

Governo del territorio e prevenzione strutturale del rischio: la sfida prossima ventura

Maria Ioannilli

Università di Roma Tor Vergata

Dopo i recenti fatti di Genova sembra inevitabile tornare a parlare di sicurezza territoriale ma, poiché Genova è solo l'ultima di un rosario di catastrofi annunciate, sarà bene tentare di affrontare la questione in una prospettiva diversa da quella che si è soliti utilizzare dopo eventi calamitosi di questa portata.

Di fronte ad eventi di tale natura, infatti, tutte le voci che si sono levate hanno reclamato, come peraltro avviene da molti anni, la messa in opera di interventi di manutenzione straordinari per il rischio idrogeologico, come strumento attivo di prevenzione del rischio. Ora, è del tutto evidente che di fronte ad uno stato di dissesto come quello che tutti gli studi nazionali ed internazionali documentano, promuovere interventi finalizzati alla messa in sicurezza di quelle parti del territorio che attualmente manifestano evidenti condizioni di instabilità è quanto mai necessario ed auspicabile.

Ci sono però alcune altre questioni su cui interrogarsi, che non possono essere messe in ombra dall'emergenza, che trovano la loro ragione nel riconoscimento delle caratteristiche del contesto territoriale nazionale nel quale siamo collocati.

Dal punto di vista morfologico il nostro Paese presenta una situazione particolarmente problematica poiché su una superficie complessiva di 301.000 chilometri quadrati, ben 106.000 sono occupati da montagne e altri 125.000 chilometri quadrati sono occupati da colline. Le aree di pianura sono, quindi, poco più di 70.000 chilometri quadrati, appena il 23 per cento del territorio nazionale.

Buona parte del territorio italiano conosce, inoltre, un progressivo e notevole corrugamento e sollevamento, soprattutto nella dorsale appenninica. Questo fa sì che i rilievi si presentino non del tutto "plasmati" dagli agenti atmosferici e quindi particolarmente soggetti ad un'opera di erosione e demolizione intensa per effetto dell'azione combinata di piogge, venti, gelo, corsi d'acqua, ghiacciai.

Il nostro Paese è caratterizzato inoltre da una alta sismicità, poiché attraversato da numerose **faglie sismiche**, legata alla sua particolare posizione geografica. L'Italia è infatti situata nella zona di convergenza tra la **zolla africana** e quella **eurasiatica** ed è sottoposta a forti spinte compressive, che causano l'accavallamento dei blocchi di roccia.

Ancora, tutta la dorsale tirrenica della penisola italiana è costellata da complessi vulcanici (i Monti Sabatini, i Colli Albani, i Campi Flegrei, il complesso Somma Vesuvio...) che hanno eruttato in un periodo geologico relativamente recente.

Grazie alla particolare posizione geografica della nostra penisola e soprattutto alla sua conformazione montuosa, l'assetto **metereologico** è spesso caratterizzato da piogge intense e concentrate in brevi periodi.

Circa il 28 % del territorio italiano è coperto da **boschi e foreste** (circa 8.700.000 ettari), e questo rende il territorio particolarmente sensibile al fenomeno degli incendi.

Gran parte dell'Italia si affaccia sul mare e le nostre **coste**, che hanno una lunghezza complessiva di circa 8.000 Km, manifestano un costante arretramento a causa del lento innalzamento del livello marino (circa un millimetro e mezzo all'anno).

Non può infine trascurarsi la vastità, l'importanza e la capillarità del **patrimonio storico e artistico** del nostro Paese, che è il più importante del mondo (la nostra Costituzione sia una delle poche al mondo a prevedere tra i "principi fondamentali" e tra i compiti della Repubblica (art. 9) la tutela del "patrimonio storico e artistico della Nazione").

Tutte queste caratteristiche fanno del nostro **intero Paese** un territorio “fragile”, in cui l’equilibrio tra la vita dell’ambiente naturale e quella delle popolazioni insediate è inevitabilmente, diffusamente e drammaticamente un elemento di cui farsi carico, se vogliamo garantire stabili condizioni di sicurezza.

Ora è evidente che questo equilibrio è stato infranto più e più volte e che è urgente una azione di breve periodo in grado di evitare il manifestarsi di altri rischi imminenti.

Tuttavia, proprio la grande e diffusa fragilità di questo nostro territorio dovrebbe spingerci ad affrontare la questione della sicurezza in una prospettiva di più lungo periodo, e convincerci a farlo adottando finalmente un approccio che vada al di là di un modello di “**prevenzione operativa**”, finalizzata cioè al ripristino o alla minimizzazione di un danno imminente.

Ma per provare a determinare le azioni da mettere in campo dobbiamo innanzitutto sgombrare il campo da **alcune ambiguità concettuali** che condizionano la nostra capacità di adottare approcci alla sicurezza del territorio diversi rispetto a quelli sin qui praticati, i quali certamente non hanno dato buoni risultati.

La prima di queste ambiguità concerne la stessa idea di rischio, o meglio le modalità con cui noi tendiamo a qualificare gli elementi causali del rischio.

Normalmente noi classifichiamo i rischi associandoli a due grandi famiglie di fenomeni causali: fenomeni naturali e fenomeni antropici, con qualche difficoltà nella attribuzione dei diversi fenomeni all'una o all'altra famiglia. Le vicende catastrofiche citate in precedenza, così come quelle storicamente hanno riguardato il nostro Paese, sono unanimemente associate, da parte di tutti coloro che hanno studiato, dibattuto e scritto su di esse, alla famiglia dei rischi naturali.

Personalmente ritengo che questa sia una concettualizzazione dannosa, perché nasconde ciò che, dal mio punto di vista, costituisce la vera causa del rischio territoriale in Italia e, così facendo, impedisce di trovare soluzioni strutturali al rischio stesso.

Per provare a spiegare cosa intendo, userò il lavoro di un autore colombiano (Gustavo Wilches-Chaux, “Conceptos básicos sobre gestión del riesgo y seguridad territorial”, 2007) il quale propone una classificazione diversa e più interessante dei rischi, suddividendoli in tre gruppi. Secondo questo autore i **rischi naturali** sono quelli che derivano da dinamiche proprie degli ecosistemi naturali, come l'eruzione di un vulcano, un terremoto o uno tsunami. I **rischi di origine antropica** sono, al contrario, quelli causati totalmente dalle attività umane, come la contaminazione dei suoli o delle acque, o gli incidenti industriali.

La terza famiglia, infine, è quella dei **rischi socio-naturali**, che sono quelli che si verificano a causa dell'intervento umano sull'ambiente naturale. Molti di questi sono simili ai rischi naturali, come ad esempio le frane o i fenomeni di subsidenza dei terreni; essi sono però il risultato di una gestione inadeguata delle componenti naturali del territorio, come i bacini fluviali ed il suolo.

Personalmente ritengo che, nel nostro Paese, la quasi totalità dei rischi territoriali a cui siamo sottoposti siano del terzo tipo e non, come invece continuamente ripetiamo, di origine naturale. L'intervento umano è infatti quello che, da un lato, è capace di generare l'innescarsi di fenomeni calamitosi che coinvolgono le componenti naturali del territorio (è forse inutile ricordare che l'impermeabilizzazione continua dei suoli, alterando il normale ciclo idraulico delle acque, contribuisce in maniera strutturale al manifestarsi di esondazioni o che il prelievo dissennato di inerti dagli alvei fluviali produce il costante impoverimento del trasporto solido a valle con conseguenze drammatiche sull'erosione delle coste) e, dall'altro, tende ad associare spazialmente i due termini del rischio (pericolosità e vulnerabilità).

Questo vuol dire che l'idea che ci sia una sorta di ineluttabilità degli eventi, connessa alla speciale caratterizzazione ed alla intrinseca fragilità del nostro Paese, non è corretta e che, al contrario, dovremmo prendere definitivamente e sostanzialmente atto che sono le nostre scelte di trasformazione del territorio che hanno avuto ed hanno un ruolo determinante nei confronti della generazione del rischio.

Una seconda questione che pure merita di essere chiarita, e che in parte discende dalle considerazioni precedenti, concerne la prevenzione strutturale del rischio territoriale e le modalità operative con cui è possibile perseguirla. Con il termine prevenzione strutturale intendo il complesso delle decisioni e delle azioni finalizzate ad evitare il manifestarsi di fenomeni potenzialmente pericolosi ovvero, in presenza di fenomeni non evitabili, a fare in modo che non ci siano elementi vulnerabili esposti ad essi.

Se questa definizione è accettabile, allora ne consegue che questo tipo di prevenzione non è materia che possa essere confinata all'interno dell'angusto campo di intervento della Protezione Civile, come noi siamo usi fare, soprattutto se con questo termine noi continuiamo ad identificare una specifica funzione amministrativa dello Stato chiamata ad intervenire a valle dei processi di trasformazione del territorio, con lo specifico scopo di minimizzare i danni (in fase di prevenzione operativa od gestione dell'emergenza).

La prevenzione strutturale, infatti, non può che passare attraverso la gestione ordinaria del territorio messa in atto dai soggetti e dagli enti che hanno una reale capacità di regolarne le modalità di trasformazione e che sono quindi in grado di determinare, ad un tempo futuro, se e come i due termini del rischio (pericolosità e vulnerabilità) si ritroveranno accoppiati o meno.

Da questo punto di vista, dunque, le variabili di manovra su cui è possibile agire sono rappresentate dalle norme (regolamentari, urbanistiche ed ambientali) che governano l'operato di quegli enti e di quei soggetti, ed intervenire su di esse, in una prospettiva di loro messa a coerenza con le esigenze di minimizzazione del rischio, implica di dover fare una strada certamente lunga e per niente agevole.

Il sistema delle regole è infatti nel nostro Paese, particolarmente complesso e molto spesso confuso, spesso soggetto ad interpretazione, e ciò per diversi motivi concorrenti.

Il primo di tali motivi è certamente legato al fatto che le funzioni di regolazione e le funzioni amministrative sono fortemente distribuite tra Organismi centrali (lo Stato, i Ministeri etc.), locali (Regioni, Provincie, Comuni), settoriali (Autorità di Bacino, Enti Parco etc.) e non univocamente definite in termini di gerarchia delle decisioni e delle competenze.

Ciò implica che su una stessa componente territoriale e/o una stessa unità di spazio, possono convergere più fonti di regolazione, obiettivi di gestione diversificati, azioni concorrenti.

Questa configurazione delle fonti normative implica inoltre che spesso il sistema delle responsabilità, in particolare per quanto attiene le funzioni di controllo, non sia chiaramente identificabile.

La maggior parte delle norme rilevanti per l'assetto del territorio sono inoltre caratterizzate da un approccio di tipo settoriale e ciò implica che solo raramente si tengano in esplicito conto le conseguenze che, a partire da un intervento che modifica la configurazione di una componente territoriale, si possono generare su componenti diverse, anche spazialmente distanti. Prima ho citato l'escavazione degli inerti in alveo (Regolata dai Piani Regionali / Provinciali delle Attività Estrattive) ma si potrebbero citare i Piani per le Infrastrutture od i Piani di Sviluppo Agricolo, ciascuno dei quali potrebbero contenere ipotesi di intervento in grado di alterare, all'interno del sistema territoriale complessivo, i suoli, le acque e così via.

Inoltre nessuna norma che concerna la gestione ordinaria del territorio presenta elementi direttamente riferibili alla sicurezza. Questa questione ha una portata non banale poiché quando viene redatto un Piano, a qualsiasi livello territoriale, al di là della assunzione dei vincoli che discende dalla attività di un Ente gerarchicamente sovraordinato (ad esempio delle Autorità di Bacino) null'altro è previsto che venga preso in considerazione per orientare le scelte di trasformazione, ed in particolare non è determinato chi debba provvedere alla valutazione dello stato delle pericolosità agenti sul territorio.

Allora, se davvero vogliamo cominciare ad operare nel verso della messa in sicurezza del territorio, le questioni che ci si dovrebbe porre sono le seguenti.

É possibile operare una revisione strutturale del complesso delle norme che regolano le competenze e le attività dei diversi soggetti ed enti territoriali per metterle a coerenza con un obiettivo esplicito di minimizzazione del rischio?

É possibile rideterminare, in maniera non ambigua, il sistema dei controlli finalizzati a verificare che le diverse scelte di intervento siano coerenti con l'obiettivo di minimizzazione del rischio?

É possibile determinare meccanismi di coordinamento dell'intervento (pubblico e privato) sul territorio tale da garantire una esplicita coerenza tra il bisogno di trasformazione e i caratteri strutturali del territorio?

É evidente che queste domande ammettono solo risposte di medio – lungo periodo, certamente complesse ma non impossibili da determinare. Da certi punti di vista proprio la complessità dell'apparato normativo, ed

in particolare l'autonomia legislativa degli Enti Locali, potrebbe costituire il punto di innesco di tali risposte. A questo proposito mi sembra utile citare l'esperienza della Provincia di Modena che, grazie alle competenze che ad essa sono state trasferite dalla Regione, ha deciso di istituire un "Servizio Sicurezza del territorio e Programmazione ambientale" che assomma in sé le competenze sui rifiuti, i suoli, le cave, le acque, la qualità dell'aria, la protezione civile. Un'esperienza di coordinamento volta a superare quell'approccio settoriale al governo del territorio prima lamentato.

Infine non posso non soffermarmi brevemente su un'ultima questione che ritengo cruciale, e che attiene alla formazione. Conoscere è infatti un elemento necessario, seppure non sufficiente, per assicurare una ragionevole valutazione della sicurezza territoriale.

Eppure nelle nostre scuole e nelle nostre università, in cui pure la materia della pianificazione è ampiamente presente (ad esempio nelle scuole di Ingegneria e Architettura), molto raramente si rintracciano esperienze in cui tale materia incroci, in maniera interdisciplinare, quella della sicurezza del territorio.

In particolare, se tutto quello che è stato prima scritto è dotato di una sua ragionevolezza, le carenze più gravi sono quelle che ostacolano l'introduzione di un reale approccio interdisciplinare alla pianificazione del territorio (una sfida che sembrava essere stata affrontata con l'istituzione dei Corsi di Laurea di Ingegneria per l'Ambiente ed il Territorio ma che, nella maggior parte dei casi, non ha prodotto risultati apprezzabili nella direzione auspicata), in ciò includendo anche un necessario raccordo con i processi amministrativi mediante cui la pianificazione si attua.

Nel superamento di tali carenze bisogna concentrare un grande sforzo progettuale, anche se in questo momento la critica situazione dell'istruzione superiore tende a scoraggiare qualsiasi azione innovativa.

Ecco, queste sono le sfide che dobbiamo raccogliere se davvero vogliamo provare ad intraprendere un cammino virtuoso che ci porti a prevenire il rischio territoriale; ci vorrà tempo, ma non credo che ci siano alternative possibili.