

Casa Italia

Nel settembre del 2016 il Governo ha avviato il progetto **Casa Italia**, un piano pluriennale di promozione della sicurezza del Paese a fronte di rischi naturali. Negli ultimi 70 anni, in Italia, si sono registrate oltre 10.000 vittime per fenomeni idrogeologici e sismici; i danni economici nello stesso periodo sono stimati in circa 290 miliardi di euro, con una media annuale di circa 4 miliardi di euro e con valori in crescita nel tempo.

Intervenire sulla sicurezza, peraltro, non significa solo ridurre i danni di eventi futuri, ma ha anche implicazioni positive sulla competitività e sulla stessa qualità della vita nel nostro Paese:

- dal punto di vista **ambientale**, con interventi sulla qualità del patrimonio edilizio, spesso datato, è possibile migliorare, contemporaneamente, la sicurezza complessiva dei sistemi urbani e le prestazioni energetiche dei singoli manufatti, riducendo le emissioni inquinanti
- dal punto di vista **culturale**, poiché fenomeni sismici, franosi e alluvionali non distruggono solo persone e cose, ma anche parti di un patrimonio culturale unico al Mondo
- dal punto di vista **economico**, un vasto piano di interventi sul settore abitativo avrebbe un effetto moltiplicatore su un settore strutturalmente in crisi come quello dell'edilizia (un miglioramento sismico limitato ai soli edifici in muratura portante, i più vulnerabili, nei 648 comuni italiani a maggiore pericolosità sismica comporterebbe, in base alle nostre stime, un investimento nel settore edilizio di 36,8 miliardi di euro, con un effetto complessivo sull'economia valutabile in circa 129 miliardi di euro)

Obiettivo del progetto Casa Italia

Individuare come stimolare la domanda e rafforzare l'offerta di "sicurezza", così che le risorse pubbliche siano utilizzate in modo più efficace ed efficiente.

Il Rapporto

Questo rapporto sintetizza i risultati dell'attività della Struttura di missione, fornendo in particolare:

- un **quadro sistematico sul tema del miglioramento della sicurezza del patrimonio abitativo** a fronte dei rischi di origine naturale e una “visione” delle modalità per affrontarlo;
- una ricognizione delle **principali attività già in corso presso soggetti pubblici e privati**, per assicurarne la valorizzazione ed evitare ogni inutile duplicazione;
- un elenco di **Piani d'azione prioritari**, costruiti a **legislazione e amministrazione ordinaria** per assicurarne l'applicabilità sull'intero territorio nazionale.

Le **Considerazioni introduttive** chiariscono l'impostazione generale del progetto. Da un lato, si è scelto di:

- *agire in modo sistematico su tutte e tre le componenti del rischio* (pericolosità degli eventi, vulnerabilità degli edifici, livello di esposizione di persone e beni), privilegiando interventi che non obblighino le persone e le comunità a modificare le proprie condizioni di vita;
- *affrontare in modo integrato i diversi rischi naturali* (sismico, idrogeologico, vulcanico, legato a cambiamenti climatici...);
- *costruire soluzioni che valorizzino le potenzialità delle innovazioni tecnologiche* sviluppate sia nell'edilizia che in altri settori (sensoristica, big data, comunicazioni satellitari, nuovi materiali).

Dall'altro, si è preso atto della necessità di progettare una politica di promozione della sicurezza che sia *coerente con le specificità del nostro Paese*, responsabile non solo amministrativamente, ma anche culturalmente nei confronti dell'intera umanità di un *patrimonio storico-culturale e paesaggistico* unico.

Executive Summary

La **I parte** del Rapporto analizza il **quadro delle informazioni disponibili** su pericolosità, vulnerabilità ed esposizione ai rischi naturali.

Il **Capitolo 1** presenta una analisi delle basi di dati che oggi sono curate da istituti di ricerca ufficiali e nazionali. La ricognizione effettuata (che ha coinvolto CNR, ISPRA, ISTAT, ENEA, INGV e MIBACT) ha evidenziato la presenza di molte informazioni, ma frammentate e disperse, con livelli qualitativi differenti rispetto a diverse tipologie di rischio. E' stato quindi avviato un lavoro di integrazione e condivisione dei dati, con la creazione della **Mappa dei rischi naturali dei comuni italiani**, curata dall'Istat con

il concorso degli enti citati, accessibile a tutti i cittadini e in grado di fornire una informazione comprensibile e omogenea sul territorio nazionale.

<http://www.istat.it/it/mappa-rischi>

Il **Capitolo 2** analizza invece le informazioni disponibili a livello di un singolo **edificio**. La ricognizione ha evidenziato come già oggi le pubbliche amministrazioni dispongano di molte informazioni utili per misurare il livello di sicurezza e di qualità ambientale di un edificio, pur con una frammentazione delle informazioni tra diversi soggetti e una copertura parziale del patrimonio abitativo. Si è quindi ritenuto prioritario, assicurare che le informazioni già oggi esistenti siano rese fruibili e i diversi sistemi interoperabili, attraverso la progettazione di un **Repository unico** delle informazioni sugli edifici, che dovrebbe essere gestito dall'Agenzia delle Entrate-Catasto.

La **II parte** esamina le **politiche per la riduzione della pericolosità** dei fenomeni naturali, della vulnerabilità degli edifici di fronte a tale eventi e del livello di esposizione di persone e cose.

Il **Capitolo 3** analizza le politiche per la riduzione della pericolosità dei fenomeni idrogeologici. In questo quadro, il ruolo del Governo centrale è di **assicurare una conoscenza approfondita del territorio nazionale, definire linee guida e finanziare e monitorare gli interventi**. Poiché su questi ultimi aspetti è già attiva presso la Presidenza del Consiglio la Struttura di missione "Italia Sicura", il rapporto si è focalizzato sulla effettiva possibilità che le informazioni oggi disponibili consentano di determinare correttamente le priorità di intervento. Alla luce di un quadro informativo frammentario e poco aggiornato, è prioritario **migliorare la disponibilità e la qualità dei dati** adottando una metodologia unica per redigere le mappe di rischio sfruttando, nel contempo, le opportunità che derivano dalle tecnologie satellitari per un monitoraggio più frequente.

Il **Capitolo 4** analizza le politiche per la riduzione della vulnerabilità degli edifici. In questo ambito, il Governo ha agito in modo importante nella Legge di stabilità 2017, estendendo l'entità e l'ambito di applicazione del cosiddetto **bonus sismico**.

Tuttavia, il sostegno finanziario costituisce una condizione necessaria, ma non sufficiente, per innescare effettivamente gli interventi di riduzione della vulnerabilità; esso deve essere accompagnato da una consapevolezza diffusa della necessità di intervenire sugli edifici più vulnerabili e dalla disponibilità di tecnologie che rendano il progetto compatibile con la fruibilità continuativa dell'edificio da parte degli abitanti. I Piani d'azione prioritari individuati nel capitolo agiscono su questi aspetti e comprendono:

- un **intervento diffuso di diagnostica speditiva**, con oneri a carico dello Stato.
- l'**attivazione di 10 cantieri sperimentali**, diffusi su tutto il territorio nazionale, dove applicare soluzioni che consentano di aumentare la sicurezza degli edifici senza richiedere l'allontanamento di chi vi abita;
- la realizzazione di una **Scuola sicura, con funzione di Community center**, che potrebbe essere idealmente estesa a tutti i Comuni a maggiore pericolosità sismica. L'intervento sui singoli edifici deve, infatti, per essere efficace, accompagnarsi al mantenimento delle infrastrutture fondamentali di una comunità, tra cui la Scuola occupa un ruolo prioritario.

Il **Capitolo 5**, infine, analizza le politiche di contenimento e riduzione dell'esposizione, sotto forma di divieto alla localizzazione di edifici residenziali in alcune aree o all'incentivazione al loro abbandono. Sono le politiche più "traumatiche", perché impongono lo spostamento fisico e irreversibile delle persone, ma talvolta inevitabili. Il rapporto analizza le diverse soluzioni adottate in ambito internazionale e sottolinea come sia prioritario oggi in Italia **creare un quadro conoscitivo affidabile del numero di edifici** localizzati in luoghi poco sicuri, collegandolo in maniera inequivocabile alla normativa vigente.

La **III parte** analizza alcuni interventi, complementari rispetto a quelli volti a **ridurre il rischio da eventi naturali**, ma altrettanto importanti per assicurare l'efficacia del programma Casa Italia: politiche volte al rafforzamento della resilienza delle comunità, interventi formativi e progettazione del sistema di finanziamento.

Il **Capitolo 6**, in particolare, discute le modalità per rafforzare la resilienza delle comunità, cioè la loro capacità di reagire agli shock determinati da eventi dannosi o catastrofici; il tema viene declinato per due diverse fattispecie localizzative, le **aree urbane periferiche soggette a degrado** e i **territori appenninici soggetti a spopolamento e impoverimento**, analizzando i casi in cui questi siano in luoghi a elevata pericolosità naturale.

Il **Capitolo 7** analizza alcune esperienze internazionali significative per individuare possibili progetti formativi in grado di enfatizzare i risultati delle politiche descritte nella seconda parte del rapporto. Sulla base di questa analisi sono stati identificati due Piani d'azione prioritari:

- il primo prevede l'uso delle **Mappe del rischio naturale dei Comuni italiani** come **strumento di formazione all'interno delle Scuole**, per aumentare la consapevolezza sulla fragilità del territorio nelle generazioni più giovani e, attraverso queste, in tutta la popolazione;
- Il secondo consiste nella **realizzazione di un MOOC** (Massive Open Online Courses, Corsi aperti online su larga scala) ad accesso aperto e gratuito, basato sulle esperienze dei "10 Cantieri". In questo modo, le soluzioni prototipali sviluppate nei Cantieri potranno generare delle vere e proprie linee guida "visive" a disposizione dei progettisti, accelerando la diffusione su tutto il territorio nazionale delle esperienze maturate nel progetto.

Il **Capitolo 8**, infine, affronta il tema della **gestione finanziaria del rischio naturale**. L'analisi condotta ha evidenziato come i fabbisogni finanziari dei diversi tipi di interventi abbiano un livello di prevedibilità oggi differente. Nel caso della **pericolosità**, è già stato stilato un elenco di circa 7.000 interventi, su base regionale, che comportano complessivamente un investimento stimato in 22 miliardi di €. Nel caso della **vulnerabilità**, l'entità dell'investimento dipende dagli obiettivi specifici che la politica vorrà darsi: a titolo d'esempio, il miglioramento di un livello della vulnerabilità dei soli edifici in muratura portante, localizzati nei Comuni a maggiori pericolosità sismica, comporta un investimento dell'ordine dei 36 miliardi di €; questo valore cresce naturalmente all'aumentare del livello di miglioramento desiderato e della tipologia di edifici e di Comuni coinvolti. Infine, nel caso dell'**esposizione** al rischio, non si dispone a oggi di informazioni sufficienti per una stima realistica degli investimenti necessari. Proprio per questo, il capitolo non individua un singolo strumento finanziario, ma analizza – alla luce delle più importanti esperienze internazionali – le alternative disponibili (assistenza finanziaria diretta, schemi assicurativi) con riferimento sia al finanziamento che al trasferimento dei rischi, allo scopo di fornire al legislatore un quadro analitico dei relativi punti di forza e di debolezza.

Parte I – Quadro informativo nazionale

Capitolo 1 - Le informazioni a livello comunale

Poiché il rischio è determinato dalla combinazione di tre fattori – pericolosità, vulnerabilità, esposizione – in primo luogo sono state individuate le basi dati che hanno permesso la loro quantificazione relativamente ai diversi rischi naturali in modo poi da poter identificare le criticità generate dall'esplorazione congiunta di queste basi dati.

Nel condurre questa indagine ci siamo attenuti ad alcuni vincoli, che sono conseguenza del voler ottenere una visione unitaria del Paese:

- la base dati è curata da un istituto di ricerca ufficiale e nazionale;
- la copertura della base interessa l'intero territorio nazionale;
- la risoluzione spaziale della base dati è tale da permettere l'identificazione e il confronto delle specificità locali.

Per integrare le fonti informative relative a rischi diversi, si è individuata un'unità statistica che, non solo permettesse la fusione di basi di dati originariamente costruite per oggetti e finalità differenti, ma fosse anche facilmente riconoscibile come unità amministrativa locale, al fine di rendere semplice – al cittadino, all'amministratore, al policy maker – la lettura comparata delle informazioni. Queste considerazioni hanno portato alla scelta del **Comune** come unità amministrativa di riferimento, e quindi come più piccola unità spaziale per le attuali analisi statistiche.

(sono 8.092 i Comuni italiani al 9 ottobre 2011)

La prima esplorazione delle fonti ha messo subito in luce come l'informazione disponibile relativa ai rischi naturali del territorio italiano sia frammentata e dispersa, e la sua qualità non omogenea rispetto alle diverse dimensioni del rischio. A seconda del tipo di rischio considerato, infatti, si hanno significative differenze nella completezza, qualità e granularità delle basi dati esistenti.

Per il **rischio sismico** è disponibile un insieme informativo in generale più completo e dettagliato che per gli altri tipi di rischio. In quest'ambito, il catalogo parametrico dei terremoti italiani dell'INGV è un importante strumento che raccoglie tutte le conoscenze sulla sismicità storica in Italia dall'anno 1000 al 2014. La quantificazione della vulnerabilità dell'edificato residenziale del Paese può invece basarsi sui dati raccolti durante il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, condotto da Istat nel 2011.

Con riferimento al **rischio idrogeologico**, i dati che rispondono ai vincoli di certificazione, estensione e dettaglio sono quelli elaborati da ISPRA.

I dati sono resi disponibili con cadenza annuale tramite un rapporto che fornisce un quadro aggiornato sul dissesto idrogeologico in Italia, presentando mappe della pericolosità e indicatori di **rischio per frane e alluvioni** relativamente alla popolazione, alle imprese, ai beni culturali e alle superfici artificiali, con copertura nazionale.

Nonostante le evidenziate criticità, le banche dati analizzate hanno permesso la costituzione di una prima base informativa integrata che consente visioni d'insieme rispetto ai rischi naturali e alla vulnerabilità sociale dei Comuni italiani. Essa rende possibile il confronto in termini di rischio naturale e vulnerabilità sociale tra i Comuni d'Italia, e dunque l'identificazione di luoghi dove focalizzare la sperimentazione di politiche di valorizzazione del territorio connesse alla mitigazione dei rischi.

Nella visione di Casa Italia questa piattaforma doveva concretizzarsi in un portale liberamente accessibile al cittadino e alle amministrazioni locali e nazionali.

Il portale, on line dal mese di luglio, è stato realizzato in collaborazione con **Istat**, ed è organizzato per aree informative tematiche, che mettono a disposizione dell'utente informazioni regolarmente aggiornate.

La piattaforma è caratterizzata da:

- a. Area informativa (per download/visualizzazioni)
- b. Funzioni interattive guidate per ricerca/interrogazione/estrazione dati
- c. Cartografia tematica
- d. Area documentazione (per download/visualizzazioni), comprensiva di metadati descrittivi

Relativamente ai contenuti (incentrati su un livello territoriale comunale, provinciale e regionale) i dati diffusi riguardano:

- Sismicità
- Alluvioni
- Frane
- Vulcanismo (presente per alcuni Comuni)

Il sistema inoltre permette l'accesso e la visualizzazione di informazioni descrittive a livello comunale relativamente a variabili/indicatori di tipo:

- identificativo
- geografico
- demografico
- struttura e stato degli edifici

Capitolo 2 - Le informazioni a livello di edificio

La scelta di adottare il **Comune** come unità di analisi, contribuisce a diffondere una maggiore consapevolezza sulla fragilità del nostro territorio, ma non è sufficiente per comprendere il rischio associato a uno specifico edificio, che può discostarsi anche in modo sensibile rispetto alla media comunale. Almeno in linea teorica, questo scostamento può riguardare tutte e tre le dimensioni del rischio:

- La pericolosità può infatti assumere livelli significativamente differenti all'interno di uno stesso comune; è un problema che, in modo più o meno accentuato, vale per quasi tutti i rischi naturali (idrogeologico, vulcanico, sismico);
- La vulnerabilità del singolo edificio dipende dai materiali, dalla qualità costruttiva e dal terreno su cui è edificato;
- L'esposizione è correlata al numero delle persone che vi abitano (danno umano) e alla dimensione e al valore dell'edificio, non solo in termini economici ma anche con riferimento alla rilevanza storica e culturale del bene.

È evidente che disporre di informazioni analitiche sui singoli edifici consente, almeno teoricamente, di individuare in modo più "fine" le soluzioni più adeguate per promuovere la sicurezza di chi vi abita; tuttavia, comporta anche un incremento significativo dei costi di rilevazione. Forse ancora più critico è il fatto che una rilevazione puntuale delle caratteristiche di pericolosità, vulnerabilità e esposizione dei singoli edifici non possa essere realizzata, se non parzialmente, dallo Stato o, comunque, essere a carico della finanza pubblica. Non stupisce quindi che le diverse iniziative tese a rendere obbligatoria la rilevazione delle informazioni a livello di singolo edificio, con oneri a carico dei proprietari, abbiano suscitato un ampio dibattito. (es. Disegno di Legge n. 3032 del 29 novembre 2011 e Legge Regionale n. 31 2012 della Regione Lazio, che demanda ai Comuni la facoltà di prevedere il fascicolo del fabbricato).

Oggi, in realtà, già esiste un insieme ampio e articolato di informazioni sui singoli edifici presenti presso alcune amministrazioni dello Stato (Agenzia delle Entrate, ENEA, Istat e Dipartimento della Protezione Civile) e presso gli enti locali. Ma altre potrebbero essere elaborate a partire da quelle esistenti: ad esempio, mettendo in relazione la posizione geo-referenziata di ciascun edificio con le mappe di pericolosità idrogeologica, sarebbe possibile comprenderne il livello di pericolosità associato al singolo edificio.

Inoltre, le informazioni di cui disponiamo, non sono oggi immediatamente utilizzabili, per diversi limiti:

- I dati coprono solo parzialmente, e in modo talvolta disomogeneo, il territorio nazionale;

- Le anagrafiche degli edifici non sono omogenee nei diversi archivi;
- I diversi archivi non sono oggi interoperabili.

Appare quindi prioritario, per attivare una politica di promozione della sicurezza degli edifici estesa all'intero territorio nazionale, intervenire su queste difficoltà, realizzando un **repository unico** delle informazioni relative agli edifici.

Parte II - Le politiche per la riduzione del rischio naturale

Capitolo 3 - Le politiche di riduzione della pericolosità in presenza di rischio Idrogeologico

I fenomeni **idrogeologici** sono in Italia estremamente frequenti – si pensi solo, a titolo d'esempio, alle oltre 600.000 frane censite nell'inventario IFFI (Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia, realizzato da ISPRA) – e diffusi sul territorio, con oltre 5.000 vittime negli ultimi 70 anni, in tutte le Regioni italiane.

In questo quadro, il ruolo del Governo Centrale si deve articolare su tre diverse aree di intervento:

- Stimolare una conoscenza estesa e approfondita del territorio, basata su grandezze omogenee e rilevate in modo standardizzato; questa conoscenza è fondamentale per confrontare le diverse esigenze e costruire un quadro di priorità di intervento condiviso tra tutti i soggetti interessati;
- Definire e diffondere linee guida, che assicurino la qualità degli interventi e la loro capacità di intervenire in modo adeguato sul territorio;
- Garantire la copertura finanziaria degli interventi considerati prioritari e monitorarne l'attuazione.

L'elaborazione sistematica di analisi e progetti finalizzati a ridurre la pericolosità idrogeologica può essere fatta risalire ai lavori della Commissione Interministeriale per lo Studio della sistemazione idraulica e per la difesa istituita dopo l'Alluvione di Firenze del 1966 (cosiddetta Commissione De Marchi). Gli atti della Commissione (suddivisi in cinque volumi di oltre 2.800 pagine), infatti, definiscono un progetto integrato e di lungo periodo per la prevenzione dai rischi idrogeologici nel nostro Paese, articolato in un piano trentennale di opere con investimenti di 9.000 miliardi di lire, pari a circa 70 miliardi di € attuali.

Il Piano, in particolare, presentava alcuni elementi di grande modernità, che mantengono oggi tutto il loro valore; non si possono non segnalare almeno due principi di fondo:

- La necessità di affrontare il rischio idrogeologico in modo integrato e complessivo, analizzando congiuntamente frane, alluvioni e altri fenomeni “ibridi”;
- Conseguentemente, la rilevanza di una pianificazione a livello di bacino, individuata come l’unità di analisi più adeguata per affrontare in modo integrato i fenomeni idrogeologici, che per loro natura “attraversano” i confini amministrativi (regione, provincia e comune).

La traduzione delle proposte della Commissione in atti normativi fu più lunga del previsto e la lentezza dell’iter di approvazione fu accompagnata da notevoli difficoltà di attuazione, con frequenti conflitti di competenze tra lo Stato e gli Enti Locali. In un quadro come questo, non stupisce che le azioni per la riduzione della pericolosità idrogeologica siano di fatto avvenute “a strappi”, spesso con interventi normativi che rispondevano a singole calamità e che hanno portato a ridurre progressivamente la sistematicità e l’organicità delle politiche, come emerge anche dal quadro dei finanziamenti per la riduzione del rischio idrogeologico.

Negli ultimi decenni la politica di riduzione della pericolosità si è basata principalmente sulla risposta a singoli eventi piuttosto che su una programmazione sistematica e di lungo periodo degli interventi.

Per rispondere a questa situazione, i Governi operanti nell’attuale legislatura hanno avviato un’azione specifica nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso l’istituzione, nel 2014, di una struttura di missione, **Italia Sicura**, con funzioni di coordinamento degli interventi, attraverso la definizione di linee guida e il finanziamento e il monitoraggio delle opere.

Affrontare concretamente il tema di una ordinata e ordinaria pianificazione ha significato costruire il Piano del fabbisogno nazionale di opere (circa 9.000) e il Piano finanziario (9,9 miliardi complessivi).

Ad oggi sono aperti cantieri attesi anche da mezzo secolo. E' disponibile il primo Fondo Progettazione rotativo da 100 milioni per sostenere le progettazioni.

L’innovazione tecnologica permette di disporre di sistemi di monitoraggio diffusi sul territorio, a costi sensibilmente inferiori rispetto al passato. Per consentire di valorizzare nel modo migliore le potenzialità delle tecnologie, tuttavia, è necessario accompagnare l’innovazione tecnologica con interventi di carattere organizzativo, che assicurino il coordinamento e l’omogeneità di azione dei diversi soggetti coinvolti, costruendo così un piano d’azione integrato, funzionale a rafforzare la sicurezza a fronte di rischi idrogeologici.

Elementi fondamentali di questo piano d’azione sono:

- Completamento e omogeneizzazione delle informazioni relative alla pericolosità da frana;

- Completamento e omogeneizzazione delle informazioni relative alla pericolosità da alluvione;
- Rafforzamento delle informazioni sullo stato del territorio.

Capitolo 4 – le politiche per la riduzione della vulnerabilità

Il rischio **sismico** riveste in Italia una rilevanza superiore a quella che ha nei principali Paesi dell'Unione Europea e, spesso, si accompagna ad altre forme di rischio naturale, amplificandone gli effetti. Le politiche di prevenzione della vulnerabilità sismica degli edifici sono state avviate nel nostro Paese a partire dagli anni '70.

Le norme relative alla Progettazione antisismica possono essere suddivise in due periodi distinti. Nelle sole zone colpite dai terremoti, a partire da quello di Messina del 1905, infatti, sono state emanate leggi per la ricostruzione, con espliciti riferimenti a come realizzare strutture e limiti di altezza degli edifici in muratura (determinando così una realtà disomogenea del patrimonio edilizio, che potrebbe incidere sulla classificazione degli edifici rispetto alla vulnerabilità).

Diverso è il caso degli edifici costruiti prima che venissero introdotte normative specifiche o, comunque, in presenza di normative molto più lasche di quelle attuali. Non è infatti mai stato introdotto per legge l'obbligo di intervenire per ridurre la vulnerabilità di tali edifici; del resto, la complessità e le dimensioni dell'intervento sono facilmente comprensibili, se si pensa che il Censimento ISTAT 2011 delle abitazioni censiva complessivamente in Italia oltre 8 milioni di edifici in muratura portante o in calcestruzzo armato costruiti prima del 1971 e altri 900.000 edifici in calcestruzzo armato edificati tra il 1971 e il 1980.

Nei soli comuni che presentano la maggiore pericolosità sismica il numero di edifici in muratura portante o in calcestruzzo armato costruiti prima del 1971 è comunque ragguardevole: oltre 600.000 per oltre 1.000.000 di interni abitativi.

Coerentemente con questo quadro, l'azione degli ultimi Governi ha incentivato l'intervento privato, attraverso il riconoscimento di detrazioni fiscali agli interventi tesi a ridurre la vulnerabilità sismica degli edifici. Il Decreto Legge n. 63 del 4 giugno 2013, poi convertito nella Legge 90/2013, in particolare, ha introdotto una speciale detrazione pari al 65% per le spese sostenute per effettuare lavori ed interventi preventivi di miglioramento ed adeguamento sismico in edifici esistenti. Tali disposizioni sono poi state prorogate dalle successive Leggi di stabilità.

La Legge di Stabilità 2017 ha risposto alle principali osservazioni critiche arrivate dai portatori di interesse sulle norme precedenti, attraverso tre tipi di interventi correttivi:

- L'estensione del bonus agli interventi sulle parti comuni degli edifici (fondamentali nei condomini, per la necessità di intervenire sulle parti strutturali);
- La possibilità di cessione del credito fiscale per gli incapienti (per aumentare la platea dei soggetti potenzialmente interessati);
- L'incremento dell'impatto economico delle detrazioni, attraverso la detraibilità in 5 anni anziché in 10 e, soprattutto, l'aumento della detrazione percentuale al crescere del miglioramento della vulnerabilità sismica dell'edificio.

Si tratta di azioni importanti, che tuttavia possono avere un effetto amplificato se accompagnate da altri interventi, complementari. Il bonus sismico, infatti, consente di rendere economicamente sostenibile l'intervento a chi sia motivato ad agire per aumentare la sicurezza della propria abitazione, ma non assicura in modo automatico questa motivazione.

Per avviare questo processo è necessario che:

- i proprietari percepiscano la rilevanza di intervenire sul proprio immobile;
- esista una soluzione tecnicamente fattibile, compatibile con la possibilità di continuare a vivere nel proprio alloggio (o lasciarlo per un breve periodo di tempo);
- la soluzione sia economicamente sostenibile da parte del proprietario dell'immobile;
- l'intervento non sia limitato a pochi edifici, ma interessi l'insediamento urbano nel suo insieme o, quanto meno, un insieme di edifici tale da mantenere la struttura urbana attiva anche in presenza di un evento cataclismatico (Struttura Urbana Minima)

****Struttura Urbana Minima***

La Struttura urbana minima (Sum) è un sistema di percorsi, di funzioni, edifici strategici e spazi ritenuti essenziali per la tenuta al sisma dell'organismo urbano, anche in seguito alla possibile concatenazione di eventi collaterali causati dal sisma (come frane e dissesti e fenomeni idrogeologici). In altre parole, la Sum è un insieme di elementi (edifici e funzioni che essi ospitano, strade e spazi) che deve comunque resistere al terremoto, al fine di mantenere vitale il centro urbano, consentendo più rapidamente la ripresa delle attività urbane ordinarie, economico-sociali e di relazione.

Il **“bonus sismico”** agisce in modo importante sulla terza di queste condizioni, ma non sulle altre. Per rafforzarne l'impatto, sono stati quindi individuati tre Piani d'azione, che hanno l'obiettivo di costituire misure complementari a quelle già in atto. In particolare:

□ il Piano d’Azione “**Diagnostica speditiva**” ha l’obiettivo di assicurare che i proprietari degli edifici a maggior rischio siano informati della vulnerabilità delle proprie abitazioni, in modo da incentivare l’utilizzo del bonus sismico per rafforzarne le caratteristiche;

□ il Piano d’Azione “**Cantieri**” ha l’obiettivo di sperimentare e mostrare localmente, con esempi concreti, la possibilità di migliorare il livello di sicurezza degli edifici senza la necessità di un loro abbandono da parte degli abitanti all’interno di un processo che promuove una più generale attenzione alla resilienza del sistema urbano nel suo insieme;

□ il Piano d’Azione “**Scuole Community Center**” è funzionale a creare le condizioni per assicurare una presenza infrastrutturale minima sicura all’interno delle diverse comunità.

****Diagnostica speditiva***

Il Piano d’Azione “Diagnostica speditiva” ha l’obiettivo di individuare, senza oneri economici e amministrativi per i proprietari, gli edifici caratterizzati dalla maggiore vulnerabilità (classe V6) localizzati nei Comuni ad alta pericolosità sismica. Si stima che sia possibile completare la rilevazione entro un anno dall’avvio, con costi a carico della finanza pubblica di poco superiori ai 100 milioni di €.

****Cantieri***

Il Piano d’Azione “Cantieri”, che coinvolge il G124 coordinato dal Senatore Renzo Piano, ha l’obiettivo prioritario di intervenire su edifici residenziali di proprietà pubblica al fine di sperimentare soluzioni costruttive innovative, in grado di aumentare la sicurezza degli abitanti a fronte di eventi sismici - mantenendo nel contempo l’edificio vivibile e utilizzabile durante tutte le fasi dell’intervento e fornendo in seguito linee guida per interventi di prevenzione estesi all’intero territorio nazionale. La stima delle risorse necessarie dipende naturalmente dallo specifico edificio che verrà scelto come oggetto di ciascun Cantiere e dal livello di miglioramento della sua vulnerabilità sismica che sarà possibile attuare mantenendo la vivibilità complessiva dell’edificio. Si può tuttavia prevedere un costo massimo di 2,5 milioni di € per ciascun cantiere e, quindi, un costo complessivo dell’intero Piano d’Azione stimato in 25 milioni di €.

****Scuole Community Center***

Il Piano d’Azione “Scuole Community Center” affronta il problema di promuovere la sicurezza delle “Comunità”. Abitare in un edificio rimasto in piedi dopo un evento sismico, quando si sia privi di servizi essenziali, non rappresenta infatti una soluzione convincente ne’ tanto meno sostenibile nel medio periodo. Il Piano si propone, quindi, di definire il progetto di un edificio scolastico “tipo” che possa essere adattato a diverse realtà. In particolare, la Scuola è aperta alla comunità e svolge quindi la funzione di Community Center sicuro, garantendo anche la presenza di un luogo facilmente identificabile cui ricorrere nel caso di situazioni di emergenza. L’edificio proposto dall’arch. Renzo Piano è costituito da tre livelli chiaramente delineati: il piano terra, il più flessibile ed aperto alla comunità, direttamente connesso con gli spazi esterni; il primo piano, destinato alla formazione più tipica, ma con l’intento di creare rapporti nuovi con lo spazio all’aperto ed attività libere; la copertura, piano utile per sperimentare nuove forme di didattica e,

nuovamente, legami con la natura. Le linee di indirizzo secondo cui si intende sviluppare il progetto seguono i principi ispirati ai più innovativi criteri di salute, sicurezza, efficienza energetica e gestionale, rispetto dell'ambiente.

Capitolo 5 - Le politiche per il contenimento e la riduzione dell'esposizione

Le politiche pubbliche di contenimento e riduzione dell'esposizione devono essere messe in campo nelle situazioni in cui sia impossibile o non sufficiente operare sulla riduzione della pericolosità e della vulnerabilità.

Nell'ambito delle strategie cosiddette di "elusione del pericolo" (hazard-avoidance), finalizzate cioè a minimizzare l'esposizione in termini di numero di vite (umane, in primis, ma anche animali e vegetali) e di beni (economici, sociali e culturali), possono essere adottati diversi approcci di policy, riconducibili a due modalità essenziali e complementari, ciascuna delle quali contempla diversi approcci.

La prima modalità consiste nell'agire sull'**esposizione potenziale**, ovvero nell'impedire l'insediamento di nuova popolazione in aree ad elevata pericolosità. La seconda modalità consiste nell'agire sull'**esposizione esistente**, ovvero nel delocalizzare la popolazione già insediata.

In Italia, oggi si assiste alla compresenza di due approcci, quello vincolistico (attraverso il vincolo di inedificabilità) e quello basato su sistemi di incentivazione della decompressione abitativa. Come si evince dal complesso quadro legislativo nazionale, è principalmente nell'ambito della difesa del suolo che sono stati introdotti vincoli e regole di limitazione dell'attività edilizia. E' solo a partire dalla seconda metà degli anni '80 che nella legislazione nazionale si inizia ad associare più strettamente e direttamente il concetto di "vincolo" a temi e concetti quali quelli di "pericolosità", "rischio" e "prevenzione".

Tuttavia, secondo le indagini a campione condotte da Legambiente, nel 10% dei comuni intervistati, tra 2005 e 2015 si è continuato a urbanizzare aree a rischio di esondazione o a rischio di frana e lo si è fatto costruendo soprattutto abitazioni (88% dei casi). Anche alla luce di questi dati è evidente quanto il contenimento e la riduzione dell'esposizione (esistente e potenziale) debbano essere obiettivi fondamentali di una valida politica di prevenzione.

Gli strumenti specifici oggi presenti nella normativa italiana sono, per i rischi di natura idrogeologica, il Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PSAI) e il Piano di Gestione Rischio Alluvioni (PGRA)

***PSAI**

E' lo strumento (conoscitivo, normativo e tecnico-operativo) mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni, gli interventi e le norme d'uso riguardanti la difesa dal rischio

idrogeologico del territorio. Si tratta dello strumento pianificatorio che più di ogni altro si pone l'obiettivo di limitare l'edificazione in aree a elevato rischio idrogeologico, pur tuttavia senza agire sull'esposizione esistente. Ne emerge in particolare che le aree a maggiore pericolosità da frana, ovvero quelle "assoggettate ai vincoli di utilizzo del territorio più restrittivi", ammontano a circa l'8% del territorio nazionale. Gli indicatori di rischio, invece, ci dicono che la popolazione a rischio frane residente in tali aree ammonta a oltre 1.200.000 abitanti (più del 2% della popolazione totale), mentre quella esposta a rischio alluvioni, nello scenario di pericolosità idraulica elevata, è pari a oltre 1.900.000 abitanti (poco più del 3% della popolazione totale).

***PGRA**

Il Piano, dirige per ogni distretto idrografico "l'azione sulle aree a rischio più significativo, e definisce gli obiettivi di sicurezza e le priorità di intervento a scala distrettuale, in modo concertato fra tutte le Amministrazioni e gli Enti gestori, con la partecipazione dei portatori di interesse e il coinvolgimento del pubblico in generale". Per quanto riguarda la fase di prevenzione, le linee guida esplicitano che essa si attua evitando la costruzione di case e industrie in aree a rischio (attuale e futuro) di inondazione, garantendo che i futuri sviluppi tengano conto dei rischi di inondazione e promuovendo un adeguato uso del suolo. Le misure di prevenzione suggerite, insistono sul contenimento e sulla riduzione dell'esposizione: la prima, cosiddetta diavoidance, si basa sull'applicazione di politiche e regolamenti di uso del suolo che impediscano l'incremento dei valori e dei beni esposti in aree a rischio alluvioni; la seconda (removal or relocation), invece, si basa sulla rimozione e/o rilocalizzazione dei beni esposti in aree a minor rischio o meno pericolose.

In Italia il rischio **vulcanico** è stato ed è gestito prevalentemente secondo un approccio emergenziale. Come è noto, non è possibile prevedere con assoluta certezza quando avverrà un'eruzione vulcanica né le caratteristiche che essa avrà. È in ragione di queste incertezze che, anche e soprattutto attorno a vulcani attivi, in diversi casi, il compito di prescrivere limitazioni nell'uso del suolo, anche in termini di **inedificabilità assoluta**, è stato affidato per via indiretta all'istituzione di aree protette e alle norme tecniche di attuazione di piani di tutela ambientale e paesistica. (es. Parco Nazionale del Vesuvio e Parco Regionale dell'Etna).

Altro approccio è quello di ridurre l'esposizione esistente attraverso strategie di **decompressione abitativa**, che però appaiono estremamente complesse soprattutto quando si cerca di indurre la popolazione a rischio a trasferire la propria residenza verso altri comuni o da zone urbane centrali verso zone periferiche.

In questo quadro, appare prioritario ricostruire lo stato della pianificazione sugli usi del suolo nelle aree a elevata pericolosità per evidenziarne anomalie e difetti, di impostazione o di funzionamento, che allo stato attuale fanno sì che una parte della popolazione presente sul territorio italiano risieda, consapevolmente o meno, legittimamente o meno – in primis rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluta vigenti – in luoghi poco sicuri.

E' quindi essenziale offrire, sia ai cittadini che alle istituzioni, un chiaro quadro d'insieme dell'esposizione "residenziale" collegandolo in maniera inequivocabile alla normativa vigente.

Parte III – Gli interventi trasversali

Capitolo 6 - Le politiche per rafforzare la resilienza delle comunità

Un' efficace strategia di prevenzione non dovrà soltanto capire quali sono le misure che ci consentono di intervenire sulla pericolosità, sulla vulnerabilità e sulla esposizione al rischio, ma anche prevedere, per le aree più esposte, specifiche politiche volte a rafforzare la resilienza delle comunità, e cioè la loro capacità di reagire agli shock determinati da eventi dannosi o catastrofici, al fine di evitare che gli interventi di prevenzione su edifici e spazi fisici non ricadano in territori spopolati ed economicamente fragili, o in contesti urbani fortemente degradati e impoveriti.

La prevenzione deve riguardare dunque, complessivamente, un insieme di azioni che:

- possono svilupparsi su periodi temporali anche lunghi,
- richiedono una pianificazione attenta di risorse umane ed economiche,
- forniscono indirizzi per la valorizzazione di quelle risorse locali messe a rischio dalla presenza di una specifica pericolosità locale, singola o combinata, con riferimento a vari fattori.

Prenderemo dunque in considerazione due ambiti ai quali si sono rivolte politiche di natura diversa per quanto riguarda i processi di valorizzazione tesi a contrastare degrado e abbandono:

- le **aree urbane periferiche** soggette a degrado fisico e sociale;
- i **territori interni**, con particolare attenzione alle fasce appenniniche e montane soggette a spopolamento e impoverimento.

Fino ad oggi, le politiche che si sono sviluppate per trattare questi due ambiti territoriali non si sono mai confrontate specificamente con l'effetto moltiplicatore dato dal rischio sismico, idrogeologico, vulcanico o industriale. Si potrebbe dire che sono state natural risk-blind nel senso che, laddove vi sono state, si sono rivolte a tutte le aree periferiche degradate o a tutti i territori interni senza una tematizzazione specifica delle aree di sovrapposizione dei rischi di diversa natura.

Linee guida per il campo di azione di Casa Italia con riferimento alle Aree urbane

Un primo indirizzo, è la necessità di uscire dalle fasi sperimentali e di emergenza per entrare in un sistema di finanziamenti che abbia continuità, che permetta pianificazione e programmazione degli interventi nel medio e lungo periodo. Il principio è che, quantomeno per le aree urbane esposte a rischio naturale (sismico, idrogeologico, vulcanico, industriale), possa esserci un canale di finanziamento pluriennale che consenta di programmare nel tempo gli interventi riguardanti il disagio socio-economico ed ambientale.

Un secondo indirizzo è quello di sostenere ed incentivare lo sviluppo della capacità progettuale dei comuni eventualmente finanziando, ma comunque promuovendo, la realizzazione di studi di fattibilità indipendenti dalla pubblicazione dei bandi per la assegnazione dei fondi, che siano costruiti su chiare priorità e legati ad una strategia generale di costruzione di comunità capaci di reagire agli shock legati alla pericolosità del proprio territorio.

Un terzo indirizzo, legato al precedente, è quello di ripensare la logica del bando per la scelta degli interventi da finanziare. Se i Comuni saranno stati autonomamente in grado di sviluppare validi studi di fattibilità e progetti preliminari per la rigenerazione delle proprie aree critiche, si dovranno operare delle scelte sulla base di priorità che non possono che essere definite dal livello centrale.

Un ultimo indirizzo è quello di mettere al centro la valutazione dei programmi. Se ci muoviamo nella direzione di una attività pluriennale di sostegno a progetti di rigenerazione urbana finalizzati a rafforzare la resilienza delle comunità più esposte a rischio, una sistematica attività di valutazione è indispensabile e può essere una fondamentale alimentazione per lo sviluppo di iniziative efficaci.

Politiche per i territori interni

Quelli che abbiamo chiamato “territori interni” corrispondono ad ambiti territoriali spesso particolarmente fragili dal punto di vista dei rischi naturali (soprattutto sismico e idrogeologico) e, quindi, anche per questo, colpiti da forti fenomeni di spopolamento e abbandono. Di fronte alla presenza dei rischi, i fenomeni di spopolamento assumono una doppia valenza: da un lato riducono l'esposizione (dal momento che la popolazione si trasferisce autonomamente altrove), dall'altro, però, mettono a repentaglio la conservazione del patrimonio naturale e antropico caratteristico del Paese.

Negli anni, però, le politiche che hanno interessato questi territori sono state frammentate, diverse, talvolta incoerenti tra loro. Quasi sempre si sono disinteressate al quadro dei rischi (se non in termini rimediali).

In ogni caso, queste aree rappresentano un target molto importante in relazione all'approccio multi rischio, anche considerando il fatto che si tratta di 4000 comuni, per lo più con meno di 5.000 abitanti, del 60 % del territorio italiano dove vive circa un quarto della popolazione del Paese

Linee guida per il campo di azione di Casa Italia con riferimento ai Territori Interni

La definizione di linee di indirizzo per il sostegno alla costruzione di comunità resilienti nei territori interni con elevato rischio, appare tema urgente perché queste aree sono rese particolarmente fragili dai consistenti fenomeni di contrazione demografica ed economica che non stimolano e tanto meno facilitano la necessaria messa in sicurezza e la tutela attiva e costante di territori, beni e popolazioni.

Nell'insieme, linee guida e indirizzi per rinnovate politiche e più efficaci interventi nei territori interni, ripropongono, quindi, in parte, quanto già indicato per le aree urbane, come, ad esempio, la necessità di:

- garantire un coordinamento centrale e continuità strategica dei finanziamenti alle politiche di valorizzazione dei territori interni nelle aree esposte a rischio naturale;
- ridurre le discontinuità nelle priorità e nelle azioni di governo specie riguardo all'alternanza tra indirizzi di coesione e di competitività tra territori;
- sostenere lo sviluppo di capacità tecniche da parte degli enti locali attraverso lo specifico finanziamento e la promozione di forme consortili tra i comuni;
- limitare la logica dei finanziamenti a bando a favore di una logica di pianificazione;
- investire stabilmente nella valutazione dei programmi.

Capitolo 7 - La formazione a supporto delle politiche di promozione della sicurezza di Casa Italia

Le prime due parti di questo rapporto hanno evidenziato un insieme di interventi per la promozione della sicurezza nel Paese, che possono essere avviati rapidamente, sono compatibili con le risorse finanziarie esistenti e sono complementari alle misure già avviate da altre amministrazioni centrali o da altri livelli di governo.

In estrema sintesi, questi progetti possono essere ricondotti a due categorie di interventi:

- azioni che assicurano la creazione di un quadro informativo omogeneo e approfondito sul territorio nazionale; si tratta di interventi che hanno l'obiettivo di

creare una maggiore consapevolezza della fragilità del nostro Paese e delle specifiche priorità di intervento in ciascuna area e in ogni edificio;

□ azioni prototipali e sperimentazioni su piccola scala, che possano mettere a punto e testare soluzioni progettuali innovative, applicabili poi in modo più esteso. Sono interventi che assicurano una migliore qualità progettuale, consentendo quindi di utilizzare in modo più efficace e più efficiente le risorse pubbliche e private destinate alla promozione della sicurezza.

Le esperienze internazionali

Le principali esperienze internazionali rivolte ad aumentare il grado di conoscenza sui rischi naturali e sulle modalità per affrontarli possono essere articolate sulla base dell'unità di analisi utilizzata:

1. **Generale**, rispondendo all'esigenza di fornire conoscenze di base per la comprensione del rischio e delle azioni per la sua riduzione;
2. **Territorio**, creando consapevolezza sulla specificità del territorio in cui si abita;
3. **Edificio**, stimolando una conoscenza più puntuale dei rischi della propria abitazione e delle azioni per ridurre la vulnerabilità.

In molti dei Paesi analizzati, la conoscenza puntuale del proprio territorio e dei rischi, passa anche attraverso le scuole: ritroviamo infatti attività di formazione dedicate agli studenti delle scuole primarie e secondarie, visti come veicolo fondamentale per la creazione della domanda nelle famiglie e quindi nella società.

I Piani d'Azione sulla formazione

Gli esempi internazionali hanno, per il progetto Casa Italia, due diverse valenze. Da un lato, sono serviti per progettare i singoli piani d'azione contenuti nei capitoli precedenti, in modo da massimizzarne l'impatto informativo e formativo; è il caso ad esempio del Piano d'Azione Cantieri (cfr. Cap. 4), in cui sono esplicitamente previste attività informative e di coinvolgimento della comunità, o di quello relativo alla Mappa dei rischi naturali (cfr. Cap. 1), in cui le informazioni sono organizzate in modo funzionale alla divulgazione.

Dall'altro lato, però, possono aiutare la progettazione di specifiche attività di formazione e informazione, necessarie, come sottolineato all'inizio di questo capitolo per:

- assicurare una diffusa comprensione delle informazioni disponibili;
- agevolare la diffusione a livello nazionale delle esperienze e delle competenze create dai progetti prototipali.

Rientrano in questo ambito due specifici Piani d'Azione:

- il Piano “Formazione alle mappe del rischio”;
- il Piano “Creazione di MOOCs a partire dall'esperienza dei Cantieri”

**“Formazione alle mappe di rischio”*

La creazione della Mappa dei rischi dei Comuni italiani ha l'obiettivo di creare una diffusa consapevolezza della fragilità del nostro territorio, evitando però di instillare paure generalizzate. Per ottenere questo risultato occorre un ampio accesso ai contenuti della Mappa ed una buona comprensione del significato delle grandezze in gioco.

Tra le diverse soluzioni sviluppate a livello internazionale, la più funzionale a supportare questi obiettivi quella giapponese, che prevede il ruolo centrale della formazione scolastica e la focalizzazione su esperienze concrete; in questo senso, la Mappa può costituire la base per diverse esperienze formative, discutendo il significato degli indicatori utilizzati, sviluppando ricerche specifiche, riconoscendo le fonti specifiche di rischio sul territorio in cui si vive. Sarebbe importante declinare questi obiettivi all'interno dei programmi formativi dei diversi livelli scolastici. Il MIUR dovrebbe dunque diventare il fulcro di questo primo piano d'azione.

** “Creazione di MOOCs a partire dall'esperienza dei Cantieri”*

Un secondo Piano d'Azione è funzionale a valorizzare le esperienze che verranno sviluppate nel Progetto Cantieri. La formazione dei tecnici su questi temi, pur largamente diffusa, richiede la presenza di momenti “sul campo”. Questo obiettivo si scontra però con la necessità di formare un insieme ampio di persone, distribuite sul territorio nazionale, e con i costi relativi (critici in particolare per le amministrazioni pubbliche).

Il Piano d'Azione vuole fornire una soluzione in grado di trovare un corretto compromesso tra queste

esigenze contrastanti, sfruttando le opportunità offerte dalle tecnologie per la formazione a distanza, i cosiddetti “Massive Open Online Courses” (MOOC). Questa soluzione, che riduce i costi della formazione, si presta molto bene a diffondere l'esperienza dei Cantieri, documentandone le soluzioni costruttive, ma anche le modalità di interazione con le comunità e le procedure di interazione con le amministrazioni. Il progetto consiste quindi nell'elaborazione di un corso MOOC, aperto a tutti gratuitamente, che tocca le diverse fasi di un Cantiere, dall'analisi preliminare alla realizzazione dell'intervento.

Di fatto, il MOOC costituirà una “linea guida” per la progettazione e la realizzazione di interventi tesi a ridurre vulnerabilità di un edificio, che non utilizzerà la tradizionale forma cartacea ma sfrutterà le potenzialità dei nuovi strumenti multimediali. Operativamente, la realizzazione del MOOC sarà curata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), secondo quanto già previsto dal Decreto istitutivo della struttura di missione Casa Italia.

Capitolo 8 - La Gestione Finanziaria e Assicurativa del Rischio di Disastro Naturale

La ricostruzione di un quadro informativo analitico sui rischi naturali che interessano il nostro Paese, consente anche di avviare un ripensamento degli strumenti finanziari finora utilizzati, passando da strategie indifferenziate a soluzioni modulate sulle specificità di ciascuna realtà. In questo modo, diviene possibile aumentare l'efficacia degli interventi a parità di risorse investite dallo Stato.

L'adozione di una politica attiva di promozione della sicurezza dai rischi naturali ha naturalmente anche conseguenze di carattere finanziario, incrementando gli investimenti "a preventivo" e riducendo, grazie alle misure introdotte, i costi conseguenti ad eventi cataclismatici.

Non è possibile definire oggi in modo preciso l'entità degli investimenti necessari per assicurare un aumento della sicurezza a fronte di rischi naturali, mentre sappiamo qual è l'entità dei danni generati. Il "Rapporto Ance/Cresme – Lo Stato del Territorio Italiano 2013" stima per il periodo 1944-2013 (prezzi al 2013) costo totale pari a circa 256 miliardi di euro, di cui 188,5 miliardi di euro relativi ad eventi sismici e 67,5 miliardi di euro imputabili al dissesto idrogeologico, per un importo medio annuo di circa 3,7 miliardi di euro.

L'entità delle cifre non spiega solo la rilevanza, anche finanziaria, di una politica pluriennale di promozione della sicurezza nel nostro Paese, ma anche il ruolo potenziale di strumenti di gestione finanziaria ed assicurativa per mitigare, ex ante, l'impatto finanziario dei disastri naturali. Questi strumenti forniscono protezione finanziaria distribuendo i costi nel tempo o trasferendoli agli operatori specializzati che meglio sono in grado di assorbirli. L'assenza di una strategia, complessiva e sostenibile, di finanziamento della gestione del rischio può comportare che un Paese risulti fortemente esposto agli shock finanziari associati ai disastri naturali, con gravi implicazioni anche in termini di tenuta complessiva degli equilibri di finanza pubblica

In termini generali, l'esperienza internazionale segnala come la promozione dell'uso di strumenti assicurativi per la gestione del rischio possa contribuire ad innalzare la resilienza finanziaria del sistema e trasferire in parte l'onere del recupero post-disastro a soggetti specializzati nella gestione dei rischi, come compagnie di assicurazione e riassicurazione.

L'analisi delle esperienze e dei programmi internazionali conferma come la gestione finanziaria ed assicurativa del rischio di disastro benefici in modo determinante della raccolta d'informazioni e dati da parte dell'attore pubblico e degli operatori di mercato. Il prezzo degli strumenti è influenzato, infatti, dalla disponibilità di dati e dall'incertezza sottesa alle valutazioni del rischio. La disponibilità di dati affidabili e

coerenti sui rischi, sulle esposizioni e sulle vulnerabilità risulta, pertanto, un elemento essenziale per il contenimento dei costi dei diversi strumenti.