

Qui DPC

M. Dolce¹ ■



Negli ultimi 43 anni (a partire dal terremoto del Belice del 1968) i terremoti in Italia hanno provocato circa 4500 vittime ed una spesa di circa 150 000 milioni di euro. È unanimemente condiviso che l'unica azione valida per ridurre le conseguenze dei terremoti è la prevenzione, che, nel caso del rischio sismico, non può che ricondursi principalmente alla realizzazione di costruzioni capaci di resistere a terremoti violenti. Se per le costruzioni nuove ciò si ottiene attraverso l'aggiornamento delle norme tecniche e delle mappe di pericolosità agli avanzamenti scientifici consolidati, e nella loro corretta applicazione in fase progettuale e realizzativa, altrettanto non può dirsi per le costruzioni esistenti che, vuoi per la loro obsolescenza, vuoi per l'inadeguatezza della classificazione e delle norme sismiche del passato, sono caratterizzate da un'elevata vulnerabilità rispetto ai terremoti attesi. Lo scarso ricambio del patrimonio edilizio e delle infrastrutture in Italia determina, quindi, l'esigenza di un intervento esteso sulle costruzioni esistenti più esposte al rischio sismico, che, purtroppo, coinvolge gran parte del territorio italiano.

Negli anni passati, solo a partire dal 1986 si è cominciato a investire, seppure in termini quantitativamente del tutto inadeguati, in prevenzione sismica, orientando gli investimenti quasi esclusivamente su edifici pubblici strategici e rilevanti (ospedali, scuole, etc.). Complessivamente sono stati investiti fino al 2003 poco più di 300 Milioni di euro per la prevenzione (precludendo, ovviamente, dagli interventi di ricostruzione post-sisma che hanno sempre comportato un miglioramento della resistenza sismica delle costruzioni danneggiate su cui si è intervenuti), di cui solo 66 per l'edilizia privata.

Dopo il 2003, a seguito del terremoto di S. Giuliano, la prevenzione ha avuto un maggiore impulso e, ad oggi, sono stati finanziati interventi per circa 750 milioni di euro, prevalentemente per le scuole e per edifici pubblici strategici.

A seguito del terremoto dell'Abruzzo del 6 aprile 2009, un nuovo importante provvedimento è stato adottato per dare rinnovato impulso alla prevenzione sismica. L'articolo 11

della legge n. 77 del 24 giugno 2009 di conversione del decreto legge n. 39 del 28 aprile 2009 per la ricostruzione in Abruzzo, prevede che siano finanziati Interventi per la prevenzione del rischio sismico su tutto il territorio nazionale, grazie ad uno specifico fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

La spesa autorizzata è di euro 44 milioni per l'anno 2010, di euro 145,1 milioni per l'anno 2011, di euro 195,6 milioni per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014, di euro 145,1 milioni per l'anno 2015 e di euro 44 milioni per l'anno 2016. L'attuazione dell'art. 11 è affidata al Dipartimento della Protezione Civile e regolata attraverso Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Evidentemente la cifra complessiva (ammontante a 965 milioni), pur se cospicua rispetto al passato, rappresenta solo una minima percentuale, forse inferiore all'1%, del fabbisogno occorrente per conseguire l'obiettivo di un completo adeguamento sismico di tutte le costruzioni, pubbliche e private, e delle opere infrastrutturali strategiche. Tuttavia, se adeguatamente gestita e comunicata alla popolazione, questa operazione può consentire, da un lato, la messa in sicurezza di altre strutture pubbliche in prosecuzione di programmi già avviati a partire dal terremoto di S. Giuliano di Puglia, dall'altro di fare un deciso passo avanti nella crescita di una cultura di prevenzione sismica da parte della popolazione e degli amministratori pubblici, aspetto che costituisce per la società italiana la leva fondamentale per una risoluzione completa del problema sismico che, in ogni evento significativo, si traduce in perdite umane in edifici pubblici crollati, ma soprattutto negli edifici privati.

È appunto per definire i criteri e gli obiettivi generali di un programma pluriennale ai fini di un approccio globale ed efficace al problema della riduzione del rischio che, con OPCM 3843 del 19 gennaio 2010, è stata istituita una Commissione di esperti del rischio sismico che ha definito obiettivi e criteri di un'efficace azione di prevenzione, da attuarsi con i fondi messi a dis-

¹ Direttore dell'ufficio Valutazione, prevenzione e mitigazione del rischio sismico del Dipartimento della Protezione Civile.

posizione con l'art.11 in oggetto.

A seguito di una serie di passaggi tecnici e politici, che hanno coinvolto tutti gli attori, è stata poi emanata l'OPCM 3907 del 13 dicembre 2010, che regola le modalità di finanziamento degli interventi per la prima annualità, sulla base degli indirizzi espressi dalla commissione. Deve essere innanzitutto chiaro come il primo obiettivo da porsi in una seria politica di mitigazione del rischio, nella situazione di carenze costruttive accentuate e generalizzate, anche nelle zone a più elevata sismicità, sia la riduzione delle perdite di vite umane. Questo obiettivo lo si può raggiungere, nelle attuali condizioni di ristrettezza economica e quindi di limitazione dei fondi, concentrando l'azione nelle zone dove il terremoto, per la sua violenza, può con maggiori probabilità determinare il crollo di numerosi edifici, e dunque nelle zone 1 e 2. Sempre nella stessa ottica va vista la necessità di far accedere anche i privati ai fondi per il rafforzamento sismico degli edifici privati, con un meccanismo di incentivazione che richiede un cofinanziamento da parte dei privati stessi. La storia dei nostri terremoti, infatti, ci insegna che la maggior parte delle vittime si verifica per il crollo degli edifici privati, in cui la popolazione trascorre la maggior parte della propria vita e dove, dunque, è più probabile che venga colta da un sisma violento. È evidente che i fondi che possono dedicarsi a tale obiettivo non possono da soli risolvere il problema, ma possono costituire un innesco importante per un'azione più diffusa e capillare, e possibilmente spontanea, anche e soprattutto grazie alla sensibilizzazione della popolazione e alla crescita della cultura di prevenzione. È poi da sottolineare come il fondo venga destinato quasi totalmente ad attività di prevenzione diretta, ossia di interventi per il rafforzamento o miglioramento sismico o di ricostruzione di strutture esistenti, salvo una quota pari a circa il 10% destinata a studi di microzonazione. Questi ultimi hanno lo scopo di valutare la pericolosità sismica locale, individuando aree soggette ad amplificazioni e instabilità del suolo, aspetto sul quale pressoché tutto il territorio nazionale è carente, e che invece rappresenta un elemento di conoscenza fondamentale per azioni di prevenzione, che non riguardano solo gli interventi di rafforzamento delle costruzioni esistenti, ma anche la pianificazione urbanistica e la gestione dell'emergenza.

L'Ordinanza 3907 comprende una serie di interventi organici, sulla linea di quanto appena esposto, che vanno visti nel loro insieme, non solo per i loro effetti immediati in relazione alla

disponibilità di fondi per interventi di riduzione della vulnerabilità del patrimonio costruttivo pubblico e privato, ma soprattutto per innescare processi virtuosi legati alla crescita di consapevolezza del rischio da parte della popolazione e degli amministratori locali.

La filosofia alla base delle modalità di intervento definite attraverso l'OPCM 3907 è:

- a. Affrontare il problema a 360°, stimolando anche quelle azioni che finora sono state marginalmente, o mai, toccate da provvedimenti precedenti: microzonazione sismica, edilizia privata, strutture facenti parte di infrastrutture cittadine di particolare importanza ai fini dei piani di protezione civile.
- b. Stimolare l'attenzione e la sensibilità dei privati e degli amministratori rispetto alle diverse problematiche poste dal rischio sismico (vulnerabilità dell'edilizia privata e pubblica, importanza delle amplificazioni locali e necessità della microzonazione, importanza dei piani di emergenza e di una loro corretta impostazione, etc.), in modo da far crescere la cultura di prevenzione.
- c. Richiedere un cofinanziamento alle pubbliche amministrazioni locali e ai privati in modo da moltiplicare, almeno duplicare, gli effetti dello stanziamento.
- d. Puntare innanzitutto alla riduzione del rischio per le vite umane (ponendo in secondo piano il rischio economico), attraverso il rafforzamento sia delle abitazioni private, sia delle strutture pubbliche strategiche essenziali per la gestione delle emergenze (così da mitigare il rischio in questa fase), sia delle strutture che fanno parte di vie primarie per i piani di emergenza, limitando gli interventi alle zone a più elevata pericolosità (zone 1 e 2) e alle strutture più vulnerabili.

Gli interventi previsti vengono attuati attraverso i programmi delle Regioni e delle Province autonome, a ciascuna delle quali viene assegnata un'aliquota del fondo complessivo, proporzionale al rischio sismico dell'ambito territoriale, così come calcolato a partire dagli studi dei centri di competenza del Dipartimento della Protezione Civile. I programmi regionali vedono il coinvolgimento degli enti territoriali, che esprimono direttamente alle regioni le proprie esigenze. L'attivazione o meno degli interventi sul patrimonio edilizio privato per la prima annualità è stabilita dalle singole regioni, in relazione alle priorità che la politica regionale di prevenzione ritiene di applicare.

In definitiva, con i provvedimenti adottati con

l'OPCM 3907 e con i decreti attuativi del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, (a) si finanziano studi di microzonazione sismica per avere una migliore conoscenza dei fenomeni cosismici e delle amplificazioni locali, ma anche per migliorare la pianificazione urbanistica ed i piani di emergenza e, vista la novità della materia, si prevede una commissione tecnica di controllo; (b) si indirizzano i fondi verso le opere pubbliche strategiche per finalità di protezione civile o rilevanti in caso di collasso: le prime, una volta migliorate, possono garantire la salvaguardia delle vite umane e la funzionalità in emergenza, le seconde, evidentemente possono

ridurre sia le perdite di vite umane sia le perdite di beni tutelati; (c) gli interventi sui privati sono precisati in grande dettaglio e le priorità assegnate sono disciplinate rigidamente ed attente anche all'influenza di dette opere sulla fruibilità delle vie di fuga e soccorso, quindi ai piani di emergenza ed alla sussistenza di una struttura urbana minima in caso di terremoto, d) vengono finanziati separatamente e su base nazionale interventi legati all'esigenza di garantire le vie di fuga e di soccorso nonché le aree sicure, ciò comportando uno stimolo, per i Comuni che non lo avessero ancora fatto, a predisporre i piani di emergenza di competenza.