



Sintesi della relazione introduttiva di Gianna Fracassi

In questa mia breve introduzione al secondo momento di discussione, provo a tracciare in premessa quel filo logico che unisce il tema delle aree interne con il tema che riguarda tutto il paese, non solo le aree interne: la manutenzione del territorio e la prevenzione dei rischi.

Ovviamente questo filo lo rintracciamo da una semplice osservazione: molta parte dei rischi naturali (sismico ed idrogeologico in particolare) è più consistente in quelle aree.

Un altro punto che vorrei sottolineare è determinato dalla convinzione che il rafforzamento della SNAI (strategia nazionale aree interne) rappresenti per il nostro paese il contributo a rendere quelle comunità resistenti, anzi resilienti rispetto agli effetti degli eventi che si possano presentare. Rafforzare le reti sociali e l'ambiente economico e sociale di quei territori può contribuire a rendere quelle realtà non solo più resistenti ai rischi, ma più accoglienti per contrastare l'abbandono delle aree interne e il degrado delle aree urbane periferiche.

Il nostro paese - solo ripercorrendo i dodici mesi che abbiamo alle spalle - è stato colpito da tre eventi sismici importanti, alluvioni, incendi disastrosi... e forse dimentico qualcosa. Dopo ogni tragedia spesso risuonano frasi e impegni che ciascuno di noi ricorda e potrebbe ripetere.. e c'è una reazione come di sorpresa. Questo è davvero strano. Questo è il paese che ha una grande conoscenza e studio di alcuni fenomeni... quello sismico in primis. Non si possono prevedere ora e luogo in cui colpirà il prossimo terremoto ma abbiamo ricorrenze e strumenti per affermare che vi sono alcuni luoghi che vanno protetti più di altri. E' anche il paese che conosce le proprie fragilità, da quelle orografiche alla fragilità - e straordinarietà- del proprio patrimonio culturale. E' un paese inoltre molto antropizzato in zone ad alto rischio (ad esempio quello vulcanico).

Credo sia superfluo elencare una serie infinita di dati, ne cito solo due che danno la dimensione:

- 88% dei Comuni italiani è collocato in zone ad alta pericolosità frane ed a elevata o molto elevata pericolosità idraulica.

- 3000 comuni (su 8000) sono collocati in zona a sismicità alta o medio alta.

Ciascuno di noi conosce molto bene il dibattito che si apre dopo un evento naturale disastroso, di qualunque natura esso sia e sa benissimo che gli appelli alla prevenzione, alla messa in sicurezza del patrimonio edilizio pubblico e privato e all'adozione di nuove politiche per la mitigazione del rischio siano diventati una sorta di slogan che accompagna inevitabilmente il dibattito pubblico, per poi sparire dalla prospettiva dei media e della politica. Fino al disastro successivo.

Ci è quindi sembrato utile dopo quest'anno trascorso dagli ultimi eventi sismici - e il lavoro che insieme alle nostre strutture territoriali e di categoria abbiamo messo in campo - provare ad affrontare questo tema dando concretamente un contributo e indicando qualche pista di lavoro. Crediamo sia necessario cambiare approccio, evochiamo la *catastrofe* del punto di vista ... seguendo il significato proprio di quella parola cioè il ribaltamento, per **una strategia complessiva di riduzione del rischio**.

Non averla fa la differenza. Vogliamo avere un approccio a questi temi con tutta l'attenzione e il rispetto possibile, senza entrare in aspetti scientifici che non ci competono e con la consapevolezza che è necessario evitare toni sloganistici o indicare obiettivi irrealizzabili. Però sappiamo bene che in determinati contesti, soprattutto quelli più fragili, gli effetti di un terremoto e di una alluvione determinano la morte sociale ed economica di quella comunità, la perdita culturale di patrimoni straordinari oltre che purtroppo il danno più grande: la morte fisica delle persone. Non avere una strategia di riduzione del rischio fa la differenza anche dal punto di vista economico ... sono tante le cifre che vengono dette, probabilmente nessuno è in grado di valutare con precisione ma - cito dal rapporto Casa Italia - *“per il periodo 1944-2012 (prezzi al 2011), un costo totale imputabile ad eventi sismici di circa 181 miliardi di euro ai quali si sommano quelli relativi al dissesto idrogeologico pari a circa 61,5 miliardi di euro, con un impatto medio annuale quindi di circa 3,6 miliardi di euro.”*

L'altro elemento di consapevolezza è che si tratta di interventi che hanno un respiro di lungo periodo e necessitano di una fortissima sinergia tra tutti i soggetti istituzionali che agiscono sui territori. **Quindi una programmazione integrata di lungo periodo.**

Nello stesso tempo vogliamo mettere in luce alcune criticità che persistono nell'affrontare l'emergenza. Noi abbiamo capacità di risposta all'emergenza, con una abnegazione degli operatori che ciascuno di noi ha potuto verificare nell'immediatezza dei fatti. Il problema nasce immediatamente dopo. Quando si deve affrontare la fase due e quindi si deve ricostruire un territorio. In quel caso, lo abbiamo visto nel terremoto 2016-2017, si danno messaggi rassicuranti, il dove era come era. Questo messaggio è un messaggio sbagliato... perché spesso non è possibile e perché forse non è opportuno ricostruire dove era come era. Inoltre nel caso dell'ultimo evento sismico si sono evidenziati una serie di ritardi ed inefficienze nella fase della ricostruzione che ci consentono di individuare alcuni nodi critici che vogliamo sottolineare:

Il primo elemento che vogliamo sottolineare è la necessità di determinare un quadro di certezza e di omogeneità per le persone coinvolte. Le vicende che abbiamo alle spalle ci insegnano che abbiamo strumenti normativi, molti forse troppi, che si sovrappongono e che non determinano, pur nella differenza degli eventi, un quadro di riferimento certo. Ci sono questioni che non possono essere affrontate diversamente in quanto determinano senso di disuguaglianza nelle persone coinvolte. Crediamo che sia il tempo che nuova legge quadro nazionale sulle emergenze e sulla ricostruzione indichi la direzione in cui ogni emergenza possa trovare immediatamente regole, limiti e incentivi e che sia chiara sul versante delle responsabilità a partire dai soggetti istituzionali interessati.

C'è un tema che si chiama governo dell'emergenza e della ricostruzione: qui vi sono molte note dolenti. Una alluvione o un terremoto non segue le linee della divisione politica ed amministrativa delle responsabilità: il terremoto del Centro Italia ha mostrato che purtroppo lo schema non ha funzionato. Ci si imbatte in una polverizzazione di responsabilità e non funziona la sinergia tra soggetti istituzionali. Non funziona o meglio non funziona come dovrebbe la catena istituzionale delle competenze. Per le caratteristiche degli enti locali (piccoli o piccolissimi) non ci sono materialmente le competenze e le funzioni. Noi sappiamo che è stato fatto un lavoro grande di servizio sul versante amministrativo, a partire dall'ufficio per la ricostruzione, per eliminare queste difficoltà. Ma purtroppo questo si è tradotto spesso in differenze sui tempi e sui modi determinando risposte diverse per le popolazioni colpite. E si sente soprattutto nel territorio la mancanza delle competenze e funzioni di un organo intermedio come le province. Questo tema è il più delicato perché investe i livelli istituzionali nel rapporto tra le funzioni centrali e le regioni e tra le regioni e gli enti locali. E' un modello che non riesce a essere tempestivo nelle risposte e che determina disomogeneità.

C'è un tema che si chiama lavoro nell'emergenza e nella ricostruzione. Il lavoro di chi lo ha perso per effetto di un terremoto o di altro evento naturale e di chi è impegnato nella ricostruzione. Anche qui è urgente un quadro di certezze, a partire dagli interventi di natura fiscale (penso alla busta paga pesante) e soprattutto a quegli strumenti che abbiamo e che positivamente hanno funzionato per contrastare sfruttamento nel lavoro, caporalato e infiltrazioni criminali nella fase dell'emergenza e della ricostruzione. La nostra organizzazione, a L'Aquila prima (dove ci siamo costituiti parte civile nel processo) e adesso a Macerata, ha portato alla luce quel quadro di sfruttamento del lavoro che riguarda il reclutamento e le condizioni di lavoro e salariali. E ancora. Noi sappiamo perché e come funziona. Lo abbiamo segnalato per tempo: la catena infinita dei sub appalti (nel sistema di deroghe al testo unico determinate dall'emergenza sancite dalle ordinanze della protezione civile) che alimenta le illegalità e lo sfruttamento. Ci sono gli strumenti per evitare tutto ciò: il Durc di congruità, il settimanale di cantiere ad esempio. Per il futuro è possibile che queste esperienze ci indichino le soluzioni per evitarle?

Per questa ragione chiediamo un impegno affinché nella prossima legislatura si definisca una legge quadro sulle emergenze che metta insieme l'esperienza di questi anni e ridefinisca compiti, limiti e qualità del lavoro di ricostruzione. Una legge quadro che coniughi la risposta all'emergenza immediata con la prospettiva affinché *il dove era come era diventi come dovrebbe e come sarebbe meglio per la comunità*. Contrastare, soprattutto nelle aree interne del paese, lo spopolamento e la difficoltà che si accompagnano ad eventi catastrofici significa che il piano di sviluppo economico e sociale deve diventare parte integrante della ricostruzione, che non può essere soltanto fisica ma anche sociale ed economica. Lavoro e reti sociali sono le risposte. E allora la ricostruzione diventa anche un'opportunità per quei territori, a partire da scuole e strutture sanitarie funzionali ai contesti territoriali. Noi sappiamo che su questo c'è una disponibilità, l'abbiamo misurata, il problema è che questo si scontra inevitabilmente con un consenso a breve termine che impedisce di lavorare per soluzioni migliori.

Il secondo tema è la prevenzione: dobbiamo far sì che questa parola non sia ormai percepita come un mero slogan. Ciò significa un progetto di lungo periodo di prevenzione dei rischi naturali. Avevamo condiviso l'impostazione di Casa Italia, un impegno che ci pareva molto positivo che aveva i tratti della lungimiranza. Il problema è che per come è diventata adesso quel progetto ci sembra molto ridimensionato ed è molto debole. Può essere una parte ma non rappresenta ancora la strategia nazionale per la riduzione dei rischi che il nostro paese necessita.

Anche qui brevemente e per punti.

1) Su alcuni temi dovremmo avere informazioni omogenee e non legate di nuovo ai singoli ambiti regionali: mentre sul versante sismico c'è una norma di legge, la mappa della pericolosità sismica (ma la gestione delle singole regioni mostra evidenti disomogeneità di mappatura e di classificazione) sul rischio idrogeologico siamo ancora più arretrati. Sempre dal rapporto Casa Italia: *“Sono chiaramente visibili le conseguenze dei confini regionali o provinciali; varcando il confine tra la Valle d’Aosta e il Piemonte, o quello tra il Trentino e l’Alto Adige, si nota un brusco cambiamento del livello di pericolosità, difficilmente spiegabile con un mutamento della “natura”.* Per questo è importante che uno degli obiettivi del dipartimento Casa Italia, vale a dire la mappa del rischio sismico, idrogeologico, industriale, vulcanico per ogni singolo comune italiano, venga portata a termine e diventi strumento di programmazione.

Il nostro Paese ha una politica di riduzione della pericolosità basata negli ultimi decenni sulla risposta a singoli eventi piuttosto che su una programmazione sistematica e di lungo periodo degli interventi, con di nuovo – i temi tornano - *ritardi di attuazione, recepimento e aggiornamento urbanistico e cartografico, continue modificazioni delle norme e cambiamenti delle scadenze imposte ai piani “diluizione” e “dispersione” del tema della prevenzione all’interno della pianificazione generale comunale e differenze nelle modalità di recepimento delle indicazioni di rischio contenute nel PAI da parte degli strumenti di pianificazione territoriale; incapacità del Piano Assetto Idrogeologico di incidere operativamente sullo stato di fatto anche laddove è riscontrata la presenza di edifici residenziali abitati collocati in aree ad elevata pericolosità idraulica e/o franosa: assenza di una politica di riduzione del valore esposto (i PAI dicono dove non deve aumentare ma non dicono dove e come dovrebbe diminuire); carattere ancora prevalentemente emergenziale della normativa e assenza di un approccio sistemico tra prevenzione, pianificazione e gestione del dissesto.*

Anche qui scontiamo una frammentazione e spesso sovrapposizione di competenze che in tanti luoghi diventa irresponsabilità. Il tema della prevenzione dei rischi naturali deve stare negli ordinari strumenti di pianificazione territoriale comunale o regionale ancora non è così alla lettura di alcuni disegni di legge regionali, gli indirizzi legati alla pianificazione, al recupero del territorio non possono essere diversi ed ancora occorre con chiarezza attribuire funzioni e competenze ai vari attori. Noi scontiamo anche anni di cementificazione selvaggia e abusivismo (Ischia ne è la rappresentazione) con tutto quello

che ne consegue anche rispetto alla scelta fatta di chiudere un occhio e far di questo elemento di consenso e politiche di recupero delle risorse. Mi riferisco ai tanti condoni edilizi che si sono susseguiti.

Torna quindi il tema del modello di governo. Un modello di governo che si avvicini al Governo del rischio che rappresenta quell'insieme di azioni e processi, attraverso cui si prendono e attuano decisioni, con l'obiettivo di allocare al meglio le risorse disponibili e massimizzare i benefici, non solo economici, legati all'esposizione a determinati rischi.

Modello di governo che non frammenti a nessun livello nemmeno al livello nazionale... è giusta l'allocazione presso la Presidenza del consiglio di alcuni dipartimenti (Casa Italia, Italia Sicura) per definire anche la trasversalità dell'intervento ma non ci possono essere più unità di missione, ma forse evitare di aumentare i livelli in orizzontale sarebbe importante: un unico dipartimento che definisce nel suo complesso la strategia nazionale contro i rischi naturali. Questo potrebbe rappresentare una continuità nell'impegno non solo economico... non è possibile che il variare dei governi o delle situazioni si determini una discontinuità dell'azione o spesso un ricominciare daccapo.

Dopo ogni terremoto si calcola quanto costerebbe e quanto tempo ci vorrebbe a "mettere in sicurezza" il paese. Un impegno enorme. Per questo avevamo salutato con favore il progetto Casa Italia perché ci sembrava che avesse le caratteristiche per parlare al paese, ai bisogni delle persone in un'ottica di lungo periodo. Quella è la strada: un intervento che abbia per i prossimi 10, 15 anni risorse costanti, quadro normativo chiaro rispetto alle regole, obiettivi omogenei... Questo significa non solo dare risposte rispetto alla necessità di prevenire i rischi naturali ma significa anche opportunità di sviluppo economico per tanta parte del nostro paese, significa cioè lavoro. Non è una novità, per la nostra organizzazione, sono passati cinque anni da quando abbiamo presentato il Piano del Lavoro che conteneva anche questo tema come tema di sviluppo: lo riproponiamo oggi perché crediamo che questo possa determinare uno scarto, non solo rispetto ai pericoli e alla messa in sicurezza della vita umana, perché crediamo che proprio in questa fase sia necessario provare a sterezare sul versante degli impegni che si prendono, contribuire a cambiare il segno rispetto alla crescita e allo sviluppo del paese.

Certo è un impegno importante anche dal punto di vista economico. Intanto sarebbe necessario spendere in modo sinergico le risorse che ci sono, e ce ne sono di risorse tra quelle nazionali e quelle europee. Poi è evidente ci vuole un impegno continuo che significa un quota di risorse dedicate, predefinite, finalizzate a questo scopo, che travalichino i governi che si succedono e che rappresentino quell'impegno concreto che

parla al paese e non alle contingenze di natura elettorale o la risposta ad un evento. Significa ovviamente potenziare tutti quei soggetti che contribuiscono a far crescere la consapevolezza scientifica rispetto ai rischi, a partire dai chi fa ricerca su questi temi. Un patto nazionale per la prevenzione dei rischi naturali, per aumentare la consapevolezza e favorire una azione politica responsabile.

Certo, ci sono responsabilità individuali e mancanza di cultura del rischio. La prevenzione non è cosa semplice soprattutto in una paese dove ne è stata fatta sempre poca. Gli strumenti normativi, il coordinamento tra soggetti, messa in sicurezza del patrimonio edilizio, non sono da soli sufficienti se contemporaneamente non c'è una identificazione comune dei valori su cui si fonda la prevenzione, che non rappresenta solo un vantaggio economico: è anche una assunzione collettiva di responsabilità. Questa assunzione collettiva di responsabilità avviene però solo se si riesce ad identificare un progetto collettivo, una azione comune. Fare cultura della prevenzione del rischio significa atti concreti, dalle campagne informative, ma anche pianificazione degli interventi a partire da quei luoghi pubblici, le stesse scuole, gli ospedali, che devono essere luoghi di sicurezza. Se la prima a crollare è la scuola rafforzamento o indebolisco l'idea che lo Stato (concetto largo che tiene dentro le istituzioni territoriali intendendo questo con il valore pubblico che esprime) sta facendo tutto il possibile, sta mettendo in campo una azione di sicurezza a partire dai luoghi collettivi, e quindi sono incentivato ad avere comportamenti coerenti, essere più attento a conoscere i rischi che riguardano la mia abitazione? Io credo di no. Mi rafforzamento esattamente nell'idea opposta. Per questo eviterei di pensare a strumenti, quali quelli assicurativi, per la cogestione del rischio per indurre maggiore responsabilità.. Non bastano se contemporaneamente non si mette in campo un progetto che investe tutti gli ambiti e quindi, per esempio, è importante conoscere la storia delle abitazioni, il fascicolo del fabbricato e manutenzioni programmate come avviene in altri paesi: l' Italia – è bene ricordarlo- *“ha oltre il 70% dell'edificato attuale che non è in grado di resistere ai terremoti che potrebbero colpirlo, comprese scuole, ospedali e molti altri edifici strategici”*.

Il tema non è solo la cura del patrimonio edilizio, ma anche cura del territorio, riduzione del consumo di suolo, cura delle montagne o dei corsi fluviali, vale a dire scelte sostenibili nella pianificazione degli insediamenti abitativi, rispetto e conoscenza dell'ambiente naturale. In un contesto dove per effetto dei cambiamenti climatici dovremo sempre di più affrontare eventi mai conosciuti nel nostro paese.

Non possiamo prevedere quando e come accadrà il prossimo evento naturale catastrofico

ma sappiamo bene quali sono le azioni per proteggersi, per evitare che la prossima pioggia torrenziale o scossa sismica diventi l'ennesima tragedia e occasione solo per le frasi di rito.