

Documento - Appello

**La prevenzione sismica in Italia:
una sconfitta culturale,
un impegno inderogabile**



CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI Roma, Porta Pia
Roberto De Marco, 1884
Terremoto di Casamicciola, 28 luglio 1883

Teresa CRESPELLANI
Roberto DE MARCO
Elisa GUAGENTI GRANDORI
Emanuela GUIDOBONI
Vincenzo PETRINI

Febbraio 2019

Presentazione

Il documento che segue *“La prevenzione sismica in Italia: una sconfitta culturale, un impegno inderogabile”* è stato concepito per richiamare l’attenzione e sollecitare un consenso di un ampio pubblico su un tema di grande rilevanza come la riduzione del rischio sismico nel Paese, che richiede decisioni difficili, che vanno comprese e condivise. Si devono basare sul patrimonio di conoscenze finora acquisito nelle varie discipline coinvolte (geologia strutturale, sismologia, ingegneria sismica, storia, statistica, economia, pianificazione territoriale...) che oggi in Italia sanno individuare le zone di maggior rischio, conoscere i metodi per rendere antisismiche le costruzioni e resiliente il territorio. Ciò non significa che tali conoscenze siano esenti da incertezze. Le questioni coinvolte spesso non hanno risposta determinata. Dove, cosa e come, in quanto tempo e con quante risorse, sotto la responsabilità di chi, questi gli elementi vincolanti che pretendono l’impegno a fare di più e meglio nella difesa dai terremoti. Paradigmi e protocolli decisionali son venuti maturando nella riflessione scientifica.

Va fatto ogni sforzo per diffondere una cultura del rischio, per argomentare la procedura decisionale, per coinvolgere il cittadino come attore consapevole e determinare un’indifferibile inversione di rotta rispetto all’evidente deficit di prevenzione che grava soprattutto in talune aree del territorio nazionale, dove si può prefigurare una vera e propria condizione di latente emergenza.

Abbiamo così ritenuto di dare con questo documento un contributo costruttivo, di prospettiva, prendendo spunto da alcune considerazioni espresse da un articolo di Roberto De Marco, per molti anni direttore del Servizio Sismico Nazionale, su un supplemento alla rivista *“Geologia dell’Ambiente”*¹, e dal contributo di alcuni docenti e esperti che hanno dedicato al tema della difesa dai terremoti un lungo impegno professionale. Ora, nostro compito è quello di diffondere il documento, anche attraverso l’auspicabile impegno di chi ne dovesse condividere i contenuti, e cercare un confronto costruttivo rispetto alle diverse competenze e alle molte culture che un tema così importante necessariamente coinvolge.

L’adesione al documento può essere data mandando una mail all’indirizzo:

nonquestaprevenzione@gmail.com

¹ “Rischio sismico in Italia: analisi e prospettive per una prevenzione efficace in un Paese fragile”
Supplemento alla Rivista Geologia dell’Ambiente (SIGEA), Roma - 2018.

Sono **promotori** dell'iniziativa o hanno dato un contributo al documento:

Claudio Chesi

Teresa Crespellani

Marisa Dalai

Veziò De Lucia

Roberto De Marco

Georg Frisch

Elsa Garavaglia

Elisa Guagenti Grandori

Emanuela Guidoboni

Scira Menoni

Paola Nicita

Federico Perotti

Vincenzo Petrini

Fabio Sabetta

Giancarlo Storto

Maria Cristina Treu

Giovanni Vannucchi

Hanno già dato la loro adesione al documento:

Amalia Ercoli Finzi

Dario Slejko

Alberto Castellani

Antonello Fiore

Giulio Maier

Giuseppe Gisotti

Paolo Berdini

Salvatore D'Agostino

Maria Gabriella Mulas

Umberto Allegretti

Daniele Fabrizio Bignami

Andrea Cardone

Luisa Marchini

Giovanni Manieri

Cecilia Corsi

Camillo Nucci

Lucia Nucci

Corrado Seller

Alberto Ziparo

Jadranka Bentini

Tonino Perna

Battista Sangineto

Pier Paolo Diotallevi

Vittorio Boarini

Giancarlo Consonni

Lucinia Speciale

Domenico Sorace

Nicoletta Maraschio

Paolo Caretti

Andrea Proto Pisani

Etta Patacca Scandone

Carlo Viggiani

Francesca Romana D'Ambrosio

Giuliano Augusti

Paolo Angeletti

Giandomenico Cifani

Giorgio Serafini

Luciano Rosati

Alberto Cherubini

Eugenio Mira

Carmenzo Miozzi

Irene Cremonini

Piergiorgio Rocchi

Antonietta Mira

Patrizia Angeli

Luciano Marchetti

Luigi Petti

Vincenzo Varano

Enzo Balboni

Serena Ledivelec

Giorgio Barelli

Giovanni Cialone

Antonio Paglionico

Aldo Piombino

Francesco Doglioni	Aldo Sanzò
Guendalina De Marco	Maurizio Ferrini
Alfredo Trocciola	Anna Marson
Alberto Bove	Laura Caruso
Nadia Marra	Raffaele Paloscia
Luca Martelli	Giancarlo Paba
Consulta PC-FpCGIL nazionale	Alberto Magnaghi
Alberto Lemme	Carlo Doglioni
Daniele Iacovone	Gian Luca Fugaro
Osservatorio Raffaelli Casarsa I	Berardino Di Battista
Michele Betti	Claudia Madiai
Antonello Ciccozzi	Gianluca Valensise
Lorenzo Manni	Johann Facciorusso
Vittorio Emiliani	Andrea Lombardi
Stefano Solarino	Vito Teti
Alessandro Martelli	Giampiero Orsini
Giuseppe Centauro	Graziano Testa
Paolo Marsan	Mauro Baioni
Nicolas Ballabio	Maurizio Battaglia
Carlo Alberto Garzonio	Sandro Coppari
Luciano Tortojoli	Nicola Ricciardi Giannoni
Fernando Cordella	Floriana Marino
Andrea Baroni	Ernesto Reali

Gloria Terenzi

Marino Trizio

Andrea Pantaleo

Adolfo Santini

Renato Lancellotta

Daniela Gentili

Andrea Vitturi

Pier Luigi Cervellati

Fausto Giovannardi

Giuliano Pancaldi

Michela Becchis

Alberto Marcellini

Alessandro Severi

Patrizio Bonelli

Lia Fubini

Federica de Vito

Giovanna Romualdi

Roberto Budini Gattai

Giovanni Allegretti

Giorgio Tulipano

Mirko Di Vincenzo

Maria Rosaria Iacono

Enio Paris

Ivo Iori

Marianella Bonfa

Franco Masala

Luisa Puddu

Giuliano Milani

Renata Rotondi

Mario Tozzi

Bruna Bocchini Camaiani

Dimitra Diana Babalis

Elisa Varini

Giovanna Tomada

Sauro Turrone

Stefano Renzi

Marco Uzielli

Anna Maria Vittori

Rosanna Caterina Proto Pisani

Francesca Scolamacchia

Alessandro Bianchi

Gruppo divulgazione Scientifica Dolomiti E. Fermi

Francesco Brunelli

Ferdinando Grandori

Marina Foschi

La prevenzione sismica in Italia: una sconfitta culturale, un impegno inderogabile

La pericolosità sismica del nostro territorio è ben nota ed è sostenuta da approfonditi studi storici e geologici. Come si può osservare in qualsiasi carta di pericolosità, il 70% della sismicità ha sede lungo l'intera dorsale Appenninica, dove in media ogni quattro-cinque anni accade un disastro sismico.

I terremoti di questo inizio secolo, sebbene di magnitudo medio-alta, hanno causato 650 vittime, 60 miliardi di danni, creando un enorme impatto sulla popolazione colpita, un lungo fremito di paura per l'intero Paese, un duro colpo per la sua economia. Eventi che di volta in volta confermano brutalmente la drammatica inadeguatezza della protezione sismica del Paese e indicano l'indifferibilità di iniziative atte a contenere gli eventi futuri nei termini delle *inevitabili perdite* piuttosto che delle *inaccettabili stragi*.

Ciò che manca è una strategia di contenimento del rischio all'altezza di un paese moderno, scientificamente avanzato e per giunta già in possesso di un'enorme specifica esperienza che tuttavia stenta a essere capitalizzata. *Il sapere e la conoscenza accumulati avrebbero potuto consentire già dall'inizio del secolo scorso di ridurre progressivamente le vittime e i danni dei terremoti*. Ma le tragiche immagini che continuano a scorrere davanti ai nostri occhi a ogni terremoto anche solo di media energia ci confermano che certamente l'impegno profuso dai governi che si sono succeduti non è stato commisurato alla gravità della minaccia incombente e alle esigenze del prevenirne gli effetti.

È senza dubbio vero che per i terremoti non si possono fare previsioni relative a *quando* la scossa tragica colpirà. L'unica cosa certamente prevedibile è che vi saranno altri terremoti nelle aree sismiche, ormai ben note. È un'indicazione che può apparire incompleta, ma che, nei suoi limiti, è assolutamente certa, e si accompagna a un'altra possibile "previsione" e cioè che, nelle ben identificate zone sismiche ad alto rischio, gli effetti drammatici dei terremoti potrebbero essere più rilevanti che in passato nelle città di oggi, aggravate da vecchie e nuove vulnerabilità. Altra significativa certezza è che tra le strutture sismogenetiche che si riattiveranno vi saranno quelle ben note e quindi le città, i paesi e i borghi investiti saranno quelli per i quali, il "giorno dopo" non si potrà certamente dire "il disastro era inaspettato".

1. La prevenzione del "giorno dopo"

La conoscenza disponibile sui terremoti del passato, risultato di anni di ricerche, non lascia spazio a infondati ottimismo e deve essere considerata un patrimonio inestimabile che può consentire di disegnare affidabili scenari di evento, i cui esiti potrebbero mano a mano perdere la loro attuale drammaticità attraverso una continua e mirata azione di prevenzione.

Il fatto è che dal 1909, anno successivo al terremoto dello Stretto di Messina, che ha causato circa centomila vittime, lo Stato si è costantemente posto il problema solo il “giorno dopo”, in termini riparatori e promettendo che di lì a poco la situazione sarebbe cambiata, impegno poi sempre dimenticato².

Per gran parte del secolo scorso, fino al terremoto in Irpinia-Basilicata del 1980, la classificazione delle zone sismiche è rimasta incardinata nel perimetro tracciato dai terremoti che si susseguivano, per di più a volte manomesso da successive “declassificazioni” di significative aree del territorio colpito (già a partire dal 1927!) e l’applicazione della relativa normativa limitata solo alle nuove costruzioni. È stato un intervento a “costo zero” per lo Stato che ha scelto di non investire in prevenzione, mentre provvedeva ad assumersi completamente l’onere di ricostruzioni sempre più costose. L’impegno a prevenire, sempre riesumato subito “dopo” l’evento, proponendo così un incredibile ossimoro, continua a essere una consuetudine che tenta di risolvere con inevitabile estemporaneità ciò che invece dovrebbe essere oggetto di un’approfondita definizione strategica in tempo di quiete.

Il problema sismico di questo Paese può riassumersi drammaticamente nel confronto tra l’insufficienza delle risorse messe a disposizione per la prevenzione e quelle che sarebbero necessarie non per l’irraggiungibile “messa in sicurezza del territorio”, come spesso si sente dire, ma piuttosto per il conferimento di una più elevata sicurezza nelle aree a maggior rischio. Ancor più significativo diviene poi un ulteriore confronto tra il pochissimo finora “investito” nella prevenzione e l’enormità di quanto invece “speso” per le ricostruzioni che si susseguono e si sommano.

Da questo punto di vista, le disposizioni legislative qualificanti la risposta politica ai terremoti di questo inizio secolo sono assai eloquenti.

Nel 2002 a San Giuliano di Puglia, quando per un piccolo terremoto si ebbe un unico crollo, relativo però a una scuola con perdita di un’intera scolaresca, si varò un piano di messa in sicurezza delle scuole di tutt’Italia. Certamente un impegno necessario, solo che ancora oggi, sedici anni dopo, è lontano dal concludersi.

Nel 2009, con la legge n. 77, il governo avviava la tribolata ricostruzione di L’Aquila, e prendeva un impegno già nel titolo dell’art.11: “Piano nazionale di riduzione del rischio sismico”. Fu ancora una volta un provvedimento per ritrovare un po’ di credibilità, il tentativo di riparare al deficit di protezione evidenziato dalla scossa e all’evidente sottovalutazione del rischio prima della distruzione. Quell’articolo contemplava un finanziamento per l’intero territorio nazionale di 965 milioni di euro, spalmato in sette annualità. A conti fatti, a ciascuno dei 2.893 comuni individuati come a maggior rischio sul territorio nazionale - se questi fossero stati scelti come destinatari dei finanziamenti - sarebbero toccati 334mila euro, cioè 48mila euro l’anno. Nonostante la sua

² A partire dagli anni ‘60 lo Stato ha in effetti istituito centri di ricerca, centri operativi, percorsi di studio (alcuni presto cancellati), senza inserirli in un progetto di prevenzione.

obiettivo inconsistenza, quell'intervento legislativo fu fortemente propagandato come l'ennesimo avvio di un nuovo corso. Di quel piano ambizioso non si è saputo più nulla, nessun documento, nessun seguito.

Nel 2012 un altro terremoto in Emilia fece emergere un "nuovo problema": l'enorme fragilità delle strutture di lavorazione e stoccaggio di preziose filiere produttive. In quello specifico caso furono duramente colpiti il biomedicale e l'agroalimentare, che concorrevano sostanzialmente alla ricchezza di un territorio "dove si fa PIL" ma dove si trascurava di riconsiderare lo scenario di eventi del passato.

Dopo i terremoti del 2016-2017 che hanno distrutto Amatrice e altri centri abitati in Italia Centrale, finalmente un'iniziativa governativa: il "Piano Casa Italia", affidato a una apposita struttura di missione costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ma le indicazioni ivi formulate, raccolte in una voluminosa relazione pubblicata nel giugno 2017, risultano disattese nella quasi contemporanea operazione "Casa sicura" (Decreto Ministeriale n. 65 del 07/03/2017).

Si tratta di una iniziativa consistente in un'agevolazione fiscale, denominata "Sisma Bonus", che può arrivare fino a una detrazione dell'85% dei costi (per un importo massimo di 96mila euro per unità immobiliare), a favore di tutti quei cittadini che vogliono effettuare un miglioramento della risposta al terremoto delle abitazioni, delle "seconde case", ma anche dell'edificato destinato ad attività produttive, commerciali, professionali ecc. Nella detrazione rientrano gli immobili situati nelle zone sismiche 1, 2 e 3, ma con i comuni in "Zona 3" incrementati di recente a dismisura. Erano 1632 nel decennio 2003-2013, sono diventati 2866 nel 2015, con contestuale decremento di quelli in "Zona 4 priva di sismicità" da 3429 a 2252. Così la maggior parte del territorio italiano è interessata dal progetto, ma con nuovi squilibri anche all'interno della "Zona 3", rispetto agli stessi dati di sismicità storica, a causa delle ultime ampie avventate integrazioni, soprattutto in regioni dell'Italia settentrionale.

2. Il Sisma Bonus: "la prevenzione per il nuovo secolo" ?

Abbiamo riflettuto su questo provvedimento attraverso il quale, per la prima volta, lo Stato encomiabilmente destina alla prevenzione, attraverso il Ministero dell'Economia e Finanze, risorse economiche in una dimensione significativa sebbene indeterminata, uscendo finalmente dalla logica dell'intervento "a costo zero" durata oltre un secolo.

Una molto insistita campagna televisiva ha avuto il compito di convincere il cittadino protagonista della bontà dell'iniziativa, informandolo che il beneficio può essere ottenuto in ragione di qualsiasi diritto sull'unità immobiliare, anche laddove non vi sia un alto livello di rischio.

Viene così enfatizzato ciò che in realtà rappresenta un disvalore e cioè l'assenza di indispensabili *valutazioni di priorità*, mettendo sullo stesso piano il rischio che grava sugli abitanti di Sondrio e quelli di Lamezia, su quelli di Milano e quelli di Catania. Un'agevolazione quindi *indifferenziata*, staccata dal contesto

fisico e sociale del Paese, che non distingue le zone ad alto rischio sismico e quelle a basso rischio, i territori soggetti ad altri pericoli (frane, alluvioni, ecc.) e quelli che ne sono privi, i centri storici di pregio e le periferie degradate, le costruzioni regolarmente approvate e le costruzioni abusive condonate, le zone sviluppate e le aree depresse.

Contravvenendo al principio costituzionale dell'eguaglianza dei cittadini non stabilisce limiti di censo, tempi e urgenze. Appare perciò un atto discutibile sul piano della ottimizzazione delle risorse. Difficilmente potrà proteggere le costruzioni degli abitanti più disagiati delle zone sismicamente più esposte e potrebbe anzi tendenzialmente rischiare di favorire il capitale immobiliare e comunque i cittadini più abbienti e/o gli abitanti di zone meno sismiche.

Tradisce inoltre principi irrinunciabili nell'approccio alla mitigazione del rischio, in quanto non ne riconosce la dimensione territoriale e sociale, ma solo la valenza individuale. Principi che si devono ispirare a una "etica solidale" dell'intervento pubblico, intesa non come il fermarsi all'interesse immediato del singolo, ma come il perseguire l'aumento della resilienza dell'intera comunità a favore dei cittadini di oggi e delle generazioni future.

Fatta salva la priorità assoluta legata alla protezione della vita umana, che senso ha evitare qualsiasi forma di danno alla propria casa se non si è salvato il lavoro, la strada, la scuola, l'ospedale?

2.1 Un'iniziativa da controllare

Il segno più vistoso dell'operazione Sisma Bonus, che bene evidenzia la semplificazione del problema della prevenzione, è la rinuncia da parte dello Stato a qualsiasi criterio di gestione e controllo dell'iniziativa, condizionata di fatto solo alla sensibilità del cittadino che potrà disporre di risorse pubbliche.

Poiché l'avvio dell'operazione, varata all'inizio del 2017, appariva comunque stentato, in questi ultimi mesi ha preso il via su numerose piazze italiane l'azione di promozione denominata "Diamoci una scossa", organizzata, anche con il sostegno del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e del Dipartimento della Protezione Civile, dalle categorie professionali degli ingegneri e degli architetti, obiettivamente portatrici di legittimi quanto "diversi" interessi.

Non è da escludere che, come tanti altri interventi promessi "il giorno dopo", anche questo si dissolva nell'indifferenza generale. Ma l'importantissima novità delle risorse pubbliche messe a disposizione porta a pensarla diversamente. Viene garantita, infatti, per precauzione, la vita di quest'iniziativa per cinque anni, ma il progetto è stato presentato come multigenerazionale, "anche ci volesse un secolo", per arrivare ad un risultato comunque casuale e indeterminato anche nel costo. Il CRESME assieme all'ISI ha tuttavia tentato alcune proiezioni qui di seguito in estrema sintesi riportate³. Nelle tre Zone sismiche individuate come campo d'azione dell'iniziativa sono presenti complessivamente

³ Rapporto CRESME (Centro di Ricerche Economiche, Sociologiche e di Mercato)/ISI (Ingegneria Sismica Italiana) "Incentivi e riduzione del rischio sismico in Italia: cosa fare, come fare" 2018.

5.789 comuni, 2907 dei quali sommatoria della Zona 1 ad alta sismicità (705), della Zona 2 a media sismicità (2202). A questi vanno aggiunti i 2882 comuni della Zona 3 a bassa sismicità, quantità confrontabile con la sommatoria di quelli presenti nelle Zone 1 e 2. La superficie delle Zone raggiungibile dall'iniziativa è quindi il 77% di quella dell'intera nazione; i comuni interessati sono circa il 73% dei 7.936 comuni italiani. Sono abitati da circa 48 mln di persone, corrispondenti a 20,4 mln di famiglie; gli edifici sono 11,1 mln di cui 9.3 in fabbricati residenziali pari a 17 mln di abitazioni. CRESME/ISI ha prodotto anche una stima degli investimenti "potenzialmente attivabili" che oscilla tra i 900 e i 1000 miliardi di Euro, i due terzi del Pil italiano. Se tutti gli aventi diritto inoltrassero richiesta del contributo sotto forma di detrazione fiscale per un'aliquota media stimata del 65%, sarebbero necessari 130 miliardi/anno per i 5 anni di durata dell'iniziativa. Il rapporto deficit/Pil avrebbe così un incremento annuo dell'8%.

Cifre fuori da ogni realtà, che tali resterebbero anche se si aumentasse a dismisura la durata dell'iniziativa o si diminuisse parimenti il numero dei richiedenti, posto che lo Stato ogni anno deve onorare con 3-4 miliardi i debiti contratti per far fronte alle vecchie e nuove ricostruzioni, e deve intervenire in emergenze divenute sempre più frequenti e complesse rispetto anche ad altre condizioni di "rischio naturale".

Si rischia infine di creare nell'opinione pubblica e nei futuri governi il falso convincimento che sia già stato messo in atto un efficace antidoto contro il rischio sismico, un tipo di rischio reale che, in apparente controtendenza rispetto ad altre tipologie di rischio sovradimensionate rispetto alla realtà, viene percepito nel nostro Paese largamente al disotto del suo effettivo peso.

Tutto ciò è dovuto alla singolare scelta di giungere alla definizione del Sisma Bonus senza utilizzare il grande patrimonio di conoscenze scientifiche e territoriali oggi disponibili, col rischio di produrre una serie di pericolosi effetti collaterali.

2.2 Effetti collaterali

a) Come già accennato prima, il Sisma Bonus stabilisce un canale diretto tra lo Stato (MEF), che dispensa il bonus, e il cittadino che lo richiede, senza alcun ambito intermedio di controllo e di verifica. Salta cioè qualsiasi livello di sussidiarietà, qualsiasi possibilità di analizzare le fragilità del territorio e di fare sintesi tra la vulnerabilità sismica e i tanti altri problemi di uso, tutela e sicurezza che lo affliggono. Un eccesso di semplificazione (solo un decreto di dieci righe e un allegato sul "come fare" per gestire gli interventi e valutare i livelli di vulnerabilità) potrà far sì che anche situazioni di degrado possano essere definitivamente asseverate dal contributo di Stato.

b) Ogni considerazione sulla vulnerabilità del patrimonio costruito e dei sistemi urbani e di tutti gli altri salienti caratteri che connotano il territorio è stato sacrificato alla determinazione che l'oggetto destinatario della prevenzione sia "la casa" o in generale l'edificato, a qualunque cosa sia destinato senza distinzione. Viene così ignorato qualsiasi aspetto che riguarda l'interpretazione del territorio sulla vulnerabilità dei sistemi e dei rischi urbani, e su quello delicatissimo delle

aree interne, dei borghi e dei paesi in via di spopolamento. Viene quindi tralasciata ogni considerazione in ordine a valutazioni che attengono agli aspetti demografici, sociali ed economici e alla loro intrinseca fragilità. Insomma, il complesso quadro di elementi che disegna la condizione di rischio dei luoghi è stato riassunto nel solo parametro espresso dalla pericolosità sismica, facendo regredire il processo di approfondimento concettuale sul tema già raggiunto nel Paese.

c) Un qualsiasi edificio potrà trovare una nuova vita con il Sisma Bonus, magari per essere poi messo sul mercato come “recentemente ristrutturato e anche antisismico”, innescando così un percorso speculativo laddove quell’edificio, soprattutto, non fosse una prima abitazione ma una parte di un vasto patrimonio immobiliare. Un’iniziativa che sembra essere fatta a misura di “seconde/terze case” dove sarà facile superare il problema, mai trattato nella “comunicazione al cittadino”, dell’incompatibilità della permanenza abitativa con gli interventi strutturali e di ripristino delle finiture per l’intera durata del cantiere. Si è scelto insomma di non tener conto di priorità drammatiche, per cittadini residenti in “zone 1 e 2”, evidenziate con gli ultimi terremoti da crolli rovinosi favoriti da recenti inidonei interventi edilizi. Su questa linea, altro indizio di un pensiero di base debole sta nella validità economica dell’operazione. Per esemplificare, una palazzina di 10 appartamenti da 80mq ciascuno e 200mq di parti comuni, magari abusiva ma condonata, realizzata con blocchetti di tufo e con i ferri d’attesa nelle tante periferie degradate di una qualsiasi città, soprattutto meridionale, potrà diventare intoccabile, azzerando ogni possibilità di riferirsi al tema attualissimo della riqualificazione delle periferie. Quella stessa palazzina con un Sisma Bonus da oltre 1 milione di euro, nell’ambito di un programma di riqualificazione, potrebbe, in determinati contesti, essere ricostruita ex-novo. Sempre sul piano dell’ottimizzazione delle risorse distribuite non si capisce che relazione vi possa essere tra l’entità anche massima del bonus concesso e l’entità delle risorse necessarie per un insediamento commerciale o produttivo di grandi dimensioni.

d) L’impostazione dell’iniziativa Sisma Bonus appare come una grande semplificazione del problema prevenzione, un ulteriore segno di deresponsabilizzazione da governo debole, attraverso un ultimo passo di delega, stavolta nei confronti del cittadino, che si assumerà di fronte a uno Stato generoso tutta la responsabilità della propria protezione. Si separa così l’interesse dei cittadini da quelli della comunità, si impedisce di fatto la realizzazione di interventi nella più ampia e complessa dimensione territoriale che è la sola a poter assicurare un’efficace protezione sismica. Un centro abitato (grande o piccolo, città o villaggio) non è la somma di singole costruzioni. E la costruzione non è fatta solo di muri e di tetti. Costruzione “sicura” significa sito sicuro, fondazioni sicure, impianti sicuri, reti idriche ed elettriche sicure, accessi stradali sicuri. Insomma, la sicurezza è un parametro stimabile solo a livello di un generale contesto. A Camerino 2017 – si ricorda un’immagine, ma gli esempi sono innumerevoli - un palazzetto è stato sfondato dal crollo del campanile della chiesa accanto. A Rigopiano, nell’ambito della stessa crisi sismica, un albergo distrutto da una

valanga, forse mobilitata dal terremoto perché edificato in un luogo altrimenti a rischio, è un altro esempio della dimensione assai più complessa in cui si dovrebbe invece intervenire in prevenzione. Quindi non si tratta di proteggere solo qualche singola costruzione, ma piuttosto di proteggere tutto il sistema territoriale nel suo complesso.

3. Alcuni presupposti per un'efficace strategia di prevenzione

Ci sembra evidente che l'atteggiamento da respingere sia proprio quello delle politiche di prevenzione dettate dall'emergenza in corso. La prevenzione, ne siamo convinti, dovrebbe essere un problema da affrontare in assenza della tensione provocata dal recente disastro, dalla pressione per l'avvio di una difficile ricostruzione, dalla necessità di recuperare credibilità rispetto alla debolezza appena verificata del fare prevenzione. Occorre agire in tempo di quiete, insomma, nelle pause della ricorrenza degli eventi che sistematicamente colpiscono il Paese. È in questo senso positivo che l'operazione Sisma Bonus, benché avviata subito dopo la sequenza sismica del 2016-2017, sia stata rilanciata seguendo questo criterio. Per lo stesso motivo appare tuttavia opportuno mettere oggi in evidenza anche alcuni suoi limiti e i possibili interventi correttivi e rafforzativi.

In tal senso pensiamo che sia dovere delle istituzioni dotare l'Italia di una "strategia di prevenzione", considerando che l'ultimo tentativo fu espresso quasi 40 anni fa con la relazione Barberi/Grandori "Difendersi dai terremoti: la lezione dell'Irpinia" presentata al Senato davanti al Presidente Sandro Pertini pochi giorni dopo il terremoto in Irpinia-Basilicata. Era il 1980.

Nei vent'anni seguenti solo poche cose di quel documento sono state realizzate, quasi tutte poi cancellate. Soppresso il ricorso a progetti finalizzati del Consiglio Nazionale delle Ricerche. Soppressa nel 2001 anche l'Agenzia nazionale di Protezione civile appena costituita, che aveva certamente un significato strategico stabilendo, tra l'altro, la giusta distanza tra un'attività tecnico-scientifica, di servizio, come quella attinente alla Protezione civile, e i luoghi della politica. Per questo fu subito tolta di mezzo, lasciando spazio a una nuova stagione, lunga un decennio, nel corso della quale la "strategia" è stata quella finalizzata alla trasformazione della Protezione Civile in una *Società per azioni* per la gestione di tutti i grandi appalti, fortunatamente sventata, purtroppo non dalla "Politica" ma dall'avvio di inchieste giudiziarie.

Ancora oggi, quando notevole è il patrimonio di conoscenze acquisito, e tanti sono i centri in cui si conducono ricerche di elevato livello, il punto di debolezza più evidente è la mancanza di una strategia complessiva di contenimento del rischio. Una strategia definita attraverso un ampio concorso tecnico, scientifico ed istituzionale, che proponga in termini irrinunciabili: *"dove, cosa, come fare con quante risorse certe, in quanto tempo per raggiungere un obiettivo ben definito, sotto la responsabilità di chi"*.

Riteniamo anche fondamentale che la struttura responsabile per legge dell'attuazione di tale strategia debba essere dotata delle necessarie competenze

e degli adeguati livelli organizzativi, ma anche di margini di autonomia, ovviamente nei limiti dell'attività tecnico-scientifica, dai governi in carica per potere seguire nel tempo l'applicazione graduale degli interventi.

L'operato di tale struttura sarà davvero efficace solo se si baserà su criteri e parametri accuratamente studiati, quali la valutazione, per gli interventi più tipici, del "costo standard" e dell'impatto sociale.

Ma ancora non basterà se non si sarà costruita una conoscenza diffusa che renda consapevolmente addestrati gli operatori e che sia in grado di educare i cittadini, a partire dalle scuole, a una "cultura del rischio", non solo sismico, di cui l'Italia appare manchevole. Un Paese in cui troppo spesso il rischio è solo percepito emotivamente e in modo quantitativamente erroneo.

Per quanto attiene agli operatori, qualsiasi progetto di prevenzione, per risultare efficace, richiederà che la struttura tecnica più sopra descritta abbia una dimensione territoriale ramificata, ad esempio a livello di aggregazioni di comuni, che supporti e verifichi gli interventi pianificati. Fondamentale, per formare i tecnici di una agenzia territoriale efficace, sarà il ruolo delle università, che dovranno produrre laureati nel settore dell'Ingegneria Sismica e in tutte le discipline direttamente impegnate nelle problematiche dei rischi di origine naturale, non escluso l'ambito umanistico ed economico. Non si tratta di cominciare da zero, ma di moltiplicare e rafforzare iniziative esistenti, alcune delle quali marginalizzate o scarsamente incidenti.

È bene chiarire che nello specifico della difesa dai terremoti per "strategia" intendiamo *un'azione commisurata a scelte di priorità*. Per quanto si tratti di questioni complesse, la dimensione drammatica espressa da una robusta statistica dovrebbe richiamare sul tema delle priorità una grande attenzione, con la cura e la continuità necessarie. D'altronde il problema è stato già da tempo considerato. Ogni scienza ha i suoi punti di riferimento, l'ingegneria sismica l'ha avuto a lungo in Giuseppe Grandori, che già negli anni '80 scriveva "*tutte le zone di alta sismicità sono già oggi da considerare in condizioni di emergenza*" e aggiungeva "*non è pensabile di provvedere in tempi brevi all'adeguamento antisismico delle costruzioni esistenti in tutte le zone di alta sismicità, si tratta in ogni caso di una lotta contro il tempo con interventi guidati da accurati studi per la scelta delle priorità*".

È in definitiva una scelta di buon senso condivisa peraltro anche dalla ormai dimenticata Struttura di Missione Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sopra citata, che afferma nella sua relazione 2017: "*per minimizzare le perdite di vite umane occorre focalizzare immediatamente l'attenzione sugli edifici V6 (massima vulnerabilità) localizzati nelle aree a maggiore pericolosità sismica*".

Il primo passo potrebbe essere, quindi, l'identificazione di aree, scelte in base a criteri di priorità, nelle quali elaborare e mettere in atto un programma di interventi di prevenzione nel breve e medio periodo, ponendolo in stretta connessione con la pianificazione dell'emergenza (finora affidata ai singoli comuni), visto che entrambe si fondano sull'individuazione delle vulnerabilità latenti su cui intervenire in via preventiva, e così determinare una ricaduta positiva sullo scenario del terremoto atteso.

4. Due possibili esiti

Temiamo fortemente che la classe politica non si renda sufficientemente conto della gravità della situazione e sottovaluti gli altissimi costi del “non prevenire”. Costi, che in Italia non sono solo di tipo sociale ed economico, ma anche di perdita di un patrimonio storico e artistico inestimabile e, non ultima cosa, di credibilità delle istituzioni.

Con il Sisma Bonus, opportunamente normato e ricondotto all'interno di una vera strategia di prevenzione, si potrebbe utilmente innescare un ruolo consapevole e partecipe del cittadino nella riduzione del rischio sismico della propria abitazione. Si tratterebbe comunque di un piccolo tassello, ma inserito in un contesto di attenzione istituzionale e culturale adeguato.

A margine di queste considerazioni, ci sembra che il Sisma Bonus, lasciato a se stesso come unica soluzione, potrebbe riconfermare i vecchi vizi della mentalità nazionale (estemporaneità, temporeggiamento, particolarismo e individualismo). Ma, potrebbe anche, al contrario, mettere in moto delle nuove energie sociali che reclamino l'urgenza di un piano di prevenzione dotato di una visione strategica del futuro, poggiato su solide basi scientifiche e culturali e predisposto in periodo di quiete sismica. Un piano cioè di provvedimenti di ampio respiro, con un'attenzione fattiva alle priorità e alle urgenze, che funzioni davvero sul piano organizzativo e dell'efficacia, e che poggi su specifici presupposti, quali:

1. la possibilità che il soggetto pubblico responsabile dell'attuazione del piano sia dotato di adeguate competenze tecniche e amministrative, di funzionari e tecnici esperti in permanente dialogo con la comunità scientifica, con gli altri soggetti istituzionali e con la società civile, e sia messo in grado, oltre che di raccogliere il lavoro oggi disponibile in fatto di riduzione del rischio sismico, di seguire continuativamente nel tempo, necessariamente lungo, le diverse fasi di realizzazione del progetto;

2. il piano delle azioni sia programmato sulla base delle conoscenze scientifiche disponibili concentrando l'attività di prevenzione nelle zone più a rischio;

3. le priorità e le urgenze siano supportate da dati chiari per tutelare le persone più esposte e più disagiate;

4. siano effettuati regolari controlli e verifiche sulla efficacia degli interventi apportando eventuali miglioramenti e modifiche;

5. vengano sviluppati protocolli per formare e informare permanentemente funzionari e tecnici delle amministrazioni, imprese e cittadini, “anche con il coinvolgimento delle istituzioni scolastiche” (come finalmente previsto dal “Codice della protezione civile”);

6. la legislazione, migliorata e integrata, preveda i possibili scenari post-terremoto, ossia della fase di ricostruzione/riabitazione dei luoghi colpiti, in maniera da ridurre il numero delle ordinanze post-sisma, snellire le procedure (appalti, benefici fiscali, distribuzione moduli abitativi provvisori, ecc.), e, soprattutto, tutelare allo stesso modo i diritti di tutti i cittadini del territorio nazionale tenendo conto di parametri come il censo, l'età, ecc.;

7. si attivi una mobilitazione culturale diffusa, radicata e perseverante per la valorizzazione del territorio al fine di *“rendere operante l’attesa del terremoto”*.

Un serio piano di prevenzione sarebbe una prova di grande maturità del Paese. Come dice Italo Calvino: *“c’è una faccia dell’Italia migliore, che non fa tanto parlare di sé ma che continua a fare sempre qualcosa di serio per gli altri con disinteresse e passione”*.

Forse non rimane che sperare che questa parte dell’Italia, che a molti di noi è capitato di incontrare, possa avere voce e contare nelle decisioni che riguardano la possibilità di affrontare, con un piano di provvedimenti rigorosamente commisurati alla realtà del suo contesto fisico e sociale, il problema della protezione sismica nel nostro Paese.

Gennaio 2019