

NOTE PROFESSIONALI

1) Nella qualità di componenti della comunità tecnico-scientifica nazionale, impegnati in attività di ricerca, di consulenza e di progettazione, riteniamo doveroso di esplicitare le nostre osservazioni sull'attuale gestione del territorio in questo scritto, che vuole essere un contributo di riflessioni e di proposte tese all'obiettivo di stimolare le autorità ad imprimere una sostanziale e indifferibile svolta di comportamenti nelle istituzioni per il salvataggio della drammatica situazione di degrado in cui versano le strutture tecniche di difesa e prevenzione del territorio.

Tali riflessioni e proposte vogliono anzitutto interpretare la voce di quanti, dentro e fuori tali istituzioni, sono oggi avviliti del degrado, che si è in loro verificato negli ultimi venti anni e disperano che si possa raggiungere di nuovo quel necessario equilibrio dinamico tra lo sviluppo tecnico-culturale-organizzativo della struttura e quello delle innovazioni che la tecnica pone a disposizione. Tutto ciò, in definitiva, si fa soprattutto per perseguire una valida politica di rinnovamento culturale nell'apparato tecnico burocratico degli enti istituzionali preposti alla salvaguardia del territorio, in considerazione delle loro notevoli condizioni di degrado e dell'incremento di rischio in cui conseguentemente versano il suolo naturale, quello antropizzato ed il patrimonio edilizio.

2) Per la formulazione di una diagnosi del gradiente di degrado della gestione del territorio sono motivi sfavorevoli di giudizio: **le seguenti circostanze**

- l'avanzato degrado del territorio nazionale, causato da decenni di abusi, di negligenze e di carenza di manutenzione;
- la persistente inadeguatezza attuale del corrispondente quadro conoscitivo e l'uso, frequentemente improprio e volutamente fuorviante, della informazione della pubblica opinione. Il sistema di conoscenza, anziché progredire in qualità e verità, come richiederebbe la crescente complessità dei problemi, appare inceppato anche per la perdita della memoria di un passato prestigioso, causata dalla decadenza di qualità degli storici uffici tecnici dello Stato;
- il progressivo impoverimento dei loro contenuti culturali che ormai li hanno resi non più adeguati alle esigenze di risanamento e di presidio del territorio, oggi in larga parte sguarnito di strutture e strumenti di controllo, nonché di un sistematico monitoraggio del sistema ambientale;
- Il degrado qualitativo delle strutture pubbliche residue, nelle quali il personale ha generalmente perso l'orgoglio di appartenenza e viene ormai istituzionalizzato come sistema premiante l'appartenenza all'una o all'altra lobby politica piuttosto che la competenza, l'efficienza e la preparazione. Ed è proprio a causa di tale particolare di tipo politico che dilagano la demotivazione e la sfiducia anche tra i volenterosi e i preparati a tutti i livelli della gerarchia;
- la scarsa attenzione che i responsabili dei governi mostrano verso una sostanziale protezione del cospicuo patrimonio edilizio, nonché delle conoscenze e delle competenze di cui il Paese ha bisogno, unitamente alla mancata utilizzazione, nelle politiche di governo delle valenze di cui dispone e i risultati prodotti nelle Università, negli Enti di ricerca, nelle professioni e nelle imprese, che, malgrado tutto, si sono costantemente impegnate nel proprio sforzo di educazione, di ricerca e di miglioramento professionale, perdendo in tal modo le migliori opportunità di rinnovamento culturale dell'apparato tecnico-burocratico esistente;
- l'assenza di una valida politica di difesa del suolo e del patrimonio edilizio, che, per essere vera e credibile, dovrebbe impegnare realisticamente tutte le competenze di governo, le strutture e gli strumenti disponibili, in considerazione del fatto che la complessità dei problemi dell'ambiente e del territorio e

Appello per la prevenzione delle catastrofi idrogeologiche e sismiche

*di Edoardo Benassai
e Michele Pagano*

AMB 01.99.05

- la molteplicità degli interessi coinvolti, legittimi ma spesso tra loro conflittuali, dovrebbero armonicamente comporsi e coordinarsi in una vasta e feconda attività di pianificazione e di prevenzione, che deve essere coordinata sistematicamente per essere efficace;
- al contrario, l'episodicità, la frammentarietà incoerente dei risvegli di attenzione governativa, sempre provocati da eventi calamitosi e luttuosi e motivati dalla esigenza di salvare in extremis una immagine che, ciò malgrado, va sempre più in dissoluzione, non sono generati da alcuna pianificazione; ogni atto pianificatorio deve invece essere preceduto da una attenta riflessione ad ogni azione, che sia, peraltro, di durata adeguata alla rilevanza socio-economica dell'azione stessa e all'estensione dell'arco temporale nel quale se ne dovrebbero risentire gli effetti. Non si può infatti provvedere al risanamento dell'ambiente degradato sotto spinte emotive, che spesso sono demagogiche e conducono a provvedimenti di stretto e corto respiro (in quanto frutto di considerazioni di potere) senza un reale contributo di operatori tecnicamente e amministrativamente competenti;
 - la conseguente assenza di interventi tecnicamente adeguati, di continuità delle azioni e di certezze normative e finanziarie; che solo possono dare alle strutture preposte gli impulsi e le motivazioni necessari a ben operare, in un graduale e serio processo di valido soccorso, di prevenzione, di recupero e di crescita che sia di sicuro esito, anche se in apparenza lento, così come è serio e giusto che sia;
 - la sempre riaffiorante illusione che i problemi della difesa del suolo e della prevenzione sismica possano risolversi esclusivamente alleggerendo la pressione antropica e minimizzando gli interventi strutturali;
 - la perenne conflittualità tra livelli di governo centrale e locale, che si traduce in una sterile contesa di competenze non esercitate e nello spreco delle opportunità che invece sarebbero offerte da una sinergia e ordinata collaborazione, che consentirebbe di governare efficacemente, con responsabilità diffuse ed equamente distribuite, i problemi della complessità e della diversità ambientale e che, viceversa, restano irrisolti con le semplicistiche proposte di modelli di governo, anche recenti, che denunciano una modesta base culturale, se non addirittura la mancata comprensione dei problemi stessi;
 - la perdita di prestigio e di credibilità delle istituzioni, anche sul piano dei rapporti internazionali, conseguente alle disfunzioni e alle insufficienze di cui ai punti precedenti.

3) Il suddetto quadro diagnostico della situazione attuale porta, senza alcun dubbio, ad una prognosi infausta, il che ci ha fatto ritenere indispensabile prendere questa iniziativa di stimolare un movimento esteso di rivolta culturale.

Non è più possibile che la comunità tecnica tolleri che si scivoli sempre più giù senza fare nulla e senza almeno stimolare le Autorità ad un impegno adeguato ad ottenere un sostanziale cambiamento di rotta e di comportamenti, soprattutto senza rivolgere un appello a tutte le forze in grado di fare scelte politiche sostanziali perché si adoperino a provvedere alla salvaguardia dell'esistente.

4) Gli scriventi sono convinti che per far sì che tale movimento abbia successo occorra formulare, accanto alle critiche, concrete proposte di direttrici di conversione comportamentale e, quindi, di modificazioni strutturali, che siano compatibili con le possibilità in essere e risultino inseribili in un credibile cambiamento delle strutture esistenti.

Pertanto, solo esemplificativamente, anche se con solida concretezza concettuale, gli scriventi propongono di innestare capillarmente in tutti i corpi terminali operativi delle strutture tecniche dello Stato, attualmente già federalizzate, quali, ad esempio, gli Uffici Regionali del Genio Civile, che emblematicamente possono ancora vantare un glorioso passato e che hanno una opportuna completa diffusione sul territorio, nuovi nuclei operativi costituiti in gran parte da valorosi giovani tecnici acquisiti concorsualmente e in parte da quei funzionari, attual-

mente in ruolo, che dimostrino di essere animati da indiscussa volontà di rinnovamento e di essere disposti, attraverso una selezione concorsuale, ad impegnarsi, in tale sfida di rinnovamento, con il peso della loro esperienza e capacità amministrativa aggiornata alle moderne esigenze, che possano con vivacità e intelligenza di iniziative imprimere alle strutture di appartenenza una più opportuna articolazione sistemica finalizzata a conseguire quei traguardi di forte miglioramento della qualità dei risultati da conseguire. che è diventata irrinunciabile.

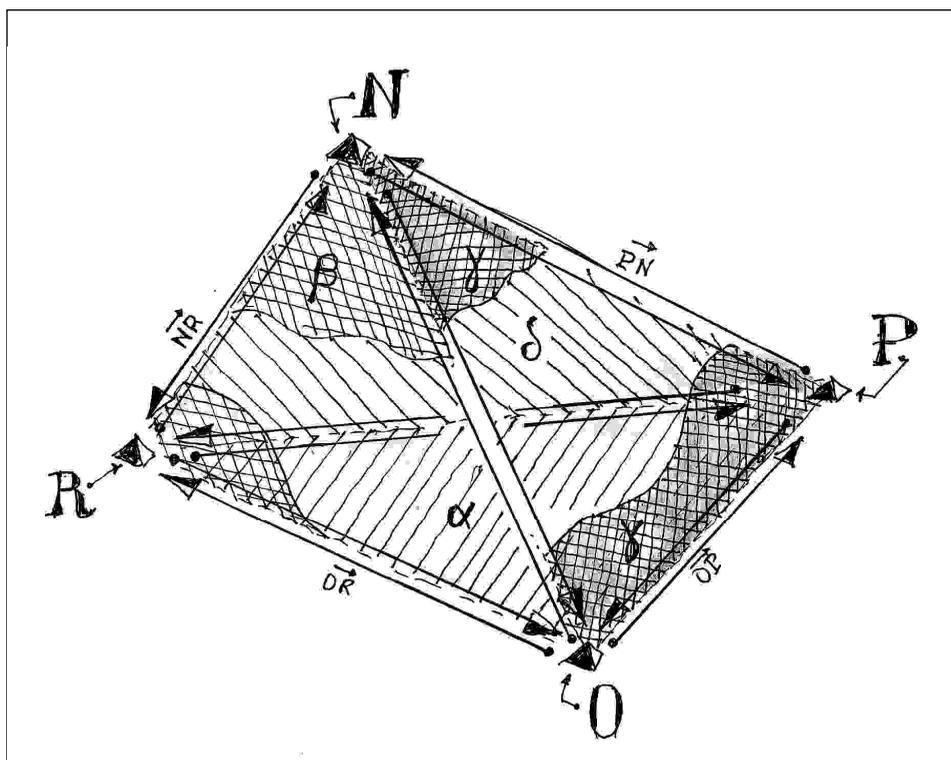
5) Questi nuovi nuclei, aventi funzione di lievito trainante del rinnovamento, potrebbero articolarsi secondo una struttura sistemica, in poli di attività finalizzati ai seguenti traguardi di qualità:

R – (polo dei **R**equisiti) attività di formulazione delle soglie ammissibili per gli indicatori di qualità degli obiettivi di funzionalità del territorio, naturale, costruito e antropizzato.

P – (polo delle **P**restazioni) attività di formulazione di modelli (teorici o sperimentali) per la valutazione (*ex ante*) della qualità di funzionamento del territorio, che siano in grado, attraverso coefficienti di caratterizzazione adeguatamente calibrati, di fornire per ogni situazione esaminata i valori degli indici della qualità corrispondente alla situazione attuale e a quella conseguente ad una opportuna procedura d'intervento per il risanamento.

O – (polo **O**ggettuale) attività di caratterizzazione qualitativa delle cause e delle tipologie patologiche del degrado (*ex nunc*) della qualità, delle direttrici di intervento per il loro recupero con opportune procedure, degli strumenti di recupero, nonché di classificazione generalizzata dei rispettivi indicatori misurabili della qualità.

N – (polo **N**ormativo) attività di metaNormativa, finalizzata alla formulazione e tesaurizzazione continua di norme di regolazione, di controllo e verifica (*ex post*), teorica e anche sperimentale, delle qualità che caratterizzano ogni situazione dopo gli interventi di prevenzione e di recupero.



5) I nuovi nuclei operativi dovrebbero essere organizzati secondo una logica sistemica per il progresso della qualità delle strutture di controllo del territorio, in cui con l'aggettivo sistemico si vuole indicare il fatto che tali attività dovranno essere tra loro coordinate con i 12 canali bidirezionali di informazione/controllo tali da evitare discrasie dei risultati di recupero e di prevenzione del territorio.

$$\begin{aligned} &(\mathbf{R} \rightarrow \mathbf{P} \mathbf{P} \rightarrow \mathbf{R}) (\mathbf{R} \rightarrow \mathbf{O} \mathbf{O} \rightarrow \mathbf{R}) (\mathbf{R} \rightarrow \mathbf{N} \mathbf{N} \rightarrow \mathbf{R}) \\ &(\mathbf{P} \rightarrow \mathbf{O} \mathbf{O} \rightarrow \mathbf{P}) (\mathbf{P} \rightarrow \mathbf{N} \mathbf{N} \rightarrow \mathbf{P}) \\ &(\mathbf{O} \rightarrow \mathbf{N} \mathbf{N} \rightarrow \mathbf{O}). \end{aligned}$$

Un siffatto strumento, costituito inizialmente da un numero minimo, **benché** adeguato, di operatori preparati e intercoordinati, **innestati nella struttura** e successivamente **coinvolgenti** tutta la struttura, è necessario e sufficiente a svolgere in modo sistemico, qualitativamente idoneo, le attività su descritte e definite.

6) Gli scriventi, nel formulare tale proposta operativa, hanno inteso dimostrare la loro seria e ferma volontà che il movimento di rinnovamento non debba limitarsi ad una critica distruttiva della situazione attuale, ma debba saper indicare e attuare anche le vie di uscita in modo concreto e valido.

Comunque è indispensabile che si attui un progetto di innovazione nelle strutture e nei metodi che presidono alla prevenzione, e che tale progetto sia accompagnato e garantito da una adeguata protezione della dignità di chi sarà chiamato ad attuarlo, affinché il Paese civile e tecnico particolarmente non sia ancora ingannato così come finora è avvenuto.

Esso è fattibile perché esistono oggi nel Paese la cultura e le capacità organizzative adeguate, esistono nelle università giovani preparati in corsi finalizzati agli obiettivi innanzi definiti, esistono nel territorio nazionale strutture organizzate federalisticamente i cui funzionari desiderano un rinnovamento per uscire dalla situazione insopportabile che si è creata; esistono nelle strutture tecniche che costituiscono gli strumenti inefficienti di oggi, posti disponibili da mettere a concorso per costituire gruppi siffatti di rinnovamento della qualità; esistono nella comunità scientifica persone di cultura adeguate a tale rinnovamento, che potranno intervenire con tutto il peso della loro esperienza capacità e cultura. È quindi solo necessaria una forte volontà politica centrale che faccia sì che l'Italia non sia la maglia nera dell'Europa nella pianificazione del territorio.

7) Per concludere questo appello gli scriventi ritengono opportuno notificare alcune situazioni emblematicamente anomale, ma solo a scopo esemplificativo:

*** Oggi in Italia il controllo della idoneità (requisito sicurezza) delle costruzioni in zona sismica (nuove o recuperate) è affidato solo al committente privato, il che è assurdo e inaccettabile perché la sicurezza, **particolarmente se** rispetto al rischio sismico, è senza alcun dubbio un bene di interesse pubblico e il privato può **potrebbe essere indotto a devianze** nel caso avesse **un rilevante** interesse privato ad **occultare** una condizione di inidoneità.

*** Il Genio Civile è attualmente totalmente deresponsabilizzato riguardo a questo aspetto, della sicurezza del territorio. Questa circostanza, verificatasi anche in altre analoghe situazioni, ha portato i governanti alla incredibile conseguenza di porre al posto di Ingegnere Capo del Genio Civile – che in Italia, come in Francia, è stato sempre occupato da tecnici di alto valore – un funzionario non avente laurea nello specifico settore così come le stessi leggi prescrivono (vedonsi la L.64\74\artt.21\secondo comma; art.22\primo comma; artt.24-25-26-27 e 28 --L.R. n.11 del 4 luglio 1991 Art.5 VI comma – Allegato C divisione in settori dell'area gen. di coord. *Lavori Pubblici ecc.* L.R. n.8 7.2.94).

*** L'Ingegnere Capo del Genio Civile è peraltro una figura emblematica che ha sempre presieduto a tutte le situazioni di soccorso di emergenze tecniche.

*** La normativa sismica di prevenzione incredibilmente ammette oggi esplicitamente che una situazione di dichiarata vulnerabilità sismica sia considerata

ammissibile, attraverso un espediente ambiguo qual è la ipotesi di miglioramento sismico, che va assolutamente e totalmente svuotato di ambiguità.

Si deduce dal contesto che il problema della scarsa efficienza delle strutture tecniche della Pubblica Amministrazione è un problema eminentemente politico.

8) Tornando alla globalità del tema trattato gli scriventi fanno forte appello a tutta la comunità **tecnica** a concorrere alla ricostituzione di un sistema di controllo del territorio che abbia valide caratteristiche di qualità. Sanno che questo obiettivo non sarà facile a raggiungersi e che da più parti saranno eretti ostacoli e obiezioni ed è forte quindi la tentazione di chiedere che, perdurando ancora tale crisi, potrebbe essere preferibile una **rivoluzione**, che faccia prima piazza pulita per poi ricominciare da capo anziché una **conversione di comportamenti**.

Tuttavia gli scriventi ritengono che sia piuttosto preferibile una forte conversione del sistema e delle strutture attuali, sia per non perdere **il patrimonio** di esperienza degli attuali funzionari, purché solo di quelli di accertata disponibilità ad una radicale trasformazione, che sia trasmissibile ai giovani sia perché confortati dal fatto che le valutazioni e le proposte formulate sono allineate con le conclusioni alle quali è giunta la Commissione paritetica Camera/Senato di indagine sulla difesa del suolo riconoscendo che il modello istituzionale contenuto nella legge 183/89 sia valido, pur provvedendo a correggere e integrare quella legge nei suoi aspetti strumentali e/o operativi.