



## RESILIENZA E SICUREZZA PER I TERRITORI E LE CITTÀ.

### Progettare la prevenzione per il rischio sismico e idrogeologico

CONVEGNO NAZIONALE

**1° marzo 2017**

**Casa dell'Architettura**  
Piazza M. Fanti 47, Roma

#### Patrizia Colletta

Presidente Dipartimento "Progetto sostenibile ed efficienza energetica"  
Ordine Architetti P.P.C. di Roma e provincia

---

#### L'EMERGENZA E LA STRAORDINARIETÀ

Siamo un Paese fragile e vulnerabile, questi ultimi sei mesi hanno messo in ginocchio l'Italia centrale, anche per la severità degli eventi e per le caratteristiche orografiche e infrastrutturali dei territori coinvolti. L'INGV ha dichiarato che il 2016, per gli eventi sismici è stato un "anno orribile" con più di 53.000 eventi.

In questa situazione tragica, deve andare il nostro ringraziamento alla Protezione civile alle forze dell'ordine, alla Croce Rossa, a tutti i volontari che si sono prodigati per soccorrere le popolazioni colpite, mostrando il meglio che l'Italia sa dare. Non sono eroi, come si ostinano a voler affermare i giornali e le televisioni, ma veri professionisti che, sulla base di una preparazione tecnica e gestionale delle situazioni di crisi, sanno come e dove operare. Una professionalità costruita sulla base degli eventi tragici che hanno colpito l'Italia negli ultimi decenni e su una grande passione e umanità. Un sistema molto complesso di gestione dell'emergenza: 131 comuni colpiti, 52 zone rosse, 400.000 persone coinvolte, 116.000 sopralluoghi, 30.000 volontari, un fabbisogno stimato di 3.400 casette, le cosiddette "Soluzioni Abitative di Emergenza", 23 miliardi di euro stimati tra costi per i soccorsi e ricostruzione. Professionalità che in questa fase di emergenza e di avvio della ricostruzione sono risorse di inestimabile valore.

#### I RISCHI SI DEVONO PREVENIRE

Siamo ben consapevoli che il rischio sismico e idrogeologico sono calamità naturali che non possono essere fermate, il primo non può essere previsto, mentre per il secondo siamo ormai quasi ad un punto di non ritorno. Ma molte cose potrebbero e devono essere realizzate: gli effetti degli eventi calamitosi possono essere ridotti, si può intervenire per mitigare la vulnerabilità del territorio e si possono limitare gli impatti negativi a partire dall'obiettivo di garantire l'incolumità delle vite umane e a seguire la distruzione del patrimonio edilizio e dei beni storico-architettonici, la salvaguardia del settore zootecnico e agricolo.

#### QUATTRO DOMANDE PER USCIRE DALL'EMERGENZA

Le domande che possono essere il filo conduttore della riflessione di oggi sono quattro:

- siamo finalmente giunti alla piena consapevolezza che non possiamo più continuare a pagare e piangere la distruzione di comunità, città e territori e che oggi è il tempo di lavorare per la prevenzione?
- abbiamo gli strumenti, le conoscenze e le tecniche per affermare che la cultura della manutenzione del territorio e delle città, la sicurezza strutturale e l'efficienza energetica degli edifici è l'unica strada possibile per progettare il futuro del nostro Paese?
- se e come, possiamo iniziare ad attuare politiche e strategie di adattamento ai cambiamenti climatici e ai terremoti, per garantire la sicurezza dei cittadini e rendere il nostro territorio e le nostre città capaci di reagire e di adattarsi ai fenomeni derivanti dai cambiamenti climatici anche in condizioni atmosferiche estreme e in presenza di eventi sismici di carattere eccezionale?
- l'ultima, le può riassumere tutte, si può uscire dalle pratiche dell'emergenza e affrontare in via ordinaria, strutturale e organica la risposta a queste situazioni di rischio? Oggi dobbiamo dare una risposta positiva.



Infatti, non parleremo di “emergenza” anche se ancora si stanno affrontando gli interventi di soccorso e di avvio della ricostruzione che richiedono uno straordinario impegno. Oggi vorremmo avviare una riflessione sul futuro: come costruire un “Progetto per la prevenzione” una sfida culturale, politica, tecnica, economica e sociale, in “tempo di pace”, per non dover rimpiangere, ancora una volta, tutto quello che non è stato messo in campo e poter parlare di quante vite umane sono riuscite a salvarsi, quanti edifici e monumenti a rimanere indenni, quando, ineluttabilmente arriverà la prossima catastrofe naturale.

## **UNA STRATEGIA PER LA MANUTENZIONE DEL TERRITORIO E DELLA CITTÀ**

Promuovere una strategia per la manutenzione del territorio e della città, che riduca i costi straordinari per le situazioni di emergenza e ricostruisca un senso civico e di comunità, significa introdurre una categoria valoriale nelle politiche delle istituzioni e delle amministrazioni, nonché nella vita dei cittadini e nel lavoro dei professionisti partendo dagli elementi fondanti della “cultura della prevenzione”.

Un radicale cambiamento che dall'emergenza ci deve portare alla gestione ordinaria dei rischi naturali e a progettare e realizzare città capaci di adattarsi ai cambiamenti climatici e a fronteggiare la fragilità del territorio italiano. Il “Progetto” quindi, inteso come capacità di prevedere gli effetti degli eventi catastrofici naturali e promuovere l'avvio di un ampio programma di previsione e riduzione della vulnerabilità del patrimonio immobiliare pubblico e privato con la realizzazione di opere e interventi per l'eliminazione delle situazioni di rischio generate da una inadeguata gestione del territorio. È importante incentivare i comportamenti “virtuosi” da parte delle famiglie, proprietarie di un patrimonio immobiliare diffuso e spesso obsoleto e, soprattutto, creare una nuova consapevolezza per i professionisti di dover contribuire ad affermare la cultura e le buone pratiche della prevenzione.

## **LA SINDROME DELLA RIMOZIONE**

In occasione di eventi disastrosi, si commemorano le vittime, si contano i danni, genericamente si denunciano gli effetti dei condoni e della mancata repressione degli abusi edilizi, senza mai chiamare in causa chi avrebbe dovuto prevenire, vigilare, reprimere, tutelare, attribuendo a decisioni di “altri” gli effetti del disastro.

Una semplice verità sembra essere quella che il costo delle vite umane e dei danni economici è considerato cinicamente sempre inferiore a quello necessario per gli interventi di prevenzione, in quanto “eventuale” rispetto alla spesa sicura della messa in sicurezza del territorio e - fatto ancor più grave - di una quasi certa perdita di consenso dell'elettorato locale.

Negli ultimi 50 anni, si sono verificati 7 terremoti devastanti a partire dal Belice del '68 per finire alle scosse di magnitudo 6,5 della scala Richter in Umbria, Marche, Lazio e Abruzzo, questi ci ricordano che i terremoti non si possono prevedere, che altri ne verranno e che, non prendere la strada della prevenzione dei danni, significa continuare ad essere vittime della sindrome della rimozione del problema e non cercare con tenacia le soluzioni. Questa sindrome vale anche per il rischio idrogeologico: frane, alluvioni e dissesti hanno un disperato bisogno di politiche ed interventi di prevenzione per risanare, mantenere, ricucire, stabilizzare versanti, pianure e corsi d'acqua.

## **UNA INVERSIONE DI TENDENZA A LIVELLO ISTITUZIONALE**

Registriamo una importante e sostanziale inversione di tendenza: l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri della “Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche” sta finalmente affrontando la questione del rischio idrogeologico, in maniera complessiva, sia per quanto riguarda la programmazione, il coordinamento e la ricognizione degli interventi urgenti sia per i flussi di finanziamenti e i processi decisionali.

Il Capo della Struttura di Missione Erasmo De Angelis e il Direttore Mauro Grassi questa mattina ci illustreranno gli sforzi messi in campo in questi mesi di attività e i risultati raggiunti. Più di recente, anche il progetto Casa Italia, il Dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, coordinato dal prof. Azzone potrebbe essere una risposta: coordinamento degli interventi, condivisione dei saperi e delle conoscenze, partecipazione e coinvolgimento, sperimentazione di soluzioni innovative e ripetibili.

Gli sforzi di molti di noi cominciano ad avere qualche importante risultato: diffusione della conoscenza e divulgazione dell'informazione ambientale stanno lentamente diventando un obiettivo condiviso dell'iniziativa politica e amministrativa a servizio dei cittadini. La testimonianza è lo straordinario lavoro e gli sforzi quotidiani che in questa direzione svolge l'ISPRA, Istituto Superiore per la protezione e la Ricerca Ambientale, di monitoraggio, di comunicazione ambientale e di informazione scientifica.



## PIANIFICAZIONE URBANISTICA E RESILIENZA

La pianificazione del territorio e quella urbanistica, le scelte di governo del territorio e dei sistemi infrastrutturali, quanto e in che modo influenzano la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici e come determinano la resilienza di un sistema urbano e territoriale? La ricerca del CRESME sul futuro delle metropoli, che abbiamo presentato pochi giorni fa, evidenzia che le città che vincono la competizione internazionale sono quelle che puntano su digitalizzazione, opportunità di lavoro, grandi infrastrutture per la mobilità e piani per la resilienza ambientale. Tutte le capitali europee oggetto dell'indagine Parigi, Londra Stoccolma, Amburgo ecc. hanno predisposto piani per la sostenibilità e la resilienza per affrontare le sfide del futuro, traguardando i loro obiettivi al 2030 o al 2050.

Questi sono i punti fondamentali anche per il rilancio del nostro Paese: politiche e strategie di adattamento ai cambiamenti climatici, sicurezza e prevenzione dei rischi, qualità dell'ambiente urbano, modernizzazione del sistema delle infrastrutture.

È del tutto evidente che il tema della prevenzione dai rischi naturali e la messa in sicurezza del territorio non può essere affrontato solo con la tecnica urbanistica, non è un problema di strumenti di pianificazione ma rappresenta un nodo politico, amministrativo e sociale, all'interno di un più generale quadro legato alle politiche integrate del territorio. Mettere in sicurezza il territorio, pianificare e governare basandosi sulla cultura della prevenzione e della legalità è una scelta che investe trasversalmente vari settori, i soggetti e le politiche, basandosi su alcuni fattori comuni:

- l'approccio sistemico con l'integrazione e il coordinamento delle pianificazioni settoriali;
- l'individuazione di un sistema decisionale e di concertazione dei soggetti e la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali per le scelte localizzative e di sviluppo;
- un sistema di regole, che da solo non basta, ma che deve essere sostenuto da una nuova governance, fondata su principi chiari, indirizzi coerenti e assunzione di responsabilità.

Il governo del territorio non si esaurisce solo nella pianificazione, ma è l'esercizio di una azione molto complessa non si deve porre l'obiettivo di disciplinare gli insiemi di competenza, ma di coordinarli in un unico progetto in grado di operare quella sintesi fra le diverse politiche che su di esso agiscono in modo separato e spesso confliggente.

## COSA INSEGNANO LE IMMAGINI EMBLEMATICHE

La faglia del monte Vettore, la frana di Rigopiano, le macerie di Amatrice, il centro abitato di Norcia con gli edifici indenni, la frana di Ponzano di Civitella del Tronto.

I terremoti e le frane sono eventi catastrofici di cui si possono prevenire i danni, ma è necessario avere una pianificazione dell'emergenza completa e aggiornata; per fare un esempio della situazione, in Calabria, area fortemente sismogenetica d'Italia, il 40% dei Comuni non hanno i Piani di emergenza approvati. Aver introdotto la **microzonizzazione sismica di terzo livello** è un passo molto importante.

Anche avere prescrizioni di inedificabilità assoluta per aree ad elevato rischio idrogeologico e idraulico è fondamentale, ma tutto questo sistema previsionale e di prescrizioni viene rispettato?

Chi controlla, chi deve assumersi la responsabilità di attuare norme e leggi esistenti, è consapevole di avere un ruolo determinante per la prevenzione dei rischi?

Tra i molti temi da affrontare, per la formazione di un modello di intervento efficace, vi è quello della individuazione delle responsabilità, delle filiere decisionali e delle competenze istituzionali.

È necessario verificare la conformità gli interventi realizzati alle prescrizioni del PAI, svolgere l'attività di vigilanza su pianificazioni e realizzazioni in difformità. Ad esempio, gli immobili realizzati abusivamente per i quali non si procede alla demolizione, in una area di laminazione, costituiscono un pericolo gravissimo per l'incolumità pubblica. Ritengo che nel nostro Paese ci sia un problema legato ai controlli e alla assunzione delle responsabilità da parte dei diversi attori coinvolti, ognuno per la proprie competenze, senza ovviamente generalizzare.

Sulla **ricostruzione dei Comuni e delle frazioni** i principi fondamentali, rispetto ai quali costruire le regole che devono governare i processi di trasformazione e di ricostruzione sono essenziali politiche strutturali per l'adeguamento sismico, la prevenzione dai rischi e l'adozione del principio di precauzione, il risparmio di suolo, la tutela della biodiversità, la valutazione degli impatti sulle componenti ambientali, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e delle identità dei luoghi, la qualità dell'ambiente urbano. Per ricostruire sono necessari anche equità, democrazia e partecipazione, cooperazione istituzionale e coinvolgimento nei processi decisionali dei cittadini nell'adozione delle scelte, la sussidiarietà come modello istituzionale.

E ancora, soprattutto coordinamento procedurale, legalità e trasparenza negli affidamenti, nelle procedure e nelle esecuzioni, rappresentano un grande esercizio di democrazia e di governo, insieme alla centralità del progetto e al rinnovato ruolo del tecnico, professionista o dipendente, sono importanti elementi che troviamo nel nuovo Codice degli Appalti.



ORDINE DEGLI  
ARCHITETTI  
PIANIFICATORI  
PAESAGGISTI E CONSERVATORI  
DI ROMA E PROVINCIA



#ItaliaSicura  
Presidenza del Consiglio  
dei Ministri

L'adozione di una politica di interventi "ordinari" e programmati non determinati dall'emergenza e dai disastri, può generare grandi opportunità per il mondo professionale "green".

Una politica ordinaria rappresenta l'unica prospettiva possibile per affrontare il "risanamento" organico del territorio, il quale deve partire necessariamente da un difficile lavoro, politico e istituzionale, di ricostruzione delle regole per una comunità solidale che deve partire dalla semplicità e dalla coerenza delle norme, vale per il governo del territorio, per le pianificazioni settoriali, per la disciplina edilizia per la sicurezza strutturale e statica degli edifici.

La distruzione di Amatrice, Arquata, Castelluccio di Norcia e di tanti altri borghi ci consegnano un grande compito: l'adeguamento sismico e la classificazione sismica consentono di risparmiare vite umane e di risparmiare ingenti risorse economiche per la riparazione. In tal senso ritengo molto importante l'approvazione delle Linee guida per la classificazione sismica da parte del Ministero delle Infrastrutture, 8 classi di rischio, due livelli di diagnosi per accedere ai sismabonus. Una **politica premiante** circa le verifiche, la manutenzione e il ripristino delle **condizioni di sicurezza degli edifici**, all'interno di un processo di progressivo incremento della qualità tecnico-costruttiva degli edifici. In questo quadro non possiamo più ritardare l'adozione di un importante **strumento di conoscenza delle condizioni degli edifici** in cui viviamo, chiamiamolo fascicolo del fabbricato, libretto di manutenzione dell'edificio, patentino della casa, ma la questione dell'obsolescenza strutturale e impiantistica del patrimonio pubblico e privato non può più essere rinviata.

Il nostro Paese può vantare uno straordinario patrimonio di competenze, di saperi e di professionalità, che possono e devono contribuire alla rigenerazione e al rilancio del Paese per rispondere alle esigenze e alle attese della società e dell'economia, che vivono oggi, situazioni di rischio, di dissesto e di vulnerabilità.

Tutti noi, ma proprio tutti, siamo chiamati ad offrire il nostro contributo per l'affermazione della cultura della prevenzione.