



NOTA SU DISSESTO IDROGEOLOGICO

ORMAI NOTA FRAGILITÀ DEL TERRITORIO ITALIANO

I dati sulla fragilità del territorio del nostro Paese sono noti, sappiamo bene ormai che la gran parte dei Comuni si trova in zone esposte a rischio frana e alluvione e sappiamo quanto costano, sia in termini economici, ma soprattutto in termini di perdita di vite umane, i danni conseguenti agli eventi che sempre con maggiore frequenza si manifestano.

Il Rapporto che con cadenza biennale predispose l'ISPRA sulla situazione del dissesto idrogeologico del Paese riferisce che **oltre il 90% dei comuni italiani è esposto al rischio** e circa il **17% del territorio nazionale è classificato a maggiore pericolosità** per frane e alluvioni (50mila kmq, dove risiedono oltre un milione di cittadini e operano decine di migliaia di imprese con centinaia di migliaia di addetti). Sempre i dati dell'ISPRA ci dicono che **dal 1998 al 2018 in Italia sono stati spesi circa 20 miliardi di euro per i danni** provocati dal dissesto (un miliardo all'anno in media, dal 1944 ad oggi sono stati spesi 75 miliardi di euro) **mentre sono 5,6 i miliardi gli euro investiti** in progettazione e realizzazione di opere di prevenzione (circa 300 milioni l'anno).

Sono anche note le **cause naturali che rendono il nostro territorio** così fragile per via delle sue caratteristiche geomorfologiche, ma anche il **fattore antropico** è stato determinante: l'abusivismo edilizio, i vecchi piani urbanistici "avventati", cui si è aggiunto il progressivo abbandono delle terre e delle attività agricole e la mancata cura degli alvei e dei corsi d'acqua e l'occupazione di quelli di pianura con costruzioni anche in aree golenali.

1970 IL PRIMO PIANO NAZIONALE "DE MARCHI"

È ormai oltre mezzo secolo che a livello legislativo e di governo si sta cercando di gestire la **questione del dissesto idrogeologico**, almeno da quando nel 1970 fu istituita dal Governo - a seguito della disastrosa alluvione di Firenze del novembre del '66 - la **Commissione interministeriale "De Marchi"**, che già allora licenziò un **piano da diecimila miliardi di lire suddiviso in dieci anni**. Dal '70 ad oggi abbiamo invece **speso almeno 40 miliardi per rimediare agli effetti** di frane e alluvioni e molto poco per programmare interventi di prevenzione e adattamento e rispetto alle attuali attività di programmazione.

La causa dello stallo è anche in gran parte riconducibile agli effetti provocati da un **contesto normativo non adeguato**.

1989 - LA LEGGE QUADRO "183" AVVIA LA PIANIFICAZIONE DI BACINO

2006 IL CODICE AMBIENTE RIPRENDE GLI INDIRIZZI COMUNITARI

Nel corso degli anni si sono susseguiti provvedimenti normativi, per arrivare alla **prima legge quadro n. 183/89 sulla difesa del suolo**, quale primo tentativo di approccio integrato tra gestione di suolo e acqua, in **un'ottica di pianificazione e "governance" del territorio in regime ordinario**, superando i precedenti interventi normativi puntuali e le gestioni emergenziali, alle quali sembra però si stia tornando. La bontà della legge 183 è stata testimoniata da una **corposa normativa tecnica adottata** anche a seguito dei gravi fatti di Sarno del 1998 e di Soverato del 2000, circa l'obbligo della redazione dei Piani Stralcio per l'Assetto Idrogeologico - PAI, i vincoli di inedificabilità sulle aree perimetrate a rischio elevato o molto elevato, l'obbligo della programmazione degli interventi di messa in sicurezza in regime ordinario basata su criteri oggettivi legati al livello di rischio individuato. **La direzione era quella di perseguire una gestione basata sulla programmazione delle risorse in ordinario e secondo criteri oggettivi.**

Con il **d.lgs 152/2006 codice dell'ambiente**, sono stati **recepiti gli indirizzi europei** circa l'elaborazione dei piani di gestione in un ambito più ampio di **pianificazione distrettuale**, ogni distretto idrografico deve adottare un Piano di gestione, la mappatura della pericolosità e del rischio sono riportate nei **piani di gestione del rischio alluvioni**, quali piani « stralcio » dei piani di bacino e nei **piani di assetto idrogeologico (PAI)**, redatti dalle allora Autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali e che **oggi le autorità di distretto stanno mettendo a sistema.**

Questo sulla carta, ma nei fatti, non trovando piena attuazione tale previsione, **a partire dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191, è stato definito un percorso diverso**, destinando **miliardi di euro a Piani straordinari** diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio individuate dal Ministero dell'ambiente con risorse assegnate con delibera del CIPE finalizzate a rimuovere le situazioni a più elevato Rischio Idrogeologico individuate dal Ministero dell'Ambiente.

2002 AVVIO DELLA PROGRAMMAZIONE DI URGENZA

Già nel 2002 con l'art. 16 della Legge 179/02, è però stata prevista la possibilità per il **Ministero dell'Ambiente** di avviare **programmi di interventi urgenti** per il riassetto territoriale delle aree per le quali viene dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi delle norme di protezione civile, vedendo così **man mano superata la programmazione ordinaria triennale delle Autorità di Bacino** secondo una modalità che ha prestato il fianco **all'apertura di conflitti di competenze tra Ministero e Regioni**. La **programmazione 2000-2014, ha riguardato quasi 1.800 interventi sul territorio nazionale, destinandovi 9,5 miliardi di euro**, dei quali circa 2.260 milioni a maggio 2014, riguardavano interventi che, seppur finanziati, non erano stati avviati problemi tecnici o burocratici, oltre che per la mancanza e/o i ritardi nelle progettazioni.

2014 PRESIDENTI DI REGIONE COMMISSARI STRAORDINARI

Con il decreto-legge n. 133 del 2014 sono quindi stati nominati i **presidenti delle regioni commissari straordinari di governo** per la mitigazione del dissesto idrogeologico e **loro destinate dal Ministero dell'ambiente, sulla base di accordi di programma**, direttamente in contabilità speciale, **le risorse previste per la realizzazione degli interventi programmati** secondo quanto stabilito dal **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 maggio 2015** (poi sostituito dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2019 per via di procedure che risultavano macchinose e poco efficienti che hanno contribuito a causare tempi lunghi dei procedimenti), che **ha istituito una banca dati** denomina Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del suolo - **ReNDiS sulla quale si basa ancora oggi la programmazione degli interventi.**

ReNDiS

La procedura ReNDiS prevede l'inserimento, da parte delle regioni, di ciascun intervento proposto dal territorio, corredato delle informazioni e della documentazione necessarie (molto spesso tuttavia carenti), per una valutazione dell'efficacia degli interventi. A luglio 2015, le Regioni avevano segnalato oltre 7.000 interventi di mitigazione del dissesto, per un valore di circa 22 miliardi di euro. Nel 90 per cento dei casi si trattava di opere ancora da progettare, specie nel Mezzogiorno. Dopo due anni, **a maggio 2017, il fabbisogno presunto di opere richieste dalle Regioni** per la mitigazione del rischio idrogeologico era aumentato a **9.420 interventi**, per un valore di circa **28 miliardi di euro**, di cui **la grandissima parte ancora da progettare** (solo il 14 per cento dei progetti risultavano cantierabili).

STRUTTURA DI MISSIONE ITALIA SICURA

Istituita con il **Decreto del Presidente del Consiglio 27 maggio 2014** presso la presidenza del Consiglio la Struttura di Missione Italia Sicura, con il compito di curare coordinamento della pianificazione e gestione del rischio idrogeologico in Italia.

FONDO PROGETTAZIONE

Con l'obiettivo di ridurre i ritardi nelle progettazioni, con l'art. 55 della legge n. 221/2015, è stato istituito nello stato di previsione **del Ministero dell'Ambiente** il Fondo rotativo per la progettazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, finanziato con delibera CIPE n. 32/2015 per **100 milioni di euro**, che **a ottobre 2019 secondo un'indagine della Corte dei Conti risultava essere stato speso in misura inferiore al 20%.**

2018 MINISTERO AMBIENTE SUBENTRA A ITALIA SICURA

Con il **decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86** il **Ministero dell'ambiente è subentrato in tutto e per tutto alla struttura di missione** prevista presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e successivamente, con il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, al fine di rafforzare la governance di sistema

CABINA INTERMINISTERIALE DI COORDINAMENTO

Ai sensi dell'articolo 40 del DL 86/18 è stata **avviata la Cabina di regia Strategia Italia** con D.P.C.M. del 15 febbraio 2019, cui è attribuita **l'attività di verifica dello stato di attuazione**

degli interventi connessi a fattori di rilevante rischio per il territorio, quali il dissesto idrogeologico, la vulnerabilità sismica degli edifici pubblici, individuando strumenti straordinari, operativi e finanziari, per farvi fronte. (Anci vi partecipa con il Presidente)

LA STRUTTURA DI MISSIONE "INVESTITALIA",

La struttura di missione "InvestItalia", istituita sempre con D.P.C.M. del 15 febbraio 2019, svolge invece attività di analisi e valutazione dei programmi di investimento, verifica degli stati di avanzamento dei progetti, elaborazione di studi di fattibilità di progetti di investimento e individuazione di soluzioni operative, affiancamento delle pubbliche amministrazioni nella realizzazione dei piani e programmi di investimento, individuando gli ostacoli e delle criticità ed elaborando soluzioni utili al loro superamento.

2019 UN NUOVO PIANO NAZIONALE

Con il **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 2019**, è stato approvato il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale, strutturato nei seguenti ambiti e misure di intervento:

- misure di emergenza;
- misure di prevenzione;
- misure di manutenzione e ripristino;
- misure di semplificazione;
- misure di rafforzamento della governance e organizzative.

Il Piano è articolato in una pluralità di programmi obiettivo facenti capo a Dipartimento della protezione civile, Ministero dell'Ambiente , Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero delle infrastrutture. Previsti stanziamenti per 10,853 miliardi di euro per il triennio 2019-2021:

- 3,9 Ministero dell'Ambiente,
- 230 milioni Presidenza del Consiglio dei Ministri,
- 40 milioni Ministero della Difesa,
- 1,1 miliardi Ministero dell'Interno,
- 2,3 miliardi Ministero delle Politiche Agricole,
- 3,1 miliardi Dipartimento della Protezione Civile.

RISORSE IN SOSTANZA INVARIATE E POCO SPESE

Del Piano del 2014 da 9,5 miliardi di euro varato dal Governo con ItaliaSicura, ne sono stati spesi solo circa 3 per 1475 progetti. Nel 2017 il Governo ha destinato 10 miliardi allo SbloccaItalia, aggiungendo un miliardo dai prestiti della Banca europea degli investimenti. Il Governo Conte nel 2019 con Proteggi Italia: 10,853 miliardi di euro stanziati per il triennio 2019-2021 .

Su tre miliardi a disposizione che i Commissari straordinari hanno stanziato per il 2019 spesi solo 315 milioni di euro in 263 progetti esecutivi di tutela del territorio dal dissesto idrogeologico. Un decimo dei finanziamenti previsti. Secondo l'Agencia per la coesione territoriale dal 2007 a oggi le regioni Italiane hanno speso il 20% degli 1,6 miliardi di fondi comunitari messi a disposizione (320 milioni).

10 PROPOSTE

1. *Trasparenza* – stante la complessità e numerosità degli strumenti di legge che si sono susseguiti e che hanno man mano finanziato l'azione di Ministero/Regioni, è necessario avere un quadro aggiornato in continuo, da rendere anche pubblico in forma semplificata, rispetto alle somme erogate per i diversi piani straordinari e allo stato di avanzamento dei lavori finanziati
2. *Programmazione* - Serve un quadro aggiornato dello stato di attuazione degli interventi, anche nella prospettiva di verifica delle proposte per l'utilizzo dei fondi Recovery Plan. Operativamente la Struttura di Missione entro 15 giorni aggiorna il quadro degli interventi e quindi si riunisce la Cabina di Regia (ANCI partecipa) e si delibera in merito alla prossima programmazione. I dati, aggregati e disaggregati a livello regionale/comunale devono essere pubblicati e aggiornati periodicamente e facilmente accessibili al pubblico e agli addetti ai lavori in modalità diverse.
3. *Investimenti comunali* - Gli investimenti comunali sono garanzia di ampia diffusione delle opere nelle diverse economie territoriali e concorrono alla soluzione di problematiche amministrative legate all'intermediazione nel trasferimento delle risorse. Sarebbe opportuno ipotizzare, come accaduto in altri ambiti un meccanismo di assegnazione diretta dei fondi ai Comuni, almeno per le opere più urgenti e meno complesse. Prevedere quindi finanziamenti diretti e non intermediati a sostegno di interventi relativi a questo settore così nevralgico e che richiede capacità di spesa immediata al fine di non rendere obsoleti i progetti relativi alla realizzazione di opere di consolidamento del territorio. Occorre ridurre al minimo i passaggi formali e burocratici per l'individuazione ed erogazione dei finanziamenti (troppi anni in attesa del perfezionamento dei vari passaggi burocratici prima dell'erogazione del finanziamento ai beneficiari). Su questo serve una assunzione maggiore di responsabilità da parte di tutti, istituzioni, organi politici, amministrativi e di controllo affinché l'obiettivo della efficienza della capacità di spesa per lo sviluppo diventi elemento comune di azione.
4. *Supporto* - Istituire Unità di Progettazione a supporto dei Comuni, i quali, specie i più piccoli, spesso delegati (come in Piemonte) a svolgere funzione di soggetto attuatore, non dispongono delle professionalità adeguate per la progettazione di questa tipologia di interventi che richiede competenze specialistiche. Strutture quali Sogesid e Invitalia possono supportare, serve però chiarire il percorso amministrativo per il supporto e che il costo di progettazione sia compreso nella realizzazione degli interventi. Occorre celerità, stante la natura delle frane che per loro definizione non sono elementi statici, non possono intercorrere anni tra la progettazione e la realizzazione degli interventi.
5. *Monitoraggio* - avviare una rete di coordinamento territoriale per la verifica a livello locale dello stato di esecuzione degli interventi

6. *Ordinarietà* - Serve superare le gestioni straordinarie e semplificare il procedimento - i poteri commissariali stanno dimostrando loro inefficacia, verso un rientro ad un regime ordinato di competenze, con una programmazione in via ordinaria e un percorso semplificato, per la realizzazione degli interventi, sia in termini amministrativi che di procedure per affidamento dei lavori di progettazione e realizzazione degli interventi
7. *Salvaguardia del suolo* - Il consumo del suolo rimane questione aperta - in un'ottica di prevenzione non è più rinviabile un intervento sistemico o che affronti il tema della salvaguardia del suolo, misura necessaria per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici e per contrastare il dissesto idrogeologico
8. *Manutenzione del territorio* - è fondamentale Programmare anche la manutenzione del territorio semplificando e incentivando - Occorrono norme di semplificazione, ad es. per la pulizia degli alvei serve una norma che semplifichi, per motivi di pubblica incolumità, la rimozione dei depositi alluvionali all'interno dei fiumi e dei torrenti, stante il sovrapporsi di competenze che determina incertezza su compiti e funzioni. Servono anche meccanismi di incentivo, ad es. prevedere che le imprese che incaricate dell'asportazione del materiale sabbioso- a titolo di compensazione -debbano ripristinare le arginature. ANBI stimava già nel 2020 che per ogni milione di euro speso in prevenzione si possono risparmiare 5 milioni di euro in termini di riparazione dei danni da dissesto (senza considerare le vite umane), andando a generare almeno sette posti di lavoro.
9. *Valorizzare le aree interne* - Occorre intervenire in maniera strutturale per rispondere ai danni provocati dall'abbandono e dallo spopolamento attraverso una gestione sostenibile dei boschi e la valorizzazione di produzione agricole di qualità. Ciò potrà avvenire attraverso l'atto di indirizzo prospettato per la PAC dalla Ministra dell'agricoltura e la finalizzazione dei fondi POR verso la conservazione delle componenti bio-culturali del territorio, che incidono rispetto alla protezione e prevenzione del dissesto idrogeologico e degli incendi, oltre che per lo sviluppo delle filiere produttive legate ai prodotti legnosi e non legnosi.
10. *Delocalizzazione* - Valutare la possibilità di attivare un fondo per le delocalizzazioni - prevedendo meccanismi di incentivo / rimborso mirato per le delocalizzazioni di abitazioni e di strutture edilizie realizzate in zone ad alto rischio.

1970 Il primo Piano nazionale “De Marchi”

- diecimila miliardi di lire in dieci anni
- Dal '70 ad oggi spesi 40 miliardi per rimediare agli effetti



1989 - la Legge Quadro “183”

- avvia tala pianificazione di Bacino
- programmazione delle risorse in ordinario secondo criteri oggettivi



2006 Codice dell'Ambiente

- Pianificazione di Bacino e distretto
- piani rischio alluvioni e assetto idrogeologico



2009 partono i piani straordinari



2014 Presidenti di Regione Commissari straordinari

- Rendis
- Struttura di Missione Italia Sicura



2018 Ministero Ambiente subentra a Italia Sicura



2019 Il nuovo Piano nazionale

- Cabina interministeriale di coordinamento
- Struttura di Missione Investitalia