

RUOLO DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA NELLA PREVENZIONE DEL RISCHIO SISMICO ED I SUOI ASPETTI FONDAMENTALI

a cura di Arch. Maurizio Ulisse - Esperto grandi emergenze A.N.P.P.E. VV.F

Occorre innanzitutto comprendere su quali elementi è possibile agire per approntare sistemi di prevenzione e gestione del rischio. Il rischio sismico è un caso prototipico di scarsa o nulla possibilità di controllo sull'hazard. Per quanti progressi abbia fatto la conoscenza dei fenomeni sismici, e per quanti ne potrà ancora fare in termini predittivi, non è pensabile poterli controllare, nel senso di impedirne il verificarsi, attenuarne l'intensità, alterarne il corso. In termini operativi dunque, la conoscenza dell'hazard non sarà utilizzabile per la riduzione dello stesso, bensì per aumentare le difese del sistema umano sottoposto a minaccia.

E dunque l'individuazione delle zone sismiche deve essere affiancata da uno studio della loro vulnerabilità specifica, concepita come la risultante di diversi elementi di tipo strutturale, sociale e culturale. È stato proprio lo studio della vulnerabilità ad aver definito un territorio di incontro (e di scontro) fra studiosi e professionisti con diversi background disciplinari, grosso modo riconducibili alle scienze fisiche da un lato, a quelle sociali dall'altro. Gli strumenti di emergenza che si devono progettare e predisporre a fini di prevenzione vanno dunque intesi in senso molto lato; non solo come strutture fisse, attrezzi fisiche, ma anche come nuclei organizzativi inseriti all'interno di una rete di rapporti sociali dinamici. Inoltre, pure se delle priorità devono essere attribuite, si dovrà accettare che il target complessivo delle strategie di prevenzione non si

esaurisce nei servizi strategici (vigili del fuoco, protezione civile, ospedali, ecc.), ma si allarga alla società nel suo complesso, con una particolare attenzione riservata ai suoi punti fragilità ed elementi di vulnerabilità. L'analisi dei diversi tipi di incertezza che fanno parte del contesto in cui il rischio e l'emergenza devono essere gestite, costituisce un'indicazione particolarmente preziosa per chi si occupa di pianificazione territoriale e urbana. Quest'ultima è stata chiamata in causa nel nostro paese sempre più spesso e in modo più o meno pertinente nei disastri recenti. Ciò rivela un mutamento nel modo di percepire i rischi, sia naturali sia tecnologici, non più imputati alle sole forze della natura o del destino, ma anche all'azione dell'uomo, che plasma i livelli di vulnerabilità degli insediamenti. Quest'ultima, d'altronde, non corrisponde in modo semplice e lineare alla capacità di risposta dei singoli manufatti, dipende altresì dal modo in cui gli abitati sono organizzati, dalla localizzazione delle diverse funzioni, dalla quantità di spazi liberi, dalla qualità dei suoli scelti per l'edificazione e dall'attenzione che il piano, inteso come guida allo sviluppo urbano e dell'infrastrutturazione regionale, ha avuto per i caratteri dello spazio fisico. L'apporto dell'urbanistica e della pianificazione territoriale si sostanzia rispetto a due orizzonti temporali; da un lato i tempi lunghi necessari per ridurre la vulnerabilità territoriale ai danni fisici, dall'altro la scadenza a breve termine entro la quale il sistema territoriale deve essere messo in condizione





di gestire efficacemente l'emergenza, agendo soprattutto sui possibili danni sistematici, dei quali ci occuperemo più estesamente nel prosieguo. Il secondo orizzonte temporale che abbiamo introdotto, riguarda più propriamente la preparazione organizzativa e gestionale dell'emergenza, per intenderci quella del piano di protezione civile. Anche quest'ultimo può avvalersi delle competenze dell'urbanista cui va riconosciuta la lunga formazione educativa e professionale alla cultura del piano e del progetto, utile nell'elaborazione sia del piano di protezione civile sia di simulazioni e di esercitazioni. E non si tratta solo del trasferimento di capacità progettuali da un dominio (quello tradizionale della città e del territorio) ad un altro (quello della gestione delle emergenze), ma anche dell'assunzione nel piano di protezione civile della dimensione spaziale che spesso invece gli manca. Non è sufficiente costruire degli efficaci organigrammi con le funzioni da attivare in caso di calamità, poiché è altrettanto importante capire dove, in quali aree e zone esse potranno svolgersi, tenendo conto anche dei danni fisici che potranno mutare la configurazione degli insediamenti dopo l'impatto. In tal modo si chiarisce in che senso il piano urbanistico e quello di protezione civile possono integrarsi reciprocamente e usufruire delle medesime competenze disciplinari, pur nelle ovvie specificità intrinseche. Affinché il primo possa offrire un supporto "logistico" al secondo, prevedendo siti di raccolta delle persone, percorsi alternativi da e verso i centri di soccorso e di accoglienza, distribuzione e localizzazione dei servizi pubblici anche in funzione della gestione delle emergenze, occorre che le preoccupazione di come ridurre i danni attesi da calamità entrino a far delle attività di pianificazione ordinaria, non solo quando si redige il piano regolatore generale una volta ogni tot anni, ma anche nell'amministrazione quotidiana delle pratiche concessorie e autorizzative. Il piano diventa un sistema di vincoli (pochi) e di conoscenze assai più dense e articolate di quanto sia stato finora, rispetto ai quali vagliare l'ammissibilità, la pertinenza e la sostenibilità dei progetti attuativi proposti" (Treu, 1996). Per valutare se e quanto le misure intraprese rispetto a entrambi gli orizzonti temporali hanno effettivamente contribuito a mitigare o ridurre il danno atteso, occorrerà probabilmente attendere il prossimo terremoto di una certa intensità. Tuttavia,

suggerisce May (1988), esistono anche altri modi per valutare l'efficacia del piano nell'ambito delle strategie di prevenzione, ad esempio osservando quanto profondamente queste ultime siano entrate a far parte delle preoccupazioni degli amministratori, quanto siano riuscite ad incidere sulle pratiche ordinarie di pianificazione.

