

Il Gruppo di studio “**Vulnerabilità sismica urbana e pianificazione**” si è costituito nell’ottobre 2009, con il coordinamento di Irene Cremonini (INU Emilia-Romagna) e Valter Fabietti (INU Abruzzo).

Dalla sua costituzione, il gruppo, riunitosi sei volte, ha visto la presenza di 24 persone. Le presenze più assidue e impegnate si riducono in realtà a 16 persone, alcune delle quali non soci INU.

Le Sezioni rappresentate sono Emilia-Romagna, Abruzzo, Lazio, (Campania, Basilicata, Veneto, Friuli), Toscana, Sicilia.

A seguito dell’evento sismico del 6.4.2009 sembrò importante costituire un gruppo di lavoro che non limitasse l’attenzione al solo caso dell’ Aquila (tra l’altro già coperto dall’impegno INU per il Laboratorio urbano), pur emblematico ed eclatante, **ma che riprendesse l’interesse dell’Istituto per le tematiche della prevenzione sismica nell’ordinaria attività di pianificazione per il governo del territorio.**

Questa tematica venne sviluppata dall’Istituto nel corso degli anni novanta, attraverso una serie di iniziative editoriali nazionali o delle sezioni¹, attraverso iniziative di ricerca², attraverso iniziative concorsuali³ e l’attenzione delle riviste⁴, anche in rapporto agli obiettivi urbanistici indicati dall’art.20 della L 741/1981 che, all’indomani del terremoto dell’Irpina, chiedeva alle Regioni di emanare “criteri per la formazione degli strumenti urbanistici ai fini della prevenzione del rischio sismico”, cioè sollecitava un salto culturale nella politica di prevenzione sismica che ancor oggi stenta a realizzarsi.

L’attribuzione di competenze in materia di NTC effettuata dal TU per l’edilizia nel 2001 e la connessa sentenza n.182/2006 della Corte costituzionale, che ha ripristinato l’autorizzazione preventiva sistematica sui progetti edilizi in zona sismica, sembra aver fatto arretrare l’approccio culturale alla prevenzione del rischio sismico, affidando la sostanza della prevenzione al controllo preventivo dei progetti da parte della P.A. e riducendo la tematica territoriale del rischio sismico alla sola dialettica con la classificazione nazionale e alla microzonazione sismica.

I Comuni, in gran parte soddisfatti di poter delegare scelte impegnative alla Regione e al controllo regionale dell’attività edilizia, stanno però accorgendosi che questo produce un ingolfamento delle procedure edilizie, un’eccessiva burocratizzazione, l’accavallarsi di una pletera di indicazioni tecnico-gestionali statali e regionali. I professionisti della progettazione strutturale da un lato vedono l’autorizzazione preventiva come

¹ INU Emilia-Romagna, Regione Emilia-Romagna, “Rischio sismico e pianificazione nei centri storici”, a cura di I.Cremonini, Alinea, 1994.

² INU-SSN, “Vulnerabilità e trasformazione dello spazio urbano”, a cura di W.Fabietti, Alinea, 1999.

³ Comunità europea -FERS, Servizio sismico nazionale, INU “Linee guida per la riduzione urbanistica del rischio sismico. Il recupero dei centri storici di Rosarno e Melicucco”, a cura di W.Fabietti, INU edizioni, 2001, volume che illustra i risultati di un Progetto pilota per la pianificazione in zona sismica comprensivo di un concorso di progettazione urbanistica.

⁴ Si vedano URBANISTICA n.117/2001 e n.134/2008; URBANISTICA INFORMAZIONI n. 164/1999 e n.226/2009 e URBANISTICA QUADERNI n.44/2004 sul caso di Nocera Umbra.

alleggerimento delle proprie responsabilità, ma dall'altro lamentano la compressione della propria autonomia e competenza professionale.

Le strategie preventive sottese alla recente normativa tecnica nazionale (DM 14.1.2008), le vicende della ricostruzione dell'Aquila e del suo territorio e la presentazione di una serie di progetti di legge per la ricostruzione dell'Aquila (Proposte di legge 3811 del 26.10.2010 Libé, Casini e altri; 3993 del 27.12.2010 Zamparutti, Beltrandi e altri; 4107 del 21.2.2010 Lolli, Di Stanislao e altri; 3993 del 6.10.2011 Cicchitto, Aracu e altri) testimoniano quanto poco ancora sia diffusa la consapevolezza dello stretto legame tra il governo del territorio e la prevenzione e riduzione del rischio sismico: la prevenzione è concepita solo in termini edilizi o di formazione alla protezione civile, viene di fatto affidata a piani di intervento settoriale dominati da rigide graduatorie costruite su pochi parametri, viene delegata agli specialisti delle strutture edilizie, a geologi e geofisici (questi ultimi coinvolti nelle impegnative indagini di microzonazione sismica, di fatto collegate ai piani, ma che ancora faticano a trovare un efficace uso urbanistico, specialmente per la riduzione del rischio esistente).

Non si tratta solo, a danni avvenuti, di lamentare, da parte delle autorità centrali di Protezione civile, l'incapacità delle amministrazioni locali di evitare che si costruisca male o in siti problematici (compiti peraltro doverosi) né, da parte delle Amministrazioni locali, di lamentare il pregiudizio delle scelte di governo del territorio determinato dalle scelte dell'emergenza (realtà peraltro innegabile), si tratta di sviluppare nella cultura politica e amministrativa, nella cultura urbanistica, nella cultura della Protezione civile, nella visione della Normativa tecnica italiana la consapevolezza che il danno sismico (ma anche il danno da altri pericoli) degli insediamenti non è solo la sommatoria dei singoli danni fisici a edifici e manufatti infrastrutturali ma è anche danno funzionale, cioè perdita di efficienza della città e della sua capacità di contribuire alla costituzione della società locale.

Si tratta di capire come organizzazione spaziale, gerarchica, funzionale della città e dei suoi tempi possano amplificare il danno indotto e quindi possano anche contribuire a ridurlo.

Si tratta di affermare con forza che prerequisiti essenziali per la conservazione e lo sviluppo della città e del territorio (nelle sue componenti ambientali, culturali, sociali, economiche) e per il rimedio *“della grave crisi urbana, che si esprime in una sempre più generalizzata carenza di competitività internazionale delle nostre città, insieme ad un netto peggioramento delle condizioni insediative da esse offerte”*⁵ sono la capacità di rispondere adeguatamente agli eventi (pensiamo al rischio sismico, ma anche al rischio idraulico e al rischio di incidente rilevante, spesso rischi tra loro connessi) pur accettando realisticamente la perdita transitoria di alcuni aspetti di funzionalità. Per questo occorre una particolare attenzione a *“piani operativi selettivi, che sollecitino trasformazioni possibili e fattibili, utili per la collettività, una gestione dell'esistente più attenta ai valori della storia, della qualità urbana, della sostenibilità ambientale ed energetica”*⁵.

⁵ Federico Oliva, Relazione introduttiva al XXVII Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica, 7 aprile 2011

A fronte della scarsità di risorse pubbliche e private che caratterizza l'attuale fase storica non è pensabile poter conoscere lo stato di rischio di ogni manufatto e di proteggerlo adeguatamente in modo attivo né è immaginabile di corredare la pianificazione con studi di eccessiva ampiezza e impegno economico e temporale: occorre la capacità di organizzare efficacemente, anche attraverso il piano di governo del territorio, le conoscenze minime indispensabili sul rischio esistente, nella sua accezione più ampia, cioè nella sua accezione sistemica, sia per poter impostare politiche di riduzione graduale del rischio e di prevenzione dei danni futuri sia per governare ogni trasformazione fisica e funzionale in modo da non aumentare, anzi ridurre gli esistenti livelli di rischio. Occorre da un lato superare la *“mancanza di congruenza tra la dimensione reale della città ed il modello decisionale utilizzato per governarla”* per affrontare *“i reali problemi della città e del territorio”* e per non sprecare *“risorse territoriali ben più ricche e consistenti di quelle disponibili nel singolo Comune”*⁶

I processi di piano per il governo del territorio sembrano adatti a organizzare e finalizzare le conoscenze esistenti e ad organizzare in modo selettivo specifiche strategie informative sul rischio, prevedendo poi approfondimenti graduali mirati per ambiti territoriali o per sistemi funzionali o per categorie di opere o contesti e soprattutto approfondimenti finalizzati alle possibili politiche preventive.

Solo la pianificazione per il governo del territorio sembra poi poter costruire le strategie necessarie a aumentare l'efficacia degli indispensabili contributi pubblici (es. piani settoriali di protezione civile, di difesa del suolo, di conservazione dei beni culturali) e può altresì mettere in campo azioni di integrazione delle risorse pubbliche e private attraverso la programmazione negoziata, adeguatamente inquadrata negli obiettivi di piano, ed attraverso incentivi urbanistici non distribuiti a pioggia, ma coerentemente indirizzati alla riduzione del rischio di scala urbana (che è un interesse superiore alla sicurezza del singolo edificio) ed attentamente governati attraverso gli strumenti di piano, anche di natura particolareggiata.

Le soprarichiamate premesse portano a delineare un programma di lavoro per il Gruppo *“Vulnerabilità sismica urbana e pianificazione”* articolato in attività sperimentali, attività di divulgazione, attività di formazione e attività normative, come di seguito specificate. L'afferenza alle Commissioni di studio nazionali potrà anche arricchire e orientare il Programma.

Sperimentazioni sul campo

I primi mesi di attività del Gruppo di lavoro sono stati dedicati alla sperimentazione in un piccolo comune dell'Aquilano (Poggio Picenze), in collaborazione con l'Università di Chieti-Pescara che già da tempo lavorava in quel comune. La sperimentazione consiste nel tentare di inserire nel contesto della pianificazione per la ricostruzione l'obiettivo di

⁶ Federico Oliva, Relazione introduttiva al XXVII Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica, 7 aprile 2011

prevenzione sismica a scala urbana (non particolarmente sollecitato dalle direttive della struttura di missione), cercando di applicare i due principali metodi oggi disponibili in Italia per la pianificazione in zona sismica: il metodo della Struttura urbana minima SUM ed il metodo della valutazione di vulnerabilità dei sistemi urbani definito in Emilia-Romagna nel 2004. Lo scopo della sperimentazione è di verificare la possibilità di integrare le due metodologie e di costruire una base di dati da sottoporre all'Amministrazione comunale ai fini della redazione del Piano di ricostruzione.

I risultati del primo step di lavoro sono pubblicati in: Università Chieti-Pescara, Università dell'Aquila, *Poggio Pienze Interlab*, Aracne, Roma, 2010. E' stato prodotto anche un altro contributo di I.Cremonini e W.Fabietti, a nome del GdiS INU, con "*Considerazioni preliminari sulla vulnerabilità edilizia a Poggio Pienze e sullo stato di danno*", destinato ad una pubblicazione a cura della Protezione civile (della quale non si è però saputo più nulla).

La lentezza delle procedure per la ricostruzione non consente ancora di concludere le ipotesi di sperimentazione.

Per allargare le sperimentazioni, esiste anche l'opzione di attivare una collaborazione con la Provincia di Roma, nell'ambito del Progetto Provis Programma per la formazione di interventi integrati di valorizzazione e sviluppo degli insediamenti storici della Provincia di Roma" e per eventuali progetti europei, la cui fattibilità è da verificare.

Attività di promozione e divulgazione

Subito dopo la costituzione del Gruppo di studio sono state organizzate attività di promozione del Gruppo di studio stesso o partecipazioni ad eventi di divulgazione delle tematiche trattate:

- intervento a workshop organizzato in collaborazione tra INU e Protezione Civile in ambito Urbanpromo 2009;
- organizzazione di un colloquio sulla "Vulnerabilità sismica urbana" alla VI RUN di Matera nel marzo 2010 ed inoltre intervento nella Sessione della medesima RUN dedicata alla "Pianificazione della sicurezza del territorio";
- coordinamento (W.Fabietti e M.Ricci) del Workshop n.1 "La ricostruzione dei centri storici" del Laboratorio urbanistico dell'Aquila. W.Fabietti è anche autore del contributo "Il rapporto pubblico-privato nella ricostruzione delle parti storiche della città. La vulnerabilità e l'aggregato edilizio" nel libro Bianco LAURAQ-ANCSA-INU;
- organizzazione (a cura di W.Fabietti) di una sessione dedicata a "Ricostruzione dello spazio pubblico dopo le catastrofi" nell'ambito della Biennale dello spazio pubblico (Roma, 14 maggio 2011).
- L'organizzazione della riunione del giorno 11 novembre 2011 nel contesto di URBANPROMO risponde anche all'esigenza di promozione nazionale del Gruppo di lavoro.

Attività didattica e seminariale

Su sollecitazione della Fondazione Astengo, il Gruppo di lavoro ha ipotizzato un corso per illustrare agli urbanisti il possibile ruolo della pianificazione nella prevenzione del rischio (con allargamento eventuale ad altri rischi, oltre quello sismico).

Si è deciso di far precedere al corso (che ovviamente perciò scivola al prossimo anno) una serie di seminari interni (riservati ai membri del gruppo) , a cui verranno invitati esperti del settore, per approfondire, in ottica urbanistica, una serie di temi molto tecnici, ma assai importanti per la prevenzione sismica a scala urbana.

I temi potrebbero essere i seguenti: risorse attivabili e premialità urbanistiche per realizzare interventi di prevenzione sismica a scala urbana, reti infrastrutturali, uso urbanistico dei risultati della microzonazione sismica, intervento negli aggregati edilizi, analisi multirischio, prevenzione e beni culturali, pianificazione e Piani di protezione civile. Si è già avviata la selezione dei possibili esperti da invitare. In base alla caratterizzazione del programma di lavoro, si prevede di utilizzare i fondi minimi a disposizione del Gruppo di lavoro per eventuali rimborsi spese ai relatori esterni all'INU, avendo cura, per ridurre le spese, di organizzare le sedi dei seminari in funzione della provenienza prevalente dei relatori o in videoconferenza.

Alla conclusione del ciclo di seminari si prevede la pubblicazione, da parte dell'INU (eventualmente anche on line), dei materiali dei medesimi seminari (eventualmente rielaborati dal gruppo stesso, che così riuscirebbe maggiormente ad impossessarsene) e anche la contestuale pubblicazione di una serie di riflessioni su esperienze di pianificazione in zona sismica svolte in passato dai membri del gruppo di lavoro rivisitate alla luce delle visioni emergenti all'interno del gruppo di lavoro o nel panorama culturale e normativo italiano.

Attività di promozione normativa

Si è avviato un attento esame dei quattro progetti di legge per la ricostruzione dell'Aquila e più in generale per la prevenzione sismica presentati da vari gruppi parlamentari alla Camera tra la fine di dicembre 2010 e ottobre 2011,. Il gruppo ha avviato una riflessione volta a confrontare tali progetti tra loro e con la L61/1998 (Ricostruzione dopo la crisi sismica iniziata il 26 settembre 2007 in Umbria e Marche) e con l'attuale legge per la ricostruzione dopo il sisma del 6.4.2009, nell'intento di predisporre un documento che, presentato tramite il Presidente INU, possa interloquire con le proposte, integrandole e migliorandole, ove possibile, soprattutto con riferimento al ruolo della pianificazione per la riduzione e la mitigazione del rischio sismico.