

## Rischio sismico, 'componente strutturale' del territorio. Quali implicazioni?

Gruppo SISMA (Barbara Pizzo\*, Giacomina Di Salvo\*\*, Francesco Fazzio\*\*\*, Margherita Giuffrè\*\*\*\*, Roberto Parotto\*\*\*\*\*)

\* "Sapienza" University of Rome, assistant professor of Urban planning; mail: barbara.pizzo@uniroma1.it;  
\*\* Architect and PhD in Urban and regional planning; \*\*\* Architect and PhD in Urban planning; \*\*\*\* CNR Rome, researcher on seismic risk prevention; \*\*\*\*\* Architect and independent researcher in Urban and regional planning

**Abstract.** *This paper is the result of a long-lasting research experience dedicated to topics related to urban seismic risk, addressed at promoting a radical shift towards an approach in which seismic risk, a fundamental feature of the best part of Italian territories, is no longer considered as an 'unexpected' event and may be included in the structural components every spatial planning choice should take into account. Emergency policies, which have always prevailed in Italy, besides being very controversial as for the decision making processes and the choices they generate, proved and still prove to be largely inefficient. Moreover, the 2016 earthquake in Central Italy is highlighting issues going far beyond the debate on reconstruction models. One concerns the future of several small towns in 'inland areas', already exposed to important depopulation and abandonment processes. Which are the possible scenarios? Which the reference models? How are decisions made? In a different view with respect to the dominant one, such territories represent a fundamental asset whose value, often underestimated, lays first of all in the support they offer to the overall territorial structure of the country. We reflect then on such topics taking the case of Accumoli (a small centre strongly hit by the Central Italy earthquake) as an example.*

**Keywords:** *urban seismic risk; structural components of territories; inland areas; urban and territorial policies; emergency policies.*

**Riassunto.** *Questo contributo nasce da un'esperienza di ricerca pluriennale sui temi del rischio sismico urbano, orientata a promuovere un cambiamento radicale in favore di un approccio per cui il rischio sismico, aspetto fondamentale di gran parte del territorio nazionale, non sia trattato come qualcosa di inatteso e inaspettato ma entri a far parte di quelle componenti strutturali con le quali ogni scelta pianificatoria deve confrontarsi. Le logiche emergenziali, che sempre hanno prevalso nel nostro Paese, oltre ad essere molto controverse dal punto di vista delle modalità dei processi decisionali e delle scelte che generano, hanno dimostrato, e ancora dimostrano, anche la loro fondamentale inefficienza. Inoltre, il terremoto del 2016 sta evidenziando problemi che superano il dibattito sulla scelta del modello di ricostruzione. Si tratta di decidere il futuro di molti piccoli centri in aree interne, già soggette a importanti processi di spopolamento e di abbandono. Quali sono i possibili scenari? Quali i modelli di riferimento? Come si prendono le decisioni? Da un punto di vista diverso da quello predominante, questi territori rappresentano un fondamentale patrimonio il cui valore, spesso sottostimato, consiste prima di tutto nella tenuta della struttura territoriale complessiva del nostro Paese. Riflettiamo su questi temi con riferimento al caso di Accumoli, un piccolo centro sui Monti Reatini tra i più colpiti dal terremoto del Centro Italia.*

**Parole-chiave:** *rischio sismico urbano; componenti strutturali del territorio; aree interne; politiche urbane e territoriali; politiche emergenziali.*

L'ipotesi che ci proponiamo di discutere è quella di considerare il rischio sismico come parte delle componenti strutturali del territorio, quei caratteri con i quali ogni scelta deve necessariamente confrontarsi. Più specificamente cerchiamo di capire le implicazioni di questo cambiamento di prospettiva. Con questa finalità, riflettiamo criticamente su alcuni aspetti del modo di affrontare il tema del rischio sismico particolarmente problematici e ancora irrisolti, sebbene piuttosto chiari, insieme ad altri, per molti versi originali, che il terremoto del 2016 ha fatto emergere.

In stretta relazione a ciò presentiamo l'esempio di Accumoli, che aiuta a inquadrare meglio e ad approfondire i nodi critici del rapporto tra rischio sismico, governo e pianificazione del territorio.

Introduciamo poi il concetto di componente o ‘invariante’ strutturale declinandolo rispetto al tema del rischio sismico, cercando di mettere a fuoco significato ed implicazioni di questo approccio, e definiamo linee di approfondimento e possibili sviluppi come note conclusive.

### 1. Il rischio sismico in Italia: forme nuove di un vecchio problema

L'Italia è uno dei Paesi europei a più alto livello di rischio sismico e, sebbene non compaia tra i luoghi più pericolosi al mondo,<sup>1</sup> la combinazione tra pericolosità, livello di vulnerabilità e di esposizione è tale da costituire per moltissimi territori un problema ineludibile. Rispetto ad altri rischi naturali, quello sismico presenta alcune peculiarità che dovrebbero essere tenute in considerazione: nelle zone sismiche gli eventi non possono essere previsti, ma si sa che avverranno, e che si ripeteranno. Inoltre, se è vero che l'intensità di un sisma non può essere conosciuta in anticipo, le caratteristiche sismiche del luogo, quelle di amplificazione legate alla natura dei suoli, lo stato di conservazione del patrimonio edilizio, il livello di esposizione legato ai modi d'uso di edifici e spazi, lo sono o possono esserlo. Nonostante questo, quasi ogni evento sismico è stato affrontato come qualcosa d'inatteso, e ogni processo di ricostruzione post-sismica negli ultimi quarant'anni è stato motivo di dibattiti spesso sterili e ha portato ad esiti controversi (DE MARCO 2018; GUIDOBONI 2018).

Infatti, in seguito ad ogni evento sismico (fig. 1), e in particolare dopo i più recenti eventi (dal terremoto dell'Umbria e delle Marche del 1997 in avanti, fig. 2), sembra che si diffonda la consapevolezza della necessità di un cambiamento di approccio, che privilegi la prevenzione e la mitigazione del rischio rispetto alle politiche di emergenza: una lunga serie di fallimenti dovrebbe aver dimostrato ampiamente l'inefficacia e anche l'inefficienza delle politiche emergenziali (NIMIS 2009), che al contrario risultano ancora e sempre dominanti.



In termini di *governance*, gli ultimi terremoti sono stati affrontati con modelli assai diversi: da quello più centralizzato dell'Abruzzo (2009), con una netta predominanza del ruolo della Protezione Civile Nazionale e di una gestione dei finanziamenti altrettanto centralizzata; a quello dell'Emilia, Lombardia e Veneto (2012), in cui si è voluto superare quel modello d'intervento e restituire potere alle Amministrazioni locali, e dove si è lavorato anche in forme cooperative su base volontaria – subito operative perché basate su accordi intercomunali preesistenti;

Figura 1. I principali terremoti in Italia nel XX secolo.

<sup>1</sup> Questi sono, in ordine decrescente: Tagikistan, Iran, Nepal, Cile, Georgia, Giappone, Nuova Zelanda, Repubblica Dominicana, Costa Rica, Ecuador.

a quello del Centro Italia, con un approccio e un modello di gestione in parte simile a quello dell'Emilia, ma che risulta essere poco convincente dal punto di vista dell'efficacia e dei presupposti, anche per le diverse caratteristiche dei territori interessati, e molto controverso dal punto di vista politico.

Oggetto di discussione non

sono più solo diversi modelli di ricostruzione post-sisma, ma anche e prima di tutto diverse concezioni rispetto all'opportunità di indirizzare rilevanti investimenti in territori caratterizzati da importanti fenomeni di spopolamento. Tali fenomeni sono per alcuni un fatto preoccupante e da contrastare con politiche adeguate e relative risorse (anche solo in un'ottica di presidio territoriale, tutela ambientale e paesaggistica e riduzione del rischio idro-geologico, strettamente connesso a quello sismico); per altri una tendenza inarrestabile dell'urbanizzazione (il che renderebbe la ricostruzione di centri semiabbandonati un inutile spreco di risorse pubbliche). In sostanza, a essere in discussione non è solo il *come* ricostruire, ma il *se* ricostruire.

Il Sisma del Centro Italia ha colpito proprio territori caratterizzati da un livello di rischio sismico molto elevato e da dinamiche di spopolamento e invecchiamento demografico: la combinazione di tali caratteri è alla base della loro fragilità, e della più debole capacità di ripresa. Si può sostenere che l'evento sismico evidenzia e accentua le fragilità dei territori, ma anche che, così come le fragilità non sono (solo) endogene, o dati 'di natura', ma il prodotto di condizioni specifiche e di scelte politiche a diverse scale (OLIVER-SMITH, HOFFMANN 1999; BENADUSI 2015), il terremoto e il post-terremoto possono essere costruiti e usati politicamente, ad esempio scegliendo di insistere su alcuni caratteri territoriali piuttosto che su altri.

Una riflessione sulle condizioni specifiche delle aree interne, e sulla possibilità di superare molte delle loro 'fragilità', ha originato una strategia di ampio respiro, la Strategia nazionale Aree interne (SNAI),<sup>2</sup> per promuovere e sostenere la creazione di alleanze intercomunali, per definire progetti, interventi e programmi finalizzati a frenare l'abbandono e lo spopolamento, rafforzandone la dotazione e la condivisione di servizi, la funzione di presidio territoriale e le opportunità di sviluppo locale alternativo o complementare ai sistemi metropolitani. Significativamente, il coinvolgimento dei Comuni interessati dal sisma del Centro Italia in quel campo di politiche ha permesso un'accelerazione della fase istruttoria; è stata così definita, attraverso la struttura dell'Agenzia di Coesione, una bozza di strategia dove si esplicita il tentativo di individuare sinergie tra gli obiettivi più generali della SNAI e la ricostruzione delle comunità colpite dal sisma.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>La Strategia per le Aree interne è stata promossa nel 2012 dall'allora Ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca ed è arrivata alla selezione definitiva delle aree coinvolte nel Dicembre del 2016. Riguarda 1.043 Comuni, per un totale di 2.026.299 abitanti e una superficie complessiva di 49.103 kmq. Le aree selezionate rappresentano il 24,9% di tutti i Comuni italiani classificati come Aree interne e il 12,9% dei Comuni italiani, il 15,3% della popolazione residente in aree interne e il 3,4% della popolazione nazionale. V. MINISTRO PER LA COESIONE TERRITORIALE E IL MEZZOGIORNO 2016.

<sup>3</sup>Insieme ad Amatrice e ad altri 10 Comuni colpiti dal sisma, il Comune di Accumoli risulta inserito nell'Area interna "Lazio 2 - Monti Reatini" (che comprende 32 piccoli Comuni della Provincia di Rieti).



**Figura 2.** I più recenti terremoti.

A fronte delle intenzioni di integrazione dell’Agenzia di Coesione però, nel dibattito sulla ricostruzione, sia a livello di comunità locale che nelle prime scelte emerse dalle localizzazioni di funzioni temporanee sul territorio, questa strategia non sembra essere considerata. In particolare, l’approccio che intende superare la dimensione comunale della strategia sembra molto distante dalla razionalità espressa tanto dalle Amministrazioni locali quanto da parte della popolazione, i cui interessi sono spesso concentrati sulla sola dimensione comunale, o addirittura sulla singola frazione, se non su singoli edifici.

La difficoltà da parte dei territori di esprimere visioni di futuro che vadano al di là del nuovo binomio dominante agricoltura (cibo) e turismo, o di un ripensamento dei servizi per la cittadinanza molto ‘prudente’ e conservatore, è tratto comune alla maggior parte delle aree interne, così come la difficoltà a dar voce a soggetti e a progetti con un’elevata capacità di cambiamento, e ad affermare idee di sviluppo che abbiano uno sguardo effettivamente lungimirante e (anche) sovralocale. Si riscontra un’abitudine amministrativa alla microprogettazione e alla lista di opere pubbliche di valore compensativo e residuale (MINISTRO PER LA COESIONE TERRITORIALE E IL MEZZOGIORNO 2016). Tutte problematiche, queste, che ovviamente si accentuano in comunità colpite da un evento catastrofico. A livello di *governance* il sisma più recente ha evidenziato una tendenza alla centralizzazione che si è manifestata, in gradi diversi, dopo ogni evento sismico, e l’emergere di relazioni problematiche tra le strutture create o incaricate dal governo centrale e le Amministrazioni locali (Regioni e Comuni). Se rispetto al post-sisma dell’Abruzzo (2009) il ruolo della Protezione Civile è stato parzialmente ridefinito e contenuto, anche riducendo al massimo la durata della fase di emergenza, i rapporti inter-istituzionali non possono dirsi risolti. In questo caso, infatti, parallelamente alla costituzione di un Ufficio Speciale per la Ricostruzione<sup>4</sup> è stato lanciato il progetto denominato “Casa Italia”, presentato come un ‘progetto del Governo’<sup>5</sup> e successivamente trasformato in una struttura tecnica permanente. Gli obiettivi dichiarati sono sintetizzabili in quattro assi principali, di cui uno è quello della riduzione del rischio territoriale (o dell’incremento della sicurezza territoriale), enfatizzato attraverso la retorica della sicurezza domestica: del resto, la scala di riferimento è sempre quella edilizia.<sup>6</sup>

Si riconosce, nella bozza di programma, “l’importanza che i progetti di ricostruzione e di sviluppo dei luoghi terremotati si intreccino e avanzino coerentemente con il tentativo di rilancio complessivo supportato dalla SNAI. V. AREA INTERNA LAZIO 2 MONTI REATINI 2016 e MINISTRO PER LA COESIONE TERRITORIALE E IL MEZZOGIORNO 2018.

<sup>4</sup> Guidato da un Commissario speciale (inizialmente Vasco Errani), incaricato dell’emergenza post-sismica e della ricostruzione (<<https://sisma2016.gov.it/#>> - 07/2019), e con i Presidenti delle quattro Regioni coinvolte in qualità di vice-presidenti, fino al trasferimento delle competenze agli Uffici Regionali.

<sup>5</sup> Matteo Renzi, allora Primo ministro, sottolineando come una struttura del genere venisse stabilita per la prima volta, ha incaricato Giovanni Azzone ( Rettore del Politecnico di Milano) di guidarla, con il supporto di Renzo Piano e del suo *team* (il gruppo di lavoro noto come G124): v. <<http://www.governo.it/approfondimento/piano-casa-italia/7093>> (07/2019).

<sup>6</sup> Una delle azioni principali, cui è stata data massima visibilità, è la definizione di dieci progetti pilota, distribuiti in dieci diverse Regioni in base ai seguenti criteri: 1. pericolosità sismica; 2. presenza di rischio idrogeologico e in almeno un caso vulcanico e marino; 3. distribuzione sul territorio (che significa che i progetti sono localizzati in regioni differenti); 4. non in «aree di cratere»: Catania - Sicilia, Reggio Calabria - Calabria, Isernia - Molise, Piedimonte Matese - Campania, Sulmona - Abruzzo, Sora - Lazio, Foligno - Umbria; Potenza - Basilicata, Feltre - Veneto, Gorizia - Friuli, e nessuno nei Comuni colpiti dal sisma. Tale operazione ha potuto contare su un finanziamento straordinario di 25 milioni di euro per il 2017 ( DL 50 del 24 Aprile 2017 convertito con modificazioni nella L. 96/2017 “Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli Enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”, comma 3 lett. c). Mentre ad esempio il *budget* stabilito per gli studi di microzonazione ammonta a meno di 3.8 milioni di euro per i 140 Comuni colpiti dal sisma.

La costituzione di Casa Italia in parallelo all'Ufficio Speciale Ricostruzione non fa che perpetuare la suddivisione tra ricostruzione e prevenzione, con una separazione di campi – quello di azione e quello concettuale – che è alla base del fallimento dell'approccio al tema del rischio sismico finora adottato nel nostro Paese.

Se i due nuovi Enti lavorano in parallelo, purtroppo ancora più debole è il rapporto con l'Agenzia Aree Interne, paradossalmente tutti uffici facenti capo alla Presidenza del Consiglio.<sup>7</sup> Sebbene il rischio sismico non sia uno dei principali obiettivi della SNAI, si può notare quanto in essa siano presenti tutti i presupposti per affrontare il rischio sismico in prospettiva territoriale e con un approccio di prevenzione e mitigazione. Infatti, molte delle aree interne sono anche quelle a più elevato rischio sismico; inoltre, dal lavoro che l'Agenzia sta portando avanti emerge la potenziale capacità di mettere in coerenza una molteplicità di azioni e interventi, necessari per integrare finalmente obiettivi di ricostruzione, prevenzione e sviluppo locale. Da questo punto di vista, il mancato coordinamento tra i tre Enti è un'occasione perduta.

Come già accennato, la 'missione' del dipartimento Casa Italia<sup>8</sup> risulta limitata alla scala edilizia. Il significato della sperimentazione attraverso progetti pilota (v. nota 6) resta piuttosto ambiguo. Più precisamente, indipendentemente dal risultato che si potrà ottenere, il meccanismo e il modo concreto in cui questa sperimentazione dovrebbe/potrebbe essere ripetuta estensivamente sul patrimonio edilizio a scala nazionale non è stato chiarito. Ad oggi, lo strumento messo in atto dallo Stato per la riduzione del rischio sismico sul patrimonio edilizio privato è il cosiddetto 'Sisma Bonus'.<sup>9</sup>

Da un punto di vista culturale e politico, il messaggio di questa operazione è controverso. A livello mediatico si parla comunque di messa in sicurezza del territorio: dunque la (propria) casa è l'unità di misura, o il minimo comune multiplo del territorio? È realistico pensare di poter rendere sicuro tutto il patrimonio edilizio del Paese, centri storici compresi? Che cosa si intende per 'rendere sicuro'? In ogni caso, le popolazioni colpite dal recente sisma manifestano da tempo preoccupazione e anche insoddisfazione: le risposte istituzionali al sisma si sono articolate su un meccanismo di suddivisione di responsabilità, che non ha a che fare né con il decentramento, né con principi di sussidiarietà e conseguente cooperazione inter-istituzionale, mentre determina difficoltà crescenti a interloquire con e persino a individuare i soggetti competenti.

## 2. Il caso di Accumoli

In questo quadro presentiamo il caso di Accumoli<sup>10</sup> che aiuta a chiarire i nodi critici del rapporto tra rischio sismico e governo del territorio. Il lavoro intrapreso consiste di fatto in un percorso di accompagnamento nelle scelte di ricostruzione,

<sup>7</sup>Sul rapporto tra aree interne, rischio sismico e ricostruzione si vedano anche: BARRA ET AL. 2017 e, in una diversa prospettiva, ANNESI, RIZZO 2017.

<sup>8</sup>Dipartimento Casa Italia è stato istituito con DPCM del 23.09.2016 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, poi attivato con art. 18 bis Decreto-Legge 8/2017 convertito con modificazioni dalla L. 45 del 7 Aprile 2017. Tralasciando il nome, con il suo richiamo populista alla casa (individuale) e a un paese di case (e non di luoghi, città e territori), la 'missione' di Casa Italia è infatti quella di mettere in sicurezza gli edifici.

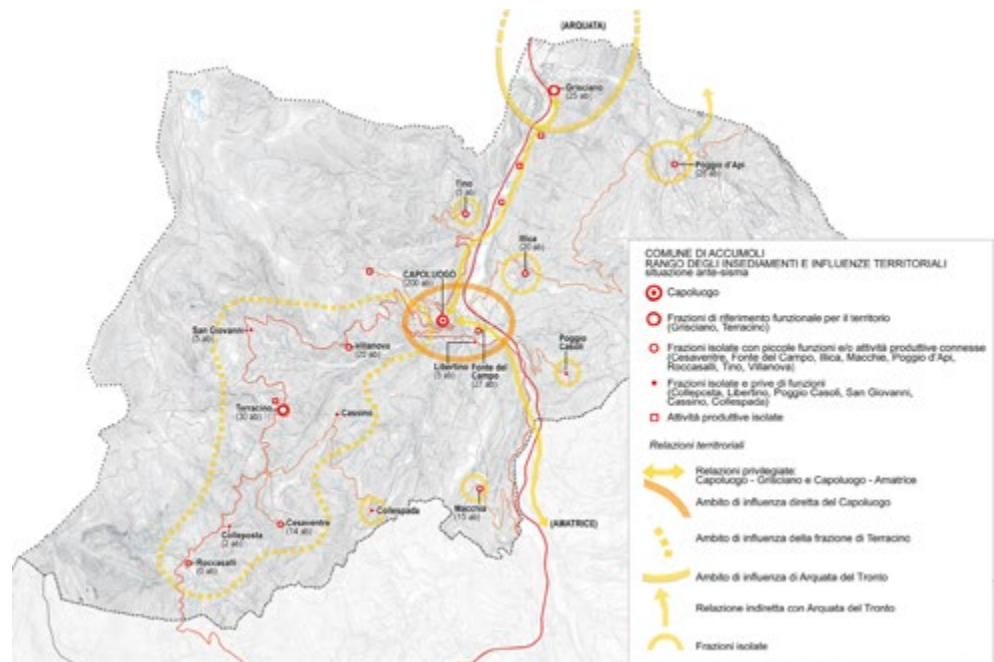
<sup>9</sup>Il Sisma Bonus è stato introdotto dalla Legge di Stabilità per il 2018 e prevede, per cinque anni a partire dal 2017, la detrazione fiscale dal 70 all'85 % delle spese per la progettazione e gli interventi di miglioramento sismico sugli immobili ricadenti su gran parte del territorio nazionale (zone a rischio 1, 2, 3), con riferimento alle classificazioni del rischio sismico degli edifici definite dal Ministero delle Infrastrutture e trasporti e dal Consiglio superiore dei Lavori pubblici con DM 58 del 28/2/2017 e DM 65 del 7/3/2017, Allegato A. Sui limiti del Sisma Bonus v. DE MARCO 2017 e 2018.

<sup>10</sup>Oggetto di un accordo tra Unità di Ricerca de l'Università Sapienza e l'Associazione "Radici Accumolesi".

attraverso la costruzione di quadri di riferimento condivisi, e soprattutto verso una maggiore consapevolezza del rischio sismico, per cui esso sia riconosciuto come una componente territoriale primaria che caratterizza i luoghi e che inevitabilmente influisce sulle scelte di futuro. Questa consapevolezza implica la definizione di obiettivi di prevenzione condivisi con la comunità locale e integrati con le scelte di sviluppo e di governo del territorio.

Accumoli è un piccolo Comune dei Monti Reatini tra i più colpiti, insieme con Amatrice e Arquata del Tronto, dal sisma del Centro Italia del 24 Agosto e del 30 Ottobre 2016.<sup>11</sup> Il territorio racchiude le principali caratteristiche delle aree interne del nostro Paese: ha sperimentato nel corso dell'ultimo secolo un forte e progressivo spopolamento verso le città (in particolare verso Roma), generando l'abbandono di molte residenze, la chiusura di attività commerciali e anche di servizi primari.

Nonostante questo, gli abitanti che si sono spostati per lavoro dimostrano un forte attaccamento al territorio, cui riconoscono specifiche qualità,<sup>12</sup> e in particolare alle frazioni d'origine, mantenendo la casa di proprietà come luogo di vacanza e di ritrovo. Infatti, la maggior parte degli immobili (edifici residenziali, edifici rurali e terreni agricoli) è rimasta di proprietà delle famiglie di origine o dei loro eredi. Questo è emerso dagli incontri avuti con la popolazione locale, e anche dai risultati di un questionario.<sup>13</sup> Si evidenzia il problema dell'invecchiamento della popolazione e, rispetto al futuro possibile, un forte senso di disillusione, ma anche di attesa passiva.



**Figura 3.** Comune di Accumoli. Il sistema territoriale e le relazioni tra frazioni.

<sup>11</sup> Si sviluppa nell'alta Valle del Tronto, all'interno della Comunità Montana Velino, all'estremità nord-orientale del Lazio e al confine con le altre tre Regioni colpite (fig. 3). Ha un'estensione territoriale di quasi 90 kmq e conta, al 2016, 667 abitanti, suddivisi tra il capoluogo (circa 200) e 17 frazioni di limitatissime dimensioni (che ospitavano ciascuna, prima del sisma, tra i 5 e i 30 abitanti). Il capoluogo e poche altre frazioni si trovano lungo la Via Salaria, collegamento primario con i centri urbani principali (Rieti e Ascoli Piceno); mentre le restanti frazioni sono distribuite sui versanti, distanti dal principale asse di comunicazione.

<sup>12</sup> Paesaggio e ambiente, stile di vita salubre e diverso dalla città, radici storiche rurali delle comunità di Accumoli e delle sue frazioni, importanza dell'agro-alimentare e dei prodotti locali. Piuttosto unanime, e corrispondente con la realtà, è la percezione di una scarsa dotazione di servizi e di infrastrutture per l'accessibilità e la comunicazione e la quasi totale mancanza di attività commerciali di prima necessità.

<sup>13</sup> Complemento ai colloqui e alle interviste.

Il caso di Accumoli ha messo in luce diversi problemi:

- la difficoltà di un confronto con i referenti istituzionali locali su temi che non siano legati strettamente alle contingenze dell'emergenza e del post-emergenza. Ciò è emerso chiaramente nel modo di affrontare il tema della perimetrazione dei nuclei finalizzata ai piani di attuazione, che può (poteva) avere conseguenze importanti sia per la ricostruzione del tessuto insediativo che per la ripresa del territorio. Come si è già verificato in altri eventi sismici, il ritardo nella ricostruzione di parti di centro storico, che può anche essere causata dalla perimetrazione stessa, può determinare una delocalizzazione delle funzioni urbane che può comportare a sua volta un rallentamento della ripresa del centro. È piuttosto significativo che tali possibili conseguenze, note da esperienze passate, rimangano estranee al dibattito pubblico, sia a livello locale che generale,<sup>14</sup> così come è rimasta completamente estranea al dibattito pubblico, e tecnico, la possibilità dei Comuni di adottare, qualora non venissero effettuate perimetrazioni e Piani attuativi per la ricostruzione, o come quadro di riferimento degli stessi, il Documento direttore per la ricostruzione o DDR, uno strumento di inquadramento strategico, messo a disposizione dall'Ordinanza 39/2017,<sup>15</sup> per orientare le azioni dell'Amministrazione comunale nei diversi ambiti di intervento e coordinare la mobilitazione delle risorse economiche per ricostruire e contemporaneamente fare prevenzione nei centri colpiti.<sup>16</sup>

Un esempio specifico nel caso di studio riguarda la scelta di localizzare le attività commerciali sulla Via Salaria, e la maggior parte dei moduli abitativi temporanei sulla collina di Accumoli, determinando due nuovi poli distinti, uno residenziale e uno funzionale, con in mezzo le macerie. Questo è il risultato di decisioni prese in emergenza, che forse sarebbe stato possibile evitare considerando il rischio sismico nelle scelte territoriali ordinarie;

- in stretta relazione alla questione delle perimetrazioni, emerge il problema della localizzazione delle funzioni temporanee (le SAE - Soluzioni abitative di emergenza, le attività produttive e commerciali e i servizi) che, l'esperienza insegna, tendono a stabilizzarsi influenzando gli assetti spaziali. In particolare, nel caso di Accumoli questo problema risulta ancora più complesso considerando la particolare frammentazione del sistema insediativo e l'importanza attribuita dagli abitanti a ciascuna frazione;<sup>17</sup>

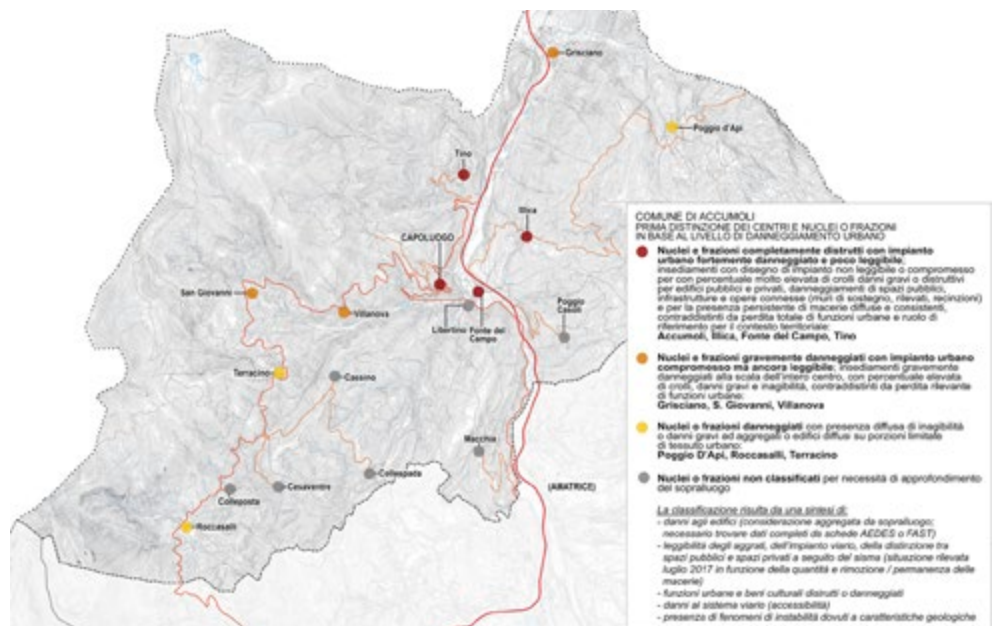
<sup>14</sup> La questione delle perimetrazioni dei nuclei interessati da Piani urbanistici attuativi di ricostruzione, al momento della prima stesura del presente *paper*, non era un tema ancora di discussione, mentre lo è diventato in seguito. Le perimetrazioni sono percepite, dagli attori pubblici e privati, come uno strumento che rallenta la ricostruzione, piuttosto che come strumento di coordinamento utile alla ricostruzione del tessuto storico dell'insediamento.

<sup>15</sup> Allegato all'Ordinanza del Commissario Straordinario per la Ricostruzione 39 dell'8 Settembre 2017 "Principi di indirizzo per la pianificazione attuativa connessa agli interventi di ricostruzione nei centri storici e nuclei urbani maggiormente colpiti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016: 'Criteri di indirizzo per la pianificazione finalizzata alla progettazione e realizzazione degli interventi di ricostruzione'" (27 luglio 2017) redatti dal Comitato tecnico-scientifico di indirizzo per la ricostruzione.

<sup>16</sup> Il DDR, a differenza dei Piani urbanistici attuativi, non è obbligatorio ma è pensato come un atto volontario dei Comuni. In quanto tale non viene finanziato dallo Stato, e la sua redazione ricadrebbe interamente sulle risorse finanziarie comunali, già esigue. Anche per questo motivo, non ha visto ad oggi alcuna sperimentazione nei Comuni colpiti.

<sup>17</sup> In particolare, la frammentazione del territorio di Accumoli in numerose frazioni, la scarsa accessibilità, la scarsa densità abitativa e la distribuzione sul territorio di attività produttive piccole e piuttosto isolate non sono state prese in considerazione dal punto di vista della gestione dell'emergenza e nelle scelte di localizzazione temporanea di funzioni che determineranno, però, gli assetti futuri.

- i livelli di danneggiamento molto differenziati tra le varie frazioni non sembrano essere stati considerati nelle scelte post-emergenziali<sup>18</sup> e i tempi lunghi di ottenimento degli studi di MS3<sup>19</sup> hanno di fatto impedito possibili interventi più immediati per la ripresa dei centri meno danneggiati (fig. 4);
- la distanza tra bisogni espressi delle comunità colpite, politiche e interventi. I *media* hanno dedicato molto spazio da un lato a politiche generali di livello nazionale (defiscalizzazione di interventi edilizi per il miglioramento sismico, progetti pilota di Casa Italia), dall'altro a interventi specifici nei luoghi colpiti, come il caso della realizzazione di edifici scolastici sicuri che, sebbene possano contribuire alla ripresa del territorio, rappresentano interventi puntuali spesso slegati da una visione più complessiva, e che non tengono neppure conto della realtà dell'organizzazione scolastica;
- tempi e gestione del post-emergenza. Sebbene in generale si possa dire che l'organizzazione dell'emergenza sia ben collaudata, il post-emergenza presenta ancora numerosi punti critici (rimozione delle macerie,<sup>20</sup> costruzione dei moduli abitativi temporanei). Le dichiarazioni immediate del Primo ministro *pro tempore* Matteo Renzi dell'Agosto 2016, "ricostruiremo tutto dov'era com'era", che hanno portato alla promulgazione del DL 189/2016 poi convertito in Legge di ricostruzione per il sisma del Centro Italia, sono contraddette nei fatti: dalle difficoltà che ancora, dopo più di tre anni, le comunità locali devono affrontare per la ripresa; dalle decisioni relative alla necessità di delocalizzazione per alcuni insediamenti.<sup>21</sup>



**Figura 4.** Comune di Accumoli. Livelli di danneggiamento delle frazioni.

<sup>18</sup>In particolare la chiusura di interi centri e la localizzazione di moduli SAE anche in centri poco danneggiati.

<sup>19</sup>Gli studi di Microzonazione sismica di terzo livello (MS3), che necessitano di tempi lunghi e analisi complesse, sono stati consegnati solo nel Dicembre 2017 e discussi successivamente.

<sup>20</sup>La questione della gestione delle macerie è un esempio piuttosto rappresentativo della mancanza di una visione-guida e di criteri definiti 'in tempo di pace', che possano aiutare le comunità locali ad attivare la ripresa e a orientare le scelte di ricostruzione fin dalle prime fasi dopo il sisma. Nel caso di Accumoli, la rimozione delle macerie è stata vissuta dalle comunità locali come una procedura in generale tanto lenta da risultare inaccettabile (nella tragedia, ha fatto sorridere un lenzuolo appeso sulla Salaria con la scritta 'mio nonno con la pala faceva prima!'), in alcuni casi inspiegabilmente troppo veloce: in alcune frazioni gli abitanti hanno visto rimuovere quasi all'istante le macerie delle proprie case e intere parti di paese, il che lo ha reso ancora più irricognoscibile perché per gli elementi edilizi di carattere storico non soggetti a vincolo si è proceduto alla rimozione senza garantire alcuna memoria.

<sup>21</sup>Nel caso di Accumoli, le frazioni che non potranno essere ricostruite *in situ* per livelli e caratteri di pericolosità sono S. Giovanni, Tino e Libertino.



Questi problemi sono riconducibili a tre principali criticità, peraltro simili a quelle rilevate nei precedenti eventi sismici:

- a. la predominanza dell'approccio emergenziale 'protratto' oltre tempi ragionevoli per la mancanza di una prospettiva (di ricostruzione e prevenzione) di medio-lungo termine;
- b. la sostanziale incapacità di superare l'approccio alla scala edilizia;
- c. la mancanza di una prospettiva di *governance* multiscalare, basata su strategie condivise e coordinamento;

e ad un unico problema di fondo: la mancanza di un quadro di riferimento generale condiviso definito in "tempo di pace", pensando ai "terremoti che verranno" (DE MARCO 2017; 2018), che incorpori il rischio sismico territoriale in tutti i suoi fattori, e sia capace di guidare anche le soluzioni da prendere in condizioni di emergenza.

### 3. Rischio sismico come "invariante strutturale"

Come anticipato, l'ipotesi che proponiamo è che il rischio sismico possa (e debba) entrare a far parte di quelle componenti strutturali definite come 'invarianti' su cui fondare ogni scelta e ogni progetto. Dalla definizione di Alberto Magnaghi (2000; 2012),<sup>22</sup> ripresa (e anche a volte fraintesa) in molti studi e in molte esperienze di pianificazione, emerge chiaramente che tali componenti:

- a. non sono invarianti nel senso della fissità, ma rappresentano ciò che è più durevole rispetto a ciò che è più mutevole;
- b. non sono 'dati di natura', ma derivano dall'intersezione tra caratteri geo-morfologici e dell'ambiente fisico con regole insediative e d'uso, quindi sono l'esito di una interpretazione di un contesto geografico e il frutto di una costruzione sociale, politica, culturale, economica;
- c. non riguardano solo gli elementi 'di valore' del patrimonio storico, ambientale e paesaggistico di un territorio, ma anche le sue 'parti critiche' (MAGNAGHI 2012).

Simili definizioni ci sembrano particolarmente utili per inquadrare il tema del rischio sismico in una prospettiva diversa da quella finora dominante. Prima di tutto, come abbiamo già ricordato il rischio sismico è comunemente definito come il risultato di tre fattori: pericolosità, vulnerabilità ed esposizione.

La *pericolosità* riguarda la struttura geo-litologica, possiamo dire che è la parte più veramente 'invariante' del rischio sismico. Questa componente è stata considerata in modo diverso nel tempo lungo della storia dei luoghi, e non è raro che i siti originari degli insediamenti fossero localizzati in aree meno pericolose delle successive espansioni.

<sup>22</sup> "Per invarianti strutturali si intendono i caratteri identitari, i principi generativi e le regole di riproduzione e trasformazione del patrimonio territoriale. I caratteri di invarianza riguardano: a) l'interpretazione, la descrizione e la rappresentazione degli aspetti morfologici e tipologici degli elementi costitutivi del patrimonio territoriale; b) la descrizione delle relazioni strutturali e funzionali tra gli elementi costitutivi del patrimonio; c) la descrizione e la rappresentazione delle regole e dei principi che hanno generato il patrimonio territoriale, come modalità d'uso, funzionalità ambientali, sapienze e tecniche insediative e di edificazione, e lo hanno fatto persistere nel tempo. La descrizione delle invarianti strutturali definisce lo stato di conservazione e/o di criticità del patrimonio, le regole e le norme che ne garantiscono la tutela e la riproduzione a fronte delle trasformazioni presenti e future del territorio; le potenzialità d'uso e prestazionali in quanto risorsa. L'individuazione, la descrizione e la rappresentazione delle invarianti strutturali interessa tutto il territorio regionale, comprese le sue parti critiche, degradate e decontestualizzate, e non solo specifiche eccellenze monumentali, insediative, naturalistiche e paesaggistiche" (MAGNAGHI 2012, 17)

Attualmente la pericolosità, in particolare attraverso gli studi di microzonazione, dovrebbe costituire un riferimento imprescindibile per la pianificazione e nelle scelte di trasformazione urbana e territoriale.

La *vulnerabilità* riguarda l'edificato, ma non solo i singoli edifici: al contrario, e specialmente nei contesti caratterizzati dalla presenza di tessuti storici con elevata stratificazione, non può che riguardare il tessuto urbano nel suo complesso. L'analisi della vulnerabilità a livello urbano, oltre che edilizio, rappresenterebbe un passo avanti fondamentale in ottica di prevenzione e mitigazione del rischio.

L'*esposizione* è il fattore legato all'uso: quando non si può intervenire sulla vulnerabilità, si può intervenire sull'esposizione, limitando l'accessibilità ad un luogo. Ma per far continuare a vivere un insediamento alcuni edifici e spazi devono necessariamente essere messi in sicurezza in via prioritaria, per ragioni sia funzionali sia simboliche.

Da queste sintetiche osservazioni dovrebbe essere relativamente semplice ricondurre il rischio sismico alle definizioni di "invariante strutturale" sopra ricordate e, più specificamente:

- a. il rischio sismico rappresenta indubbiamente un carattere di lunga durata del territorio e dovrebbe essere trattato come tale all'interno dei processi di pianificazione e delle scelte di governo;
- b. il terremoto può essere solo parzialmente considerato una catastrofe 'naturale', perché i margini di decisione esistono e, almeno in alcuni casi, sono piuttosto ampi;
- c. il rischio sismico, che è esso stesso un elemento di fragilità territoriale, aiuta a guardare alle fragilità dei territori all'interno di una visione politica, complessiva e condivisa, che inevitabilmente supera i confini amministrativi e induce alla cooperazione e a ragionare in maniera strategica, ad esempio considerando alternative, sia puntuali, sia di scenario complessivo.

### Considerazioni conclusive

Se è vero che ogni terremoto ha un impatto diverso sulle diverse città e regioni, è anche vero che tali differenze non riguardano solo i caratteri dell'evento in senso stretto (tipo di terremoto, intensità, compresenza di altri fattori di rischio), ma anche la particolare combinazione dei fattori specifici di rischio (pericolosità, esposizione, vulnerabilità), caratteri territoriali – socio-economici, culturali, istituzionali e amministrativi (COBURN, SPENCE 2002; CARNELLI, VENTURA 2015) – e scelte politiche (OLIVER-SMITH, HOFFMANN 1999; BENADUSI 2015). Dopo il sisma del 2016, nonostante un costante riferimento al 'modello Friuli' (sintetizzato dal noto motto 'dov'era, com'era') sembra che l'attenzione si stia spostando dal *come* ricostruire al *se* ricostruire. Le fratture causate dal sisma non sono solo tettoniche, e le costruzioni cadute non sono solo edifici: in particolare, il recente sisma ha evidenziato fragilità che (già) caratterizzavano i territori colpiti, dovute a problemi strutturali e anche di capacità/possibilità di azione dei soggetti coinvolti.<sup>23</sup> Il caso di Accumoli, come quelli di diversi altri centri colpiti, dimostra ancora una volta che non ci possono essere modelli di ricostruzione predefiniti, ma che è necessario pensare la ricostruzione con obiettivi di prevenzione, e questi in direzione di un rovesciamento del paradigma dei 'piccoli centri in via di estinzione', per cui una visione e una strategia territoriale sono indispensabili. Per questo è ancora più sorprendente che l'approccio dominante e gli interventi concretamente progettati siano ancora tutti alla scala edilizia.

<sup>23</sup> È su questo doppio livello che si sono sviluppate esperienze importanti come quella delle "Brigate di solidarietà attiva" e del gruppo di ricerca Emidio di Treviri (2018).

Interpretare il rischio sismico come “invariante strutturale” significa assumerlo come carattere costitutivo di un luogo. Questo comporta il riconoscimento e la definizione delle sue specificità locali: come detto il modo specifico in cui sono combinati i fattori di rischio, ma anche il livello di consapevolezza del rischio stesso, la capacità di reazione, connessa all'efficienza (già in condizioni ordinarie) delle Amministrazioni locali e alla coesione sociale, oltre che alle condizioni socio-economiche generali. Tale riconoscimento non può che avvenire come attività ‘ordinaria’ di governo del territorio e divenire quindi riferimento fondamentale per le scelte di pianificazione.

## Riferimenti bibliografici

- ANNESI N., RIZZO A. (2017), “Dalla ricostruzione alla transizione. Guidare i territori in una strategia di lungo periodo”, in MOCCIA F.D., SEPE M. (a cura di), “X Giornata di studi INU - Crisi e rinascita delle città”, *Urbanistica Informazioni*, n. 272 s.i., pp. 135-140.
- AREA INTERNA LAZIO 2 MONTI REATINI (s.a.), *Bozza di strategia di Area*, <[http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI\\_AREA/Bozza\\_della\\_strategia/Bozza\\_strategia\\_Monti\\_Reatini.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Bozza_della_strategia/Bozza_strategia_Monti_Reatini.pdf)> (07/2019).
- BARRA G., MARZO A., OLCUIRE S. (2017), “Emidio di Treviri. Una ricerca sulla gestione del post-sisma nel centro Italia: considerazioni sul caos abitativo e le relative ricadute territoriali”, in MOCCIA F.D., SEPE M. (a cura di), “X Giornata di studi INU - Crisi e rinascita delle città”, *Urbanistica Informazioni*, n. 272 s.i., pp. 140-145.
- BENADUSI M. (2015), “Antropologia dei disastri. Ricerca, attivismo, applicazione. Un'introduzione”, *Antropologia Pubblica*, vol. 1, n. 1, pp. 33-60.
- CARNELLI F., VENTURA S. (2015), *Oltre il rischio sismico. Valutare, comunicare e decidere oggi*, Carocci, Roma.
- COBURN A., SPENCE R. (2002), *Earthquake protection*, John Wiley & Son, Chichester.
- DE MARCO R. (2017), *I terremoti che verranno. Iniziative per la riduzione del rischio sismico nel nostro Paese*, Seminario di studi con: G. Caudo, V. De Lucia, R. De Marco, G. Storto, Università degli studi di RomaTre, 26 Gennaio 2017.
- DE MARCO R. (2018), “La ‘prevenzione del giorno dopo’ e quella per il nuovo secolo”, in FIORE A., OTTAVIANI V. (a cura di), “Rischio sismico in Italia: analisi e prospettive per una prevenzione efficace in un Paese fragile”, *Geologia dell'Ambiente*, supplemento al n. 1/2018, pp. 19-23.
- EMIDIO DI TREVIRI (2018), *Sul fronte del sisma. Un'inchiesta militante sul post-terremoto dell'Appennino centrale (2016-2017)*, DeriveApprodi, Roma.
- GUIDOBONI E. (2018), “I disastri sismici in Italia: una riflessione sulle risposte sociali e culturali nel lungo periodo”, in FIORE A., OTTAVIANI V. (a cura di), “Rischio sismico in Italia: analisi e prospettive per una prevenzione efficace in un Paese fragile”, *Geologia dell'Ambiente*, supplemento al n. 1/2018, pp. 11-18.
- MAGNAGHI A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- MAGNAGHI A. (2012), “Proposte per la ridefinizione delle invarianti strutturali regionali”, in POLI D. (a cura di), *Regole e progetti per il paesaggio. Verso il nuovo Piano paesaggistico della Toscana*, Firenze University Press, Firenze, pp. 15-42.
- MINISTRO PER LA COESIONE TERRITORIALE E IL MEZZOGIORNO (2016), *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le Aree interne*, <[http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Presentazione/Relazione\\_al\\_CIPE\\_24\\_01\\_2017\\_def.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Presentazione/Relazione_al_CIPE_24_01_2017_def.pdf)> (07/2019).
- MINISTRO PER LA COESIONE TERRITORIALE E IL MEZZOGIORNO (2018), *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne*, <[http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Presentazione/Relazione\\_CIPE\\_2018.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Presentazione/Relazione_CIPE_2018.pdf)> (07/2019).
- NIMIS G. P. (2009), *Terre mobili: dal Belice al Friuli, dall'Umbria all'Abruzzo*, Donzelli, Roma.
- OLIVER-SMITH A., HOFFMAN S.M. (1999 - a cura di), *The angry Earth: disaster in anthropological perspective*, Routledge, London.

**Barbara Pizzo**, PhD and assistant professor of Urban and regional planning at the “Sapienza” University of Rome, works in the field of planning theories and on the theory-practice nexus, critically inquiring urban transformation, regulation and power dynamics.

**Giacomina Di Salvo**, architect and PhD in Urban and regional planning has been teaching fellow at the “Sapienza” University of Rome; her research and professional activities are focused on urban planning and policies, local development and seismic risk prevention at the urban scale.

**Francesco Fazio**, architect and PhD in Urban planning, works on historical buildings, seismic prevention at the urban scale, architectural design, urban planning. He taught Planning at the Universities of Rome and Camerino and investigates on planning and seismic risk.

**Margherita Giuffrè**, architect and PhD in Urban planning, works on seismic risk prevention at the urban scale as a CNR (National research council) researcher. She taught at the Universities of Rome and Parma and collaborated on the same issues with the University of Catania.

**Roberto Parotto**, architect, operates professional and research activities on urban and regional planning and seismic prevention at the urban scale. He got a research fellowship at CNR (National research council) about seismic risk reduction.

**Barbara Pizzo**, Dottoressa di ricerca, ricercatrice e docente di Urbanistica alla "Sapienza" Università di Roma, lavora nel campo delle teorie della pianificazione e sul rapporto tra teorie e pratiche, analizzando criticamente trasformazioni urbane, regolazione e dinamiche di potere.

**Giacomina Di Salvo**, Architetto e Dottoressa di ricerca in Pianificazione territoriale e urbana, è stata docente incaricata presso la Sapienza. Svolge attività professionali e di ricerca nel campo dell'urbanistica, delle politiche urbane e di sviluppo territoriale, della prevenzione sismica a scala urbana.

**Francesco Fazio**, Architetto e Dottore di ricerca in Pianificazione urbana, si occupa di edifici storici, prevenzione sismica a scala urbana, progettazione architettonica, pianificazione. Ha insegnato Urbanistica alle Università di Roma e Camerino e svolge ricerche su urbanistica e rischio sismico.

**Margherita Giuffrè**, Architetto e Dottoressa di ricerca in pianificazione urbana, si occupa di prevenzione del rischio sismico a scala urbana presso il CNR. È stata docente incaricata presso La Sapienza di Roma, l'Università di Parma e ha collaborato sugli stessi temi con l'Università di Catania.

**Roberto Parotto**, architetto, svolge attività professionali e di ricerca nel campo della pianificazione urbana e territoriale e della prevenzione sismica a scala urbana. È stato assegnista presso il CNR per attività di ricerca sulla riduzione del rischio sismico.