

Caragliano Simona

Dottorato di Ricerca in Pianificazione Territoriale e Politiche Pubbliche del Territorio

Università degli Studi di Venezia - IUAV

Ciclo XVIII

E-mail: simona_caragliano@hotmail.com

Tavolo tematico di discussione scelto: E - **URBANISTICA DI FRONTIERA**

Titolo: La pianificazione urbanistica: uno strumento prevenzione delle aree a rischio ambientale

Un tema molto discusso all'Interno del panorama contemporaneo è quello della gestione delle aree a rischio ambientale ed, in particolare, di quali processi di pianificazione siano più adeguati per regolare l'assetto fisico e strutturale di zone che rappresentano delle aree complesse e di non facile interpretazione, in quanto esposte a fenomeni improvvisi ed eventi pericolosi (disastri naturali, inquinamento atmosferico, ecc.) che manifestandosi possono provocare danni e perdite ingenti all'uomo e all'ambiente in cui esso vive. Queste aree, infatti, costituiscono luoghi dotati di una propria identità caratterizzata, da un lato, da specifiche condizioni geo-morfologiche, naturalistiche e di paesaggio, e, dall'altro, da un patrimonio costruito e sociale in cui convivono individui, gruppi ed organizzazioni portatori di una propria cultura dell'abitare e del percepire il rischio.

Anche la diffusione a livello internazionale del paradigma della sostenibilità ha favorito l'affermazione del rischio ambientale come un tema cardine per il perseguimento di uno sviluppo sostenibile delle popolazioni. Si riconosce, infatti, un forte legame tra sostenibilità dello sviluppo e prevenzione dei rischi, a fronte della necessità di introdurre nei processi di governo delle trasformazioni urbane una maggiore attenzione, in termini di effetti attesi, ai rapporti tra processi naturali e attività umane, tra dinamiche fisico-spaziali e socio-economiche, tra caratteristiche ambientali e insediamenti antropici. La gestione dei rischi, infatti, tramite attività di riduzione e mitigazione dei danni che deriverebbero da eventi di portata rilevante, mira al contenimento delle esternalità negative, delle perdite al patrimonio esistente, del deterioramento dei beni e della salvaguardia delle risorse da tramandare alle generazioni future (Galderisi, 2004).

Si pone, perciò, la necessità di definire strategie ed azioni in grado di individuare soluzioni adeguate alla pianificazione di tali aree, in quanto problematica emergente che l'attuale complessità dei sistemi urbani pone. È, infatti, ormai consolidata l'idea che tali situazioni a rischio non siano esclusiva conseguenza di fenomeni pericolosi che si manifestano all'improvviso (terremoti, alluvioni, uragani, tsunami, ecc.), ma siano anche esito di un certo uso del suolo e di una pianificazione urbanistica che nel corso del tempo hanno aumentato la vulnerabilità degli insediamenti umani, attraverso localizzazioni in aree pericolose, impianti e corpi edilizi non idonei a certi pericoli, ecc..

Da un punto di vista tecnico, in Italia si osserva ancora una inadeguata programmazione di interventi volti a recepire nel lungo periodo limiti d'uso del territorio a rischio, nonostante il panorama normativo nazionale includa ormai un certo numero di leggi e decreti destinati all'introduzione di misure preventive di tipo urbanistico. A causa di uno sviluppo poco controllato che si è operato nel corso dei decenni, infatti, è ancora scarso il ricorso ad una corretta tecnica urbanistica in grado, cioè, di agire su quegli elementi fisici e sistemici che caratterizzano gli insediamenti urbani (singoli edifici, aggregati urbani, reti infrastrutturali, ecc.), e ai quali si devono i principali danni post-evento.

Recente e poco matura è, invece, la normativa nazionale relativa alla prevenzione del rischio idrogeologico; si pensi alla L.183/1989 "per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", riguardante la pianificazione delle aree di bacino, e la L.267/1998 "recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico", approvata dopo il disastro di Sarno del 1998, che obbliga a delineare le zone maggiormente esposte a pericoli di tipo idrogeologico fino a prevedere l'allontanamento degli edifici e delle funzioni ivi presenti. Fanno eccezione nel caso italiano, forse a causa della singolarità del problema e delle caratteristiche fisiche del nostro patrimonio, le politiche sviluppatesi per il rischio sismico. Infatti, già negli anni '70, con l'emanazione della L.64/1974 in materia di prescrizioni per la ricostruzione in zone sismiche, ha avuto inizio una inversione culturale che ha posto attenzione all'utilizzo del patrimonio presente in aree sismiche. Con il passare dei decenni e il susseguirsi di eventi catastrofici (il terremoto del Friuli nel 1976, dell'Irpinia nel 1980 e quello in Umbria e Marche nel 1997) l'interesse e la necessità per questa problematica è andata via via consolidandosi, producendo non solo una serie di normative di riferimento in ambito urbanistico, ma anche un vero e proprio quadro culturale e comportamentale per le azioni future. Questa esperienza, rimasta comunque spesso limitata al tema degli edifici in zona sismica, costituisce però un'eccezione rispetto a quanto avvenuto, o meglio non avvenuto, per altre tipologie di rischio (per esempio per il rischio alluvionale o quello industriale), a causa di tutta una serie diversificata di avvenimenti e contingenze. Tuttavia, sono evidenti i notevoli sforzi di miglioramento che le diverse Amministrazioni Regionali stanno adoperando sia nel settore della protezione civile che nella pianificazione urbanistica, grazie anche alla legislazione nazionale che attribuisce loro ruoli specifici in ambito di predisposizione e attuazione di piani e programmi di prevenzione.

Maggiori difficoltà rimangono, tuttavia, sul piano applicativo; infatti, l'uso di strumenti atti a supportare interventi di tipo preventivo rimane tutt'oggi un'area di studio ancora da esplorare, in particolare alla scala locale. Il quadro disciplinare esistente dispone di tutta una serie di strumenti che possono essere utilizzati per intervenire sul territorio a rischio: azzonamento, standard, ordinanze di demolizione e di esproprio, acquisizione bonaria, incentivi fiscali, ecc.; tuttavia, è evidente una limitata capacità d'uso di tali strumenti in modo integrato, all'interno di processi di pianificazione ed implementazione che agiscono contemporaneamente su diversi elementi del

territorio vulnerabile. Tali processi dovrebbero considerare, infatti, diversi settori di azione ricorrendo a molteplici strumenti e procedure, capaci di adeguarsi alle diverse casistiche presenti sul territorio, che agiscono contemporaneamente.

Prendendo esempio da esperienze straniere ed, in particolare, dal caso statunitense in ambito di prevenzione delle alluvioni, emerge come nel corso degli ultimi due secoli le politiche di gestione e mitigazione abbiano tenuto in considerazione gli interventi di uso del suolo come azioni prioritarie per ridurre le specifiche situazioni di rischio (White, 1994); tali azioni preventive, basate sulla definizione di regolamenti in ambito edilizio, sono state, però, sempre sviluppate all'interno di un ampio programma strategico che ha tenuto contemporaneamente in considerazione interventi volti sia alla riduzione dei danni al patrimonio in caso di evento sia alla riqualificazione delle aree di golena e del loro habitat ed al miglioramento della qualità della vita in generale. Il merito di tali politiche sta nel cercare di integrare interventi preventivi all'interno di piani comprensivi (i Master Plan) che si pongono come degli strumenti di indirizzo relativi sia alla tutela del patrimonio naturale e del paesaggio, che in Italia è generalmente sviluppata dai piani di settore, sia ai molteplici processi di sviluppo del sistema insediativo, che sono solitamente governati in Italia dagli strumenti di pianificazione ordinaria.

Per esempio, facendo riferimento alle politiche di gestione del rischio alluvionale per il Boulder Creek in Colorado, tra gli interventi urbanistici più ricorrenti ai fini della sicurezza del cittadino e della prevenzione sono state introdotte la proibizione di nuove costruzioni nelle aree alluvionali e la definizione di standard per le costruzioni lungo fiume all'interno dei regolamenti edilizi; tali interventi sono oggi supportati dall'acquisto di un certo numero di strutture in area a rischio, che saranno poi rilocalizzarle, nonché dall'acquisto pubblico delle aree di pertinenza del fiume più pericolose, dei terreni alluvionali e di quegli spazi aperti in prossimità dei principali corsi d'acqua e dalla loro conseguente conversione in parchi, sentieri ed aree ricreative. Là dove, invece, la proprietà privata si ostina a non intervenire sull'esistente e, talvolta, a realizzare ulteriori annessioni e costruzioni, intervengono le assicurazioni, il cui vantaggio risiede nel poter avere un risarcimento per tutto il periodo che la polizza è valida, anche quando non esiste la possibilità di fondi statali o federali a disposizione.

Ciò che emerge, all'interno del panorama italiano, è la necessità di introdurre un radicale mutamento di prospettiva nella pianificazione urbanistica al fine di includere gli obiettivi di prevenzione all'interno dei tradizionali strumenti di piano e di gestione del territorio. La gestione dei rischi, tramite il ricorso di azioni, procedure e strumenti differenti, non può essere considerata come qualcosa di esterno alla pianificazione ordinaria che viene calato all'interno dei piani, ma deve essere uno dei motori della logica stessa dei piani e dei progetti insediativi di trasformazione del territorio (Menoni, 2005). La regolazione dell'uso di suolo è uno dei mezzi più auspicabili per ridurre le perdite in aree esposte ad eventi di portata rilevante, tuttavia, è molto difficile da implementare perché gli interessi economici e di potere si oppongono tipicamente ad uno sviluppo

regolamentato del suolo. È a questo proposito che alcune analisi e valutazioni sui danni post-evento (Bolin e Stanford, 1998) hanno favorito una inversione culturale che oggi tende a porre maggiore attenzione non solo agli aspetti di progettazione fisica del territorio, ma anche agli aspetti più organizzativi che coinvolgono l'informazione, la comunicazione e le relazioni tra i soggetti esposti ad un pericolo. La necessità di processi decisionali più partecipati, per esempio, deriva dalla necessità di creare una maggiore consapevolezza delle situazioni di rischio che, di conseguenza, intervenga sulla percezione relativa alla situazione esistente, favorendo l'adozione di comportamenti auto-protettivi (Lupton, 2003). In questo senso, la prevenzione dei rischi si pone come un tema trasversale alla pianificazione urbanistica e del territorio, in quanto inerente, da un lato, ad aspetti di analisi e valutazione tecnica, e, dall'altro, a processi decisionali ed implementativi che ricadono nella sfera sociale.

Riferimenti bibliografici

Bolin R.C. e Stanford L. (1998), "The Northridge Earthquake: Community-based Approaches to Unmet Recovery Needs" in *Disasters*, 22 (1): 21-38.

White G. (1994), *Boulder Creek Flood Notebook*, Natural Hazards Research and Applications Information Center, University of Colorado, Boulder.

Galderisi A. (2004), *Città e terremoti. Metodi e tecniche per la mitigazione del rischio sismico*, Roma, Gangemi Editore.

Lupton D. (2003), *Il Rischio. Percezioni, simboli, culture*, trad. it. Bologna, Il Mulino – Universale Paperbacks.

Menoni S. (2005), *Costruire la prevenzione. Strategie di riduzione e mitigazione dei rischi territoriali*, Pitagora Editrice, Bologna.