and Frank van Steenberg, eds. "Governing Urban Sustainability Transitions—Inspiring examples." *International Journal of Sustainable Development* 15.1 (2014): 19-36.

Riferimenti programmatici e normativi:

- Bozza di Strategia Area Interna Lazio 2 Monti Reatini
(www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Strategie_di_area/Bozze_della_strategia.html)
- Decreto Legge 17 ottobre 2016, n. 189 *Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016*.
- Decreto Legge 9 febbraio 2017, n. 8 (coordinato con la legge di conversione 7 aprile 2017, n. 45) *Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017*
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 settembre 2016, registrato dalla Corte dei conti il 14 settembre 2016, al n. 2542 *Nomina di Vasco Errani a Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione*
- Ordinanza n. 33 dell'11 luglio 2017 *Approvazione del programma straordinario per la riapertura delle scuole nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016; disciplina della qualificazione dei professionisti, dei criteri per evitare la concentrazione degli incarichi nelle opere pubbliche e determinazione del contributo relativo alle spese tecniche*.
- Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, 2014