

## La buona pianificazione è la prima azione di prevenzione contro il dissesto idrogeologico

Intervista a Silvia Viviani, presidente Istituto Nazionale di Urbanistica (INU)

Patrizia Ricci – ingegnere, redazione INGENIO

*Il territorio italiano è indubbiamente fragile. Le aree ad elevata criticità per alluvioni e frane rappresentano il 9,8% della superficie nazionale e riguardano 6633 comuni (81,9%) secondo i dati elaborati nel 2008 dal Ministero dell'Ambiente su cui sorgono 6.250 scuole e 550 ospedali. Nel 2009 è stato stimato un fabbisogno complessivo di 40 miliardi di euro per la messa in sicurezza del territorio nazionale sulla base dei dati contenuti nei Piani di Assetto Idrogeologico (PAI) redatti dalle Autorità di bacino e dalle Regioni e Province Autonome.*

*Ad aggravare ulteriormente il quadro è il consumo del suolo, passato dal 2,9% di suolo consumato rispetto alla superficie nazionale negli anni '50 al 7,3% nel 2012, con una superficie consumata pro-capite aumentata da 178 m<sup>2</sup> a 369 m<sup>2</sup>, secondo il [rapporto ISPRA sul consumo di suolo 2014](#).*



**Architetto Viviani, come si può porre rimedio alla mancata attenzione per il territorio e alla evidente incapacità persino di comprendere il concetto di prevenzione da parte di chi ci governa?**

In realtà, il tema è all'attenzione dei governi, da quello centrale a quelli regionali fino a quelli locali. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata creata una Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico, coordinata da Erasmo D'Angelis e, fra le molte iniziative promosse, voglio ricordare gli Stati Generali contro il dissesto idrogeologico che si svolgeranno l'11 novembre a Roma, la campagna di comunicazione *Italia sicura*, l'apertura di cantieri per le opere di messa in sicurezza, la cabina di regia alla quale spetta indicare le linee guida per interventi efficaci. E' un cambio di passo che salutiamo con favore, per la definizione di un programma nazionale di manutenzione e di prevenzione e per una cultura diversa, che chiuda la stagione delle emergenze e porti le politiche e i progetti di cura del territorio nelle pratiche ordinarie di buon governo. A ciò si aggiungano la possibilità di liberare le risorse già stanziare per le opere, che il Governo ha sbloccato, e l'individuazione delle competenze, che mettono al centro il coordinamento a livello di bacino. L'INU contribuirà con le proprie competenze, sedendo nella cabina di regia nazionale.

Devo anche ricordare che nella legislazione regionale urbanistica dell'ultimo ventennio, ove si è passati alla definizione complessiva di governo del territorio, i principi della prevenzione dei rischi e della difesa dei valori ambientali e paesaggistici sono stati assunti come base della sostenibilità della pianificazione territoriale e urbanistica. Ciò ha comportato la produzione di conoscenza da parte di molteplici discipline, che hanno concorso alla formazione degli strumenti di pianificazione, e anche l'integrazione delle attività di valutazione ambientale nella pianificazione, che rispondono proprio a principi di cautela, di responsabilità e di prevenzione.

Anche la legislazione di settore, a partire dalla L. 183/1989 in materia di difesa del suolo, ha portato alla suddivisione del territorio nazionale in bacini idrografici di rango nazionale e di rango regionale, con relativo riparto di competenze e l'obbligo di formazione di appositi Piani di Bacino. La prevalenza dei Piani di Bacino su ogni strumento della pianificazione di qualunque altro Ente che governa il territorio è una componente del nuovo approccio, sulla quale occorre investire di più, e che permette di affrontare la questione del rischio nella pianificazione urbanistica e territoriale tramite una valutazione secondo molteplici criteri integrati tra loro.

Tuttavia, l'eccessiva frammentazione delle competenze e la proliferazione di leggi e di piani è stata un ostacolo per la determinazione di politiche nazionali unitarie a capo della filiera che si conclude con il

governo locale delle trasformazioni territoriali. Perciò, c'è anche una questione di efficienza, troppo spesso negata da un eccesso di proceduralizzazione e di pesantezza burocratica. Ben vengano, pertanto, la Struttura di Missione, la cabina di regia nazionale, il programma nazionale delle opere di messa in sicurezza, lo sblocco delle risorse, escluse dal patto di stabilità.

*Dai 100 eventi meteo all'anno con danni ingenti registrati fino al 2006 siamo passati al picco di 351 del 2013 e a oltre 100 nei soli primi 20 giorni del 2014. Da ottobre 2013 all'inizio di aprile 2014 sono stati richiesti dalle Regioni 20 stati di emergenza con fabbisogni totali per 3,7 miliardi di euro. Il costo del dissesto idrogeologico sul territorio italiano ha raggiunto dal 1944 al 2012 la cifra di 61,5 mld di euro.*

***La prima regola per evitare vittime e danni in un Paese fragile come l'Italia, non è forse la corretta pianificazione urbanistica?***

La risposta è senz'altro sì. La buona pianificazione è la prima azione di prevenzione. Collegare urbanistica e sicurezza è il primo passo.

Non v'è dubbio che il cambiamento climatico è un dato oggettivo e che esso ha aggravato l'esposizione della popolazione al rischio. Le condizioni climatiche che sono profondamente mutate rendono, oggi, l'eccezionalità più vicina a noi, non eliminabile del tutto, e a questo concorre anche lo stato dei territori, che sono densamente costruiti. Troppo spesso la crescita urbana non ha rispettato le morfologie territoriali e non ha considerato la manutenzione delle reti idrauliche come una componente di progetto. Il sistema insediativo (l'edificato esistente) sul quale si abbattano gli eventi calamitosi, che si susseguono sempre più frequenti, si è addensato in ambiti per i quali a lungo non vi è stata alcuna applicazione dei principi di prevenzione e di difesa dei suoli.

L'emergenza è aggravata anche dalla mancanza di pratiche manutentive ordinarie e da condizioni di utilizzo del territorio che hanno importato modelli urbani nelle campagne. Il territorio per secoli dedicato alle attività agricole e alle continue opere manutentive che vi erano connesse è stato prima abbandonato e poi ripopolato secondo modalità abitative e produttive che solo recentemente sono tornate a farsi carico della cura dei suoli, puntuale (opere agrarie minori, difesa dei sottoboschi, salvaguardia delle regimazioni idrauliche) e complessiva (relazioni fra ambiti collinari e vallivi, fra boschi e pianure, fra città e campagna). Inoltre, non è solo la diffusione insediativa il fenomeno da contrastare, occorre limitare anche pratiche che trasformano i suoli con effetti sulle interazioni fra le diverse risorse o di loro impoverimento, e soprattutto bisogna invertire l'attitudine allo scarso investimento –pubblico e privato- sulla manutenzione territoriale. Questi sono contenuti imprescindibili dell'azione di governo del territorio che si esplica tramite la pianificazione.

La buona pianificazione, infatti, incide direttamente sul successo del cambio di paradigma.

In questo scenario, ritengo che sia necessario procedere con progetti territoriali immediatamente operativi e dotati di risorse, che comprendono le azioni di prevenzione e gestione dei rischi, le reti ecologiche e le infrastrutture cosiddette *blu e verdi*, che riconciliano ambienti urbani e condizioni di naturalità; promuovere pratiche partecipative integrate ai processi di pianificazione, che incrementino la consapevolezza della cittadinanza e dei soggetti economici, operanti sui territori; assegnare valore sociale ed economico all'efficienza ambientale e agli interventi di prevenzione del rischio. Inoltre, è importante dare priorità alla rigenerazione urbana generalizzata, che comprende le strategie dell'adattamento climatico, come contenuto centrale e caratteristico della nuova urbanistica.

***Come si può uscire dalla rincorsa alle emergenze che da decenni caratterizza l'intervento dello Stato ed entrare finalmente nella stagione della prevenzione dei grandi rischi alluvionali e di frane?***

Occorre un piano di sicurezza nazionale sul quale far convergere prioritariamente le risorse. E' l'azione di cui ho già parlato e alla quale intendiamo portare le competenze e la conoscenza dell'INU sia dei territori che della pianificazione vigente e in corso, come sostegno delle politiche del Governo in questa materia che non è di settore ma è la questione nazionale più significativa, che riguarda tutti.

Bisogna anche operare in termini di concreta semplificazione procedurale e contrastare la farraginosità dei sistemi decisionali che, nel nostro Paese, vedono un accavallarsi di compiti, competenze, piani e

programmi, procedimenti, sempre più frammentati tra soggetti plurimi. Una frammentazione che ha circoscritto le responsabilità ma non ha fornito possibilità per le singole componenti decisionali di svolgere adeguatamente il compito assegnato. Occorre un'efficace azione congiunta e raccordata, coerente e coesa, che non può ovviamente essere ricavata dalla mera sommatoria dei piani.

Le riforme di cui si parla, da quelle degli assetti istituzionali a quella urbanistica, devono essere viste in questa ottica e unite alla sensibilizzazione della popolazione.

Sostenibilità ambientale, contenimento del consumo di suolo, corretta progettazione degli interventi di rigenerazione urbana non possono più essere considerati obiettivi generali ma pre-requisiti dei progetti pubblici e privati. Il piano può essere un documento di programmazione condivisibile, un racconto consapevole dei territori e delle città nelle quali viviamo e di quelle dove vorremmo vivere. Così, si possono rappresentare i rapporti tra le popolazioni e gli ambienti fisici, preoccupandosi degli effetti delle scelte sull'ambiente e sulla salute umana, e anche sull'economia e la società; si possono unire programmazione territoriale e programmazione di spesa (un patto sociale per le priorità d'intervento e di costo per la collettività), riducendo i rilevanti oneri finanziari della riparazione conseguente alle calamità e soprattutto le gravi perdite in termini di vite umane.

La pianificazione è lo strumento adeguato per considerare unitariamente i rischi e i danni dai punti di vista fisico, funzionale, sociale (organizzazione spaziale e funzionale dei sistemi che assicurano la qualità urbana e relativi livelli di prestazione; conseguenti necessità di supportare flussi di persone e risorse tra le parti del territorio; caratteri del tessuto edilizio e delle morfologie urbane, a cui si legano forma degli isolati, presenza di spazi aperti, caratteri del sistema viario; attitudine alla generazione di catene di danno; analogamente per le caratteristiche territoriali, ove sono rilevanti le trame agrarie, i ruoli della vegetazione, le morfologie, le pratiche d'uso dei suoli a fini produttivi, le nuove domande di lavoro e di abitabilità).

In definitiva, si può portare l'eccezionalità della riduzione del rischio nell'ordinarietà dei processi di pianificazione e di governo del territorio e passare da approcci settoriali e tematici ad approcci integrati e multicriteri.

***Quali sono i criteri sulla base dei quali aggiornare le linee guida per i progetti di messa in sicurezza verso una necessaria e preventiva configurazione degli scenari conseguenti all'inserimento di un'opera nel territorio?***

Posso indicare i seguenti aspetti:

- costruzione di banche dati certe e aggiornabili, condivise fra tutti i soggetti competenti e accessibili di parte dei soggetti economici e della popolazione, che portino a "carte" della vulnerabilità degli ambienti urbani e dei territori stabili e utili per valutare le situazioni prima e dopo l'evento, e con riguardo a ipotesi alternative di ricostruzione e sviluppo formulate dalla comunità locale, in modo da progettare riducendo rischi esistenti e futuri e condividendo i margini di incertezza e le responsabilità;
- definizione di criteri per valutare ex ante e in itinere gli effetti sul rischio di tutte le azioni di governo del territorio, con riferimento alle varie politiche (urbanistiche, edilizie, agricole, energetiche, infrastrutturali) e ai diversi contesti (area vasta, territori rurali, morfologie, siti specifici, luoghi urbani, aggregati edilizi), ove si determinano le differenze degli impatti;
- definizione del danno, sia in termini fisici che sociali e funzionali;
- armonizzazione delle conoscenze e delle esperienze di gestione dei rischi in capo a soggetti diversi;
- rilevazione degli stati degli insediamenti, dai centri storici alle espansioni periferiche, dalle campagne agli ambiti produttivi, ove siano contemporaneamente considerate le esigenze di conservazione e le opportunità di trasformazione;
- pratica progettuale basata sui principi dell'efficienza ambientale, ove sia possibile utilizzare criteri di comparazione degli stati ex ante e ex post, monitorabili, quantificabili, e dove siano contenute in modo equilibrato e consapevole le esigenze di riduzione del rischio con gli altri obiettivi per la società e il territorio (sviluppo economico, mobilità, risposta ai disagi, aumento della qualità urbana, conservazione e valorizzazione dei valori identitari di paesaggi, monumenti e insediamenti storici);

- utilizzo delle analisi multicriteria;
- definizione delle opere di messa in sicurezza come nuovi standard territoriali e urbanistici;
- piena integrazione nella pianificazione delle analisi di rischio e dei progetti di prevenzione, di gestione e riassorbimento delle pericolosità, per riorganizzazioni spaziali e funzionali dei sistemi urbani in chiave di maggior resilienza;
- costruzione della consapevolezza e del consenso delle popolazioni sulla definizione del livello di rischio ritenuto accettabile;
- semplificazione procedurale;
- individuazione di incentivi fiscali e urbanistici selettivi a supporto di politiche integrate, che riguardano le opere di scala edilizia, urbana, territoriale;
- criteri per l'aderenza delle misure fiscali utili alla prevenzione del rischio alle condizioni multiproprietarie e di utilizzo degli ambiti urbanizzati e abitati;
- inserimento dei parametri della sicurezza e della prevenzione nella valutazione dei progetti pubblici e privati per la loro ammissibilità e per l'allocazione delle risorse;
- definizione di strumenti culturali e normativi, di sostegno alla pianificazione degli insediamenti esistenti, dello sviluppo di attività produttive e dei servizi contestualizzata, basata tanto sulla conservazione quanto sulla riprogettazione, nel rispetto delle morfologie, delle vulnerabilità idrogeologiche, idrauliche e sismiche, dei valori architettonici e paesaggistici, per soddisfare esigenze di prevenzione ma anche di organizzazione della sicurezza e di ripristino degli stati di convivenza sociale, di erogazione dei servizi, di tutela o rifondazione delle componenti percettive, culturali e simboliche dei luoghi di vita delle popolazioni.