



Fondazione Ezio Tarantelli  
Centro Studi  
Ricerca e Formazione

# Dissesto idrogeologico

26  

---

23

# WORKING PAPER

EDIZIONI **LAVORO**



*Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione  
- Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia*

Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione  
workingpapers@fondazionetarantelli.it  
www.fondazionetarantelli.it

Direttore: Giuseppe Gallo  
In redazione: Giampiero Guadagni, Ettore Innocenti, Natale Madeo, Damiano Laurenti e Ulderico Sbarra, redattori;  
Roberta Collura, segretaria di redazione.

wp n. 26, febbraio 2023

Progetto grafico e impaginazione: Typeface, Cerveteri (Roma)  
Edizioni Lavoro, via G.M. Lancisi 25, Roma

**ISSN 2531-8586**



Fondazione Ezio Tarantelli  
Centro Studi  
Ricerca e Formazione

## IN QUESTO NUMERO

Una sfida che riguarda istituzioni e persone

*a cura di Giampiero Guadagni*

## EDITORIALE

Dissesto idrogeologico: il microcosmo della crisi ambientale

*a cura di Giuseppe Gallo*

## APPROFONDIMENTI

Nel PNRR risorse e cronoprogramma per fronteggiare le emergenze

*di Lucia Albano*

Ministero della Protezione civile  
Una governance di segno politico

*di Nello Musumeci*

Strategia nazionale delle aree interne. Un'esperienza evoluta con la quale la Pubblica amministrazione affronta le sfide della sostenibilità

*di Paolo Esposito*

Ambiente e clima all'ombra dell'antropocene

*di Ulderico Sbarra*

## INTERVISTE

Formazione e informazione: così ogni cittadino deve essere parte del sistema di protezione civile a colloquio con Fabrizio Curcio  
*di Giampiero Guadagni*

29

*L'allarme «fotografato» dai dati dell'ISPRA* a colloquio con Stefano Laporta  
*di Giampiero Guadagni*

32

Anche la siccità provoca dissesto - ANBI propone un «piano Laghetti» a colloquio con Massimo Gargano  
*di Giampiero Guadagni*

37

## ORIENTAMENTI E STRATEGIE

Investire sulla sostenibilità e dare concretezza al patto di corresponsabilità con le generazioni future  
*di Giulio Romani*

40

## QUADRO GIURIDICO

La cornice legislativa in materia di dissesto idrogeologico  
*di Ettore Innocenti*

45

## LA PENNELLATA DI ULDE

Alluvione  
*di Ulderico Sbarra*

47

Il recente, terribile sisma che ha sconvolto Turchia e Siria ci ricorda la fondamentale importanza di due fattori: la tempestività e l'efficienza dei soccorsi; l'investimento nella prevenzione e nella sicurezza del territorio.

Se sul piano dei soccorsi l'Italia può essere considerata a ragione un punto di riferimento in tutto il mondo, sulla prevenzione invece il nostro Paese è ancora molto indietro. E questa inadeguatezza è ormai inaccettabile. Perché quando si parla di terremoti, così come di dissesto idrogeologico o di siccità non possiamo più fare riferimento a calamità naturali imprevedibili. Non possiamo più nasconderci dietro il concetto di emergenza. Vale per le istituzioni e vale per le persone. Ancora oggi la popolazione non sa cosa fare in caso di alluvione, frana o terremoto. Lo abbiamo visto anche nei recenti eventi. Persone che sono scese nei garage, persone che erano nelle auto, sui ponti, nei sottopassaggi. L'Italia è strutturalmente un territorio a rischio. Dunque è irrinunciabile e improcrastinabile una politica seria e ben governata di prevenzione. Per ogni euro speso in manutenzione se ne risparmiano dieci che vengono spesi per l'emergenza.

### I NUMERI

La geografia rende il nostro Paese uno degli ecosistemi più particolari del mondo; ma al tempo stesso molto fragile e insidioso.

L'Italia è tra i Paesi più esposti al mondo con zone vulcaniche e sismiche molto diffuse. Circa il 44% del territorio è ad elevato rischio sismico. Nel 2022 la Rete sismica italiana ha registrato più di 16 mila eventi di media e lieve entità: in pratica uno ogni mezz'ora. Dal 1950 ad oggi si sono perse quasi 6 mila vite umane per frane, alluvioni e valanghe. Nel bilancio vanno messi anche i danni materiali: almeno 60 miliardi di euro. Secondo i dati dell'Ispra (l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) quasi il 94% dei comuni italiani (in numeri assoluti: 7.423) si trova in aree a rischio di alluvioni, frane, erosione costiera o altre calamità naturali. Nelle zone più a rischio vivono 8 milioni di persone.

Il tema riguarda anche i luoghi di lavoro: le industrie e i servizi ubicati in aree a pericolosità da frana elevata e molto elevata sono oltre 84 mila con 220 mila addetti esposti a rischio, mentre quelli esposti al pericolo di inondazione, sempre nello scenario medio, superano i 640 mila (13,4%).

Non solo. Degli oltre 213 mila beni architettonici, monumentali e archeologici, quelli potenzialmente soggetti a fe-

## Una sfida che riguarda istituzioni e persone

a cura di Giampiero Guadagni



Coordinatore redazionale Working Paper Fondazione Ezio Tarantelli

nomeni franosi sono oltre 12 mila nelle aree a pericolosità elevata. Ma per la salvaguardia dei Beni culturali è importante valutare anche lo scenario meno a rischio, tenuto conto che, in caso di evento, i danni prodotti al patrimonio culturale sarebbero inestimabili e irreversibili.

### SICCITÀ

Questo inizio del 2023 è un drammatico proseguo dei due anni precedenti. Oramai da più di 24 mesi la siccità colpisce in particolare Piemonte e Valle d'Aosta, ma con sensibili disagi anche sul resto del Nord. Un esempio emblematico: la sofferenza che sta vivendo il fiume Po.

La sete d'acqua non si fa sentire solo sui campi, visto che sta cominciando a toccare anche l'uso potabile, con l'invio di autobotti in alcuni comuni del Piemonte.

L'anno scorso l'agricoltura, che dà lavoro a 3,5 milioni di persone, ha subito 6 miliardi di euro di danni per mancata produzione; quest'anno rischia 1/3 del Made in Italy a tavola che si produce proprio nella food valley della Pianura Padana dove si concentra anche la metà dell'allevamento nazionale. La crisi idrica ha ridotto la produzione di energia idroelettrica rinnovabile: nel 2022 c'è stato un calo del 37,7% rispetto al 2021 mentre a dicembre scorso è stato registrato -18,6% rispetto a dicembre 2021.

Per affrontare la questione siccità in Italia, spiega anche in queste pagine il direttore dell'Anbi Massimo Gargano, è urgente un piano idrico nazionale, per il quale vanno trovate ulteriori risorse rispetto a quelle insufficienti del PNRR.

### TECNOLOGIA

Un elemento importante ma ancora poco considerato: il dissesto idrogeologico si affronta e combatte anche con la ricerca e la tecnologia.



Dallo spazio nuovi occhi controlleranno lo stato di salute del suolo, e con esso il dissesto idrogeologico, incendi e coste, infrastrutture critiche, condizioni meteorologiche e qualità dell'aria: sono gli occhi dei satelliti della costellazione Iride, una delle più grandi in Europa per l'Osservazione della Terra e che l'Italia si prepara a costruire con i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

### VINCOLI IDROGEOLOGICI

Fondamentale il rispetto dei vincoli idrogeologici: una forma di tutela dei terreni che prevede la necessità di chiedere una specifica autorizzazione per ogni lavoro che interagisca col territorio e che comporti modifiche strutturali con possibilità di danno alle acque. La legge che ha istituito il vincolo idrogeologico è il Regio Decreto Legge n. 3267/1923 denominato «Riordinamento e riforma in materia di boschi e terreni montani».

Lo scopo principale del vincolo idrogeologico è quello di preservare l'ambiente fisico e quindi di garantire che tutti gli interventi che vanno ad interagire con il territorio non compromettano la stabilità dello stesso, né inneschino fenomeni erosivi, con possibilità di danno pubblico, specialmente nelle aree collinari e montane.

Insomma, pensare di poter costruire ovunque nuove abitazioni e proporre nuovi condoni, senza tenere conto dei pericoli e delle peculiarità del nostro territorio, non è né sicuro né sostenibile.

Ma nonostante le tante drammatiche espe-

rienze, sia le persone che le istituzioni sembrano continuare a sottostimare i pericoli posti dal nostro territorio. Ogni anno in Italia vengono costruite circa 20 mila nuove case abusive e sul totale pendono più di 71 mila ordinanze di demolizione, di cui l'80% non è mai stato eseguito.

## LEGGE SUL CONSUMO DI SUOLO

L'Italia perde 2 metri quadri di suolo al secondo, divorata soprattutto dal cemento. Nel 2021 la media è stata di 19 ettari al giorno, il valore più alto degli ultimi 10 anni come emerge dai dati dell'ISPRA. Ad oggi 21.500 chilometri quadrati di suolo italiano sono cementificati, e solo gli edifici occupano 5.400 chilometri quadrati, una superficie pari alla Liguria. I danni sono sotto gli occhi di tutti: un dissesto idrogeologico che provoca tragedie come quelle di Casamicciola e che dal 2000 al 2019 tra frane, valanghe e alluvioni ha causato nel nostro Paese oltre 438 morti. Il suolo perso in Italia dal 2012 ad oggi avrebbe garantito l'infiltrazione di oltre 360 milioni di metri cubi di acqua piovana che, restando sulle superfici impermeabilizzate da asfalto e cemento, non sono più disponibili per la ricarica delle falde, aggravando anche la pericolosità idraulica dei nostri territori.

Con questo ritmo di consumo del suolo, tra il 2012 e il 2030 l'Italia dovrà sostenere un costo complessivo compreso tra gli 81 e i 99 miliardi di euro (la metà del Piano nazionale di

ripresa e resilienza) a causa della perdita dei servizi ecosistemici dovuta appunto al consumo di suolo.

I danni non sono solo economici. Dal 2012 ad oggi il suolo non ha potuto garantire la fornitura di 4 milioni e 155 mila quintali di prodotti agricoli, l'infiltrazione di oltre 360 milioni di metri cubi di acqua piovana (che ora scorrono in superficie aumentando la pericolosità idraulica dei nostri territori) e lo stoccaggio di quasi tre milioni di tonnellate di carbonio. Essenziale dunque approvare la legge sul consumo di suolo di cui si discute inutilmente dal 2012.

Anche l'Unione europea si sta muovendo contro il consumo del suolo. La Commissione nel 2021 ha approvato la nuova «Strategia europea per il suolo al 2030», impegnandosi a promuovere una Direttiva sul tema entro il 2023.

## PNRR E LEGGE DI BILANCIO

Dunque, prevenire costa meno che riparare, sia in termini economici sia di vite umane. Per mettere finalmente in pratica questa nota regola, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede un importante pacchetto di misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico.

La Missione 2 «Rivoluzione verde e transizione ecologica» ha previsto un ambito di intervento in materia ambientale relativo alla messa in sicurezza e valorizzazione delle



**Fiume Po in secca**



*Serie storica del consumo di suolo a Roma, zona Colle Salario, negli ultimi 20 anni. ISPRA: immagini del 2000, 2018 e 2020.*

aree a rischio idrogeologico. I dettagli nell'intervento in questo numero della sottosegretaria al MEF Lucia Albano.

## GOVERNANCE

I finanziamenti dunque non mancano. Ma è necessario dare continuità operativa ai piani di tutela contro il dissesto idrogeologico.

Nel 2014 il governo Renzi con «Italia Sicura» stanziò 9,5 miliardi di euro, ma ne furono spesi solo tre in 1475 progetti. Nel 2017 il Governo Gentiloni trovò 10 miliardi per lo Sblocca Italia; più o meno la stessa cifra prevista dal Governo Conte che, dopo aver smantel-

lato la Struttura di Missione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e averne ricondotto le competenze all'interno del Ministero dell'Ambiente, ha cambiato il nome del piano in «Proteggi Italia»: 10,9 miliardi di euro stanziati per il triennio 2019-2021.

Con il governo Meloni la governance torna sotto il ministero della Protezione civile. Nato nel 1982, dopo il terremoto dell'Irpinia: primo titolare Giuseppe Zamberletti. Oggi quel posto è occupato da Nello Musumeci, che in queste pagine ci spiega il senso di una sfida che deve riguardare e coinvolgere ognuno di noi.

### QUADRO DI RIFERIMENTO

Per **dissesto idrogeologico**, ce lo ricorda **Ettore Innocenti**, nel «Quadro giuridico» che accompagna ogni numero dei Working Paper, *«si intende la degradazione ambientale provocata dall'azione erosiva delle acque superficiali in contesti geologici naturalmente predisposti a causa della presenza, per esempio, di rocce argillose o dall'assenza di un adeguato ricoprimento boschivo.»*

C'è assoluta concordanza nelle autorevoli analisi istituzionali, accademiche, sindacali contenute in questo numero del nostro giornale, dal contributo del Presidente dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) **Stefano Laporta**, alle riflessioni del Direttore Generale dell'Agenzia per la coesione territoriale **Paolo Esposito**, all'esperienza sul campo del Capo Dipartimento della Protezione civile **Fabrizio Curcio**, al Sottosegretario al Ministero dell'Economia e delle Finanze (con delega al dissesto idrogeologico ed alla ricostruzione e sviluppo delle aree colpite da eventi sismici) **Lucia Albano**, al Direttore Generale dell'Associazione Nazionale Bonifiche ed Irrigazioni **Massimo Gargano**: il dissesto idrogeologico (alluvioni, frane, voragini, erosioni costiere, terremoti, eruzioni vulcaniche, maremoti, scioglimento dei ghiacciai, siccità e desertificazione) ha profonde ramificazioni sistemiche, sulla sicurezza, sulla qualità della vita, sulla vita stessa delle comunità interessate; sulle attività produttive; sulle infrastrutture; sui beni paesaggistici, archeologici, turistici; sulla biodiversità; sugli ecosistemi.

È un microcosmo ed un compendio, a un tempo, della crisi ambientale i cui eventi estremi, sempre più ricorrenti, aggravano il dissesto che, a sua volta alimenta il girone infernale della crisi ambientale, in una dinamica circolare e cumulativa.

L'ultimo rapporto dell'Ispra ci dice che il 93,9% dei comuni italiani (7.423) è a rischio di alluvioni, frane, erosione costiera; il 18,4% del territorio nazionale è classificato «a maggiore pericolosità» per alluvioni e frane; 6,8 milioni di abitanti sono a rischio alluvioni nelle aree di pericolosità media e 1,3 milioni nelle aree di pericolosità elevata e molto elevata; oltre 560.000 edifici sono a rischio frane e 1,5 milioni a rischio alluvioni; le 620.000 frane censite in Italia sono i 2/3 del totale censito delle frane europee ed ogni anno aumentano di circa un migliaio fra nuove e vecchie riattivate (**Laporta**). C'è, senza dubbio, lucida coscienza della drammaticità e

## Dissesto idrogeologico: il microcosmo della crisi ambientale

a cura di Giuseppe Gallo



Presidente della Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione

della complessità del fenomeno, non meno che dell'esigenza improrogabile di una **strategia sistemica** per affrontarlo. In prima istanza il potenziamento dei modelli di indagine (monitoraggio, mappatura, classifica dei rischi, previsioni ed allarmi preventivi, gestione coordinata delle emergenze, valutazione dell'efficacia degli interventi) e, conseguentemente, la complessiva gestione e mitigazione dei rischi per adeguarli alla gravità della crisi climatica, attraverso una stretta collaborazione fra Ispra, Protezione Civile, Enti Locali.

Chi ricorda l'alluvione disastrosa che colpì Firenze nel 1966, non dimentica la totale assenza di previsioni e segnali di allarme, né che il Governo impiegò sei giorni per organizzare una rete di soccorsi. Anche la disastrosa gestione dell'emergenza determinata dal terremoto del Belice e la dozzina di alluvioni che hanno investito Genova dal 1945, sono state drammatiche lezioni sul campo (per non continuare una lista troppo lunga che arriverebbe sino alle alluvioni nelle Marche e ad Ischia, nel 2022, con 25 vittime). Non meno rilevante l'esperienza dell'Agenzia per la Coesione territoriale, titolare della fondamentale **Strategia Nazionale per le aree interne (Snai)** colpite da processi di declino demografico, marginalizzazione, abbandono conseguenti alla combinazione perversa di fattori economici, sociali, ambientali. L'area interessata è immensa (il 60% del territorio nazionale, il 52% dei comuni italiani, il 22% della popolazione) e, in quanto tale, può e dev'essere coinvolta nel recupero innovativo delle condizioni di insediamento, di lavoro, di benessere. Le aree entrate nella Strategia sono 72 e comprendono 1.077 comuni con oltre 2 milioni di abitanti, localizzate nei territori alpini ed appenninici caratterizzati dall'insufficienza, dalla precarietà, dall'assenza di strutture pubbliche che garantiscono servizi essenziali, dalla sanità, alla scuola,



ai trasporti, quantunque quelle aree dispongano di grandi risorse ambientali e, spesso, culturali. Rilevante che la Strategia per la coesione territoriale operi attraverso una **Governance locale multilivello** in grado di coinvolgere amministratori, attori, operatori locali (**Esposito**).

**Ulderico Sbarra** disegna, a questo proposito, la traiettoria del rischio dall'Antropocene all'Antro apocalisse, citando i dati dell'Ispra relativi al consumo del suolo in Italia (19 ettari al giorno, 2 metri quadrati al secondo, con una dotazione di edifici costruiti, per ogni nuovo nato, pari a 135 metri quadrati).

*«L'Italia è alle prese con il doppio fenomeno dello spopolamento delle cosiddette aree interne e della concentrazione di popolazione nelle città e nei territori economicamente produttivi. Il modello economico liberista ha accelerato la crisi climatica che assume le forme del **rischio geologico e dell'abusivismo edilizio**, contribuendo a determinare nuove situazioni segnate da separazione e divisione.»*

Nel quadro, sommariamente delineato, assume grande rilievo la nascita del **Dipartimento della Protezione Civile**, il 29 aprile 1982, raccontata dal **Capo Dipartimento Fabrizio Curcio**, con compiti di previsione, prevenzione, gestione e superamento delle emergenze, trasformato, 10 anni dopo con



Abusivismo edilizio

la Legge n.225/1992 in servizio nazionale, un **sistema integrato** che mobilita e coinvolge gran parte delle istituzioni, funzioni, organizzazioni pubbliche (Forze armate e di polizia, Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, Enti di ricerca, Servizio Sanitario Nazionale, Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, Servizi meteorologici nazionali, Associazione della Croce Rossa italiana, Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico, 300.000 volontari organizzati in Associazioni nazionali e locali, nonché le Amministrazioni Regionali, Provinciali, Comunali).

Di notevole rilievo **l'impostazione partecipativa** che la Protezione civile ha integrato nelle procedure di prevenzione del rischio, sulla quale riflette anche l'articolo di Ulderico Sbarra. «Tutti i cittadini devono essere attivamente parte del sistema di protezione civile e, per farlo, devono essere informati e consapevoli.» Significativa, a tal fine, la campagna «lo non rischio», organizzata nel 2011 «con l'obiettivo di formare i volontari della Protezione civile sulla conoscenza e la comunicazione del rischio, per poi farli andare in piazza ad incontrare i cittadini ed informarli sulle buone pratiche da tenere in caso di rischio alluvione, terremoto, maremoto.» Non meno rilevante la «**Pianificazione partecipata**», un percorso di confronto fra le Amministrazioni locali e la popolazione «per lavorare insieme

all'aggiornamento del Piano di protezione civile comunale», sperimentato in diversi territori.

La tempestiva presenza sul campo della Protezione civile italiana nella catastrofe del terremoto turco del 6 febbraio scorso, rappresenta, sotto questo profilo, una testimonianza di solidarietà attiva che onora tutto il Paese!

Il Direttore Generale dell'Associazione Nazionale Bonifiche e Irrigazioni **Massimo Gargano** approfondisce

lo scenario di analisi del fenomeno ricordandoci che «il 30% del territorio di pianura, sottostante al mare, è mantenuto salubre e vivibile solo grazie alla costante azione di oltre 800 centrali idrovore (...) realtà gestita dai Consorzi di bonifica, così come i circa 220.000 km della rete idraulica minore (..) ormai inadeguata di fronte ad eventi meteo sempre più localizzati nel tempo e nello spazio, con un'accentuazione della loro violenza in conseguenza dei cambiamenti climatici.» Ulteriori fattori risiedono «nell'irrefrenabile consumo e cementificazione del territorio (...) con la conseguente riduzione della capacità di assorbimento del suolo» ed «il progressivo abbandono dei territori alti, dalla cui manutenzione dipende, altresì, la sicurezza delle comunità a valle.»

Gli interventi progettati dal Piano di efficientamento della rete idraulica nazionale, immediatamente cantierabili, ed in attesa di finanziamento sono imponenti: 858 progetti, per investimenti prossimi a 4,44 miliardi, in grado di creare oltre 21.000 posti di lavoro. Non meno decisiva «La suggestione di realizzare 10.000 bacini medio-piccoli, 6.000 aziendali e 4.000 consortili, entro il 2030: sono i cosiddetti laghetti ad uso multifunzionale, compatibili con l'ambiente ed in sintonia con le comunità locali.»

**Giulio Romani**, Segretario Confederale Cisl,



Consorzio di Bonifica Emilia Centrale - ANBI Emilia Romagna

con delega, fra le altre, alla salvaguardia del territorio, completa il quadro ricordandoci che la gestione degli impatti emotivi, delle catene umanitarie, degli slanci di solidarietà, determinati dalle catastrofi ambientali, dev'essere parte di «una razionale volontà di intervenire a salvaguardia del territorio», poiché «la causa di gran parte degli eventi calamitosi a cui assistiamo non è da attribuirsi solamente a fattori geologici, bensì, oltre che alla crescita di fenomeni meteorologici anomali, soprattutto ad azioni di origine antropica, dalla cementificazione, alla deforestazione, a tecniche di coltura non ecosostenibili (...) e certamente alla mancanza di presidi e manutenzione del territorio.» Ne consegue che «Il delicato assetto geomorfologico del territorio nazionale, reso vulnerabile da uno sviluppo antropico disordinato e spesso speculativo, rende l'Italia (..) il Paese europeo maggiormente interessato da fenomeni franosi, con circa 2/3 delle frane censite in Europa.»

### LA PRIORITÀ STRATEGICA

Tutti i livelli di Responsabilità istituzionali, gli Istituti di ricerca, le Rappresentanze sociali, gli Operatori, l'esercito dei Volontari condividono che **l'attività di prevenzione sia la priorità strategica.**

**Romani** esprime, a sua volta, la convinzione che «la **cultura della prevenzione** diventa un nesso imprescindibile su cui regolare la vita delle persone, delle imprese, delle comunità.»

«La Cisl ha costantemente posto l'attenzione sulla necessità di dare continuità operativa ai piani di tutela contro il dissesto idrogeologico, quali 'Proteggi Italia' da ultimo, preceduto da 'Italia sicura' e 'Sblocca Italia' e sulla possibilità di cooperare per una grande delocalizzazione programmata di attività produttive ed edifici residenziali in territori più sicuri.»

A tal fine, per offrire prospettive di concreta realizzazione ad un obiettivo (da troppo tempo) tanto proclamato nei Programmi istitu-

zionali quanto, in gran parte, eluso, sono necessarie due condizioni:

1. Un **modello di governance efficace**,
2. **La disponibilità e l'impiego di risorse adeguate e continue.**

Il riferimento all'architettura istituzionale, la costituzione nell'ottobre 2022, da parte del Governo Meloni, del Ministero per la Protezione civile e le Politiche del mare, rappresenta, certamente, un'ulteriore rafforzamento programmatico della governance. Il contributo del **Ministro Nello Musumeci**, che ospitiamo in questo numero del Working Paper., è, sotto questo profilo, quantomai, eloquente. Nella sua analisi, l'esigenza di una responsabilità diretta e specifica del Governo nella gestione degli eventi calamitosi deriva dall'esperienza sul campo degli ultimi anni. I disastri ambientali attivano, infatti, attribuzioni e competenze «che rientrano nella sfera di attività dei Ministeri dell'Interno, dell'Ambiente, dell'Agricoltura, delle Infrastrutture, dell'Economia, degli Affari europei, oltre che delle Regioni e degli Enti locali. Manca in atto una regia unica degli interventi, un coordinamento di tutte le forze in campo, di fronte ad eventi che, per la loro stessa natura, presuppongono una visione ed una gestione unitaria. A parte la frammentazione dei poteri, con i loro regimi giuridici diversificati, con reciproci attraversamenti ed accavallamenti, si è posta una questione non meno seria: quella della pluralità e, talvolta, della dispersione delle risorse. Non ci nascondiamo che non esiste un'**Autorità** che sovrintenda all'impiego organico dei fondi destinati ad una calamità e, soprattutto, che faccia il monitoraggio del loro impiego.» Per superare tali limiti organizzativi, di gestione e di controllo, tali da compromettere l'efficacia degli interventi, il nuovo Ministro per la Protezione civile e le Politiche del mare, coordinerà un **Gruppo di lavoro** composto dai rappresentanti di tutte le Amministrazioni

centrali e territoriali legittimate ad intervenire in presenza di disastri ambientali, nonché dai Capi dipartimento della Protezione civile e di Casa Italia, nell'intento di costituire una **Cabina di regia** in grado di guidare con la massima tempestività ed efficacia gli aiuti alle popolazioni colpite.

Per quanto attiene alle risorse, l'intervento di **Lucia Albano**, Sottosegretario al Ministero dell'Economia e delle Finanze con deleghe agli interventi per il dissesto idrogeologico e per la ricostruzione e sviluppo delle aree colpite da eventi sismici, passa in puntuale rassegna gli stanziamenti deliberati.

«Dal 2019 al 2027, sono stati messi a disposizione per la tutela del territorio 21 miliardi tra risorse ex DPCM Proteggi Italia, Fondi di coesione FESR, PNRR.»

Il PNRR opera, soprattutto, nella prevenzione e nella riduzione strutturale dei fattori di rischio associati allo squilibrio idrogeologico. «*Queste misure, fra loro strettamente interconnesse, hanno come obiettivo finale quello di mettere in sicurezza 1,5 milioni di persone che oggi sono a rischio, a causa degli effetti del dissesto idrogeologico aggravato dalla crisi climatica.*» Gli stanziamenti si articolano in due linee di investimenti che fanno capo al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (Mase) ed al Dipartimento della protezione civile, per un totale pari a 2,487 miliardi.

Il Mase, nell'ambito della sua linea di intervento ha già attivato oltre 600 Progetti per un importo complessivo pari a 1.148.149.183,54 euro ed ha in programma l'attivazione di altri circa 700 Progetti sino ad esaurire l'intero stanziamento per 1,287 miliardi. Il Dipartimento della Protezione civile ha già posto in essere 838 progetti per un importo di 400 milioni e ne prevede circa altri 900 per ulteriori 800 milioni esaurendo, così, l'intero stanziamento pari a 2,487 miliardi.

Le condizioni di efficacia e di successo della

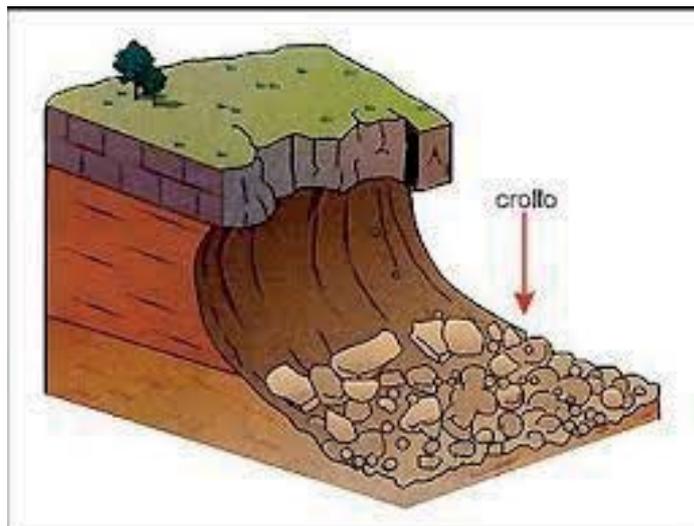
strategia delineata, modello di governance e risorse di medio periodo, risultano, pertanto, significativamente potenziate.

### FATTORI SOVRAORDINATI E STORICHE ZAVORRE

I fenomeni di dissesto ambientale, potenzialmente, connaturati alla morfologia idrogeologica del territorio italiano e acuiti dai fattori antropici citati, vengono estremizzati dalla crisi climatica globale e, a sua volta, l'aggravano distruggendo ecosistemi e biodiversità in una spirale di sinergie già oggi definita catastrofica dall'IPCC (Intergovernmental Panel On Climate Change) dell'ONU. Giova appena ricordare, a questo proposito, che dall'Assemblea Generale dell'ONU del 6 dicembre 1988 dedicata alla «Tutela del clima globale per le generazioni presenti e future dell'umanità» (premessa alla Convenzione e all'Accordo di Rio de Janeiro, al quale aderirono 196 Paesi, nonché alle successive COP-Conferenze annue fra le Parti) sino ad oggi, le emissioni globali annue di CO<sub>2</sub> sono aumentate di oltre il 40%.

I tempi del passaggio dal mix energetico carbone-petrolio al mix gas-fonti rinnovabili sono lenti, rapsodici ed asimmetrici rispetto alla velocità, in costante, vorticoso accelerazione, della crisi climatica globale.

Il modello di governance climaticaglobale è inconsistente perché gli Accordi non sono vincolanti, né sottoposti a procedure di coordinamento, verifiche degli obiettivi, sanzioni. Mette conto ricordare, a questo proposito, lo studio innovativo, circoscritto al ruolo fondamentale e trascurato delle piante nel contrasto alla crisi climatica, pubblicato su Science dagli ecologi del prestigioso **ETH-Eidgenössische Technische Hochschule** di Zurigo nel 2019 che proponeva di piantare un trilione (mille mld) di alberi per iniziare ad abbattere la spaventosa accumulazione di CO<sub>2</sub> e di gas serra nell'atmosfera (circa



4.000 mld di tonnellate di CO<sub>2</sub> negli ultimi 300 anni) attraverso le piante, i più antichi, efficienti e providenziali sequestratori biologici di CO<sub>2</sub> e liberatori di ossigeno, attori esclusivi dei processi di fotosintesi clorofilliana. Sulla scorta della loro, motivata, proposta il World Economic Forum, nel gennaio 2020, lanciò il Progetto **One Trillion Trees**, un'iniziativa globale di **riforestazione del pianeta** con l'obiettivo di mettere a dimora 1.000 mld di nuovi alberi entro il 2050.

Secondo le stime pubblicate da Nature nel 2015, a quella data gli alberi sulla Terra erano circa 3.000 mld, per una media di oltre 420 piante per singolo abitante del Pianeta. Prima dell'inizio della deforestazione la presenza di piante era circa il doppio di quella attuale. Il ritmo attuale di abbattimento delle piante è, infatti, di circa 15,3 mld ogni anno, per estendere impianti di agricoltura intensiva, allevamenti, opere di edilizia. Dal lancio di One Trillion Trees, in due anni, sono stati piantati, per iniziativa di 130 grandi sostenitori, soltanto 63 mln di alberi (con questo ritmo neanche 1 miliardo al 2050!!!). **UNEP** (United Nation Environment Programme) ha iniziato dal 2006 a censire le attività di riforestazione su scala globale. Da quella data (in 15 anni) gli alberi piantumati sono stati quasi 14 miliardi, numero significativo ma inferiore



## UN TRILIONE DI ALBERI

ai 15,3 miliardi di abbattimenti medi annui!!! Lo studio ETH ipotizza che One Trillion Trees a regime (con piante mature) potrebbe catturare 205 gigatonnellate (205 miliardi di tonnellate) di carbonio presente nei gas serra emessi, con una riduzione del 25% della CO<sub>2</sub> presente nell'atmosfera, azzerando circa 20 anni di emissioni ai ritmi attuali, abbattendo circa il 50% di tutti i gas serra emessi dal 1960 ed offrendo un contributo decisivo alla ricostruzione degli ecosistemi distrutti.

Risultato straordinario che dev'essere, tuttavia, correttamente compreso (si veda: Matteo Grittani: mille miliardi di alberi per salvare il Pianeta: funzionerà? In rinnovabili.it).

Il primo problema riguarda il tipo di alberi messi a dimora (il potenziale di assorbimento di CO<sub>2</sub> è differenziato) ed il tempo, poiché l'assorbimento a regime dipende dalla maturità della foresta.

«In breve le foreste 'mature', insieme al loro fitto sistema radicale, sono connesse tramite un vero e proprio network fungino, una rete di miceli dominata da una delle proteine più importanti della biosfera: la **glomalina**.» Grazie alla quale le piante, in un periodo

di circa 150 anni «sono in grado di immagazzinare tonnellate di CO<sub>2</sub> in depositi stabili che si decompongono aerobicamente (in presenza di ossigeno) e vanno a nutrire le piante più piccole vicine.» (Ibid.)

Anche questa riflessione, certamente fondata, rinvia alla necessità di un progetto sistemico, in grado di intervenire, con rigorosa coerenza, su tutte le variabili in gioco: il **blocco** della deforestazione; la sua iscrizione nel repertorio della legislazione internazionale alla voce «**reati contro l'umanità**»; il suo **coordinamento** con le tecnologie Ccs già operanti, di assorbimento e stoccaggio del carbonio (soprattutto in riferimento ai processi produttivi); la **cura** e la **difesa** delle nuove foreste, dei boschi, delle aree verdi urbane ed intorno alle città da siccità, incendi, malattie; il **Fondo globale** di finanziamento, la sua **ripartizione** programmata fra i Paesi in base alle loro condizioni ed agli obiettivi condivisi; le **Istituzioni globali** di coordinamento, controllo, valutazione, sanzione, ovvero un **segmento di governo globale di contrasto radicale alla catastrofe ambientale e di ricostruzione degli ecosi-**

**stemi e dell'equilibrio ambientale sconvolto.**

La necessità di governare i fattori globali sovraordinati al dissesto idrogeologico, non deve rimuovere le zavorre storiche, tutte nostre.

La **previsione programmatica** di spesa del Pnrr per il 2021 era pari a 13,7 miliardi, la spesa effettiva è stata pari a 5,1 miliardi; nel 2022 la spesa programmata era di 15 miliardi, la spesa realizzata di 6,6 miliardi. Nel biennio: programmi di spesa 28,7 miliardi, spesa reale 11,7 mld (40,76%). Se si procederà secondo questa tendenza, nel 2026 dei 191,5 miliardi del Ngeu saranno stati spesi 78,05 miliardi (40,76%).

Si tratta della puntuale riproduzione del dato storico relativo alla capacità di spesa dei soggetti attuatori dei vari progetti, in materia di Fondi strutturali europei.

I dati, comunicati lo scorso 16 febbraio dal Ministro per gli Affari europei, per il sud e per il Pnrr Raffaele Fitto, sono inquietanti. Il consuntivo complessivo dei Fondi 2014-2020 (Fondi strutturali europei Fse e Fesr più relativi cofinanziamenti nazionali, più Fondo di sviluppo e coesione – nelle due articolazioni Poc-Piani operativi complementari e Psc-Piani di sviluppo e coesione) registra al

31.10.2022 una spesa effettuata pari a 46,1 miliardi su una disponibilità di 126,6 miliardi (34%), Al netto degli interventi di emergenza per il Covid 19 la spesa scende al 31,5%. In riferimento al React-EU, l'integrazione di risorse europee per affrontare l'emergenza Covid 19, le spese certificate sono state di 1,8 miliardi su 14,5 miliardi (12,5%). Per quanto riguarda i Fondi nazionali, privi dei vincoli di spesa europei a tempo definito, i risultati sono ancora peggiori: il Fondo sviluppo e coesione registra una spesa pari al 13,2% in riferimento ai Piani Psc e dell'11,7% per i Piani Poc.

Con questo, pesante, retaggio storico dovrà misurarsi la, benvenuta e necessaria, istituzione del Ministero delle Infrastrutture e delle Politiche del mare.

Concludo con la sintesi, quanto mai pertinente, di **Giulio Romani**: «Occorre una Governance capace di imprimere la giusta spinta all'attuazione degli interventi, giacché non sono le risorse un limite alla realizzazione degli stessi. (...) In Italia non può esserci sviluppo, e soprattutto sviluppo sostenibile, senza aver cura della fragilità del territorio. Transizione ecologica, digitale e sociale devono andare di pari passo con la messa in sicurezza del nostro Paese.»



Il territorio italiano è caratterizzato da un notevole livello di instabilità idrogeologica, aggravata e accentuata dagli effetti, sempre più intensi, dei cambiamenti climatici. Questo rischio ha un impatto negativo non solo sulla sicurezza e sulla qualità della vita delle persone, ma anche sulle attività produttive, sugli ecosistemi e sulla biodiversità, sui beni ambientali e archeologici, sull'agricoltura e sul turismo presentandosi, pertanto, come un fattore di rischio che incide in modo trasversale sui sistemi sociali e ambientali. Sono numerosi gli eventi alluvionali che hanno interessato il nostro Paese negli ultimi anni, molti dei quali finiti alla ribalta delle cronache per la scia di devastazione lasciata. Non posso non ricordare l'alluvione avvenuta nelle Marche, la mia regione, nel settembre 2022. La furia dell'acqua, causata dalle piogge più intense rilevate negli ultimi dieci anni, ha trascinato via tutto quello che ha trovato per la sua strada, compresa la vita di tredici persone. Così i tragici fatti accaduti a Casamicciola Terme, comune dell'isola di Ischia, nel novembre 2022, dove un'enorme massa di fango, causata dalle ingenti piogge, ha travolto diverse abitazioni provocando dodici vittime. Due tragici eventi temporalmente contigui che hanno rimarcato la fragilità del suolo italiano. L'ultimo rapporto dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale sul dissesto idrogeologico evidenzia una situazione critica: il 93,9% dei Comuni italiani (7.423) è a rischio frane, alluvioni e/o erosione costiera; 1,3 milioni di abitanti sono a rischio frane e 6,8 milioni di abitanti sono a rischio alluvioni; i beni culturali a rischio alluvioni sono quasi 34.000 nello scenario a pericolosità media e raggiungono quasi i 50.000 in quello a scarsa probabilità di accadimento o relativo a eventi estremi. Il governo Meloni ha mostrato fin da subito un'attenzione particolare in merito al tema del dissesto idrogeologico. Già nel discorso di insediamento davanti alle Camere, il 25 ottobre 2022, il Presidente del Consiglio affermava: «servono investimenti strutturali per affrontare l'emergenza climatica, le sfide ambientali, il rischio idrogeologico e l'erosione costiera», riservando un momento di cordoglio alle vittime dell'alluvione marchigiana: «siamo al vostro fianco e non vi abbandoneremo, contate su di noi». Una promessa tradotta in fatti con lo stanziamento di 200 milioni per il 2022, nel Decreto Aiuti Quater, e di ulteriori 200 milioni in Legge di Bilancio. Risorse utili a finanziare interventi quali, fra gli altri, il ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche,

## Nel PNRR risorse e cronoprogramma per fronteggiare le emergenze

di Lucia Albano



Sottosegretario di Stato al Ministero dell'Economia e delle Finanze con deleghe legate agli interventi per il dissesto idrogeologico e alla ricostruzione e sviluppo delle aree colpite dal sisma

The poster features a dark green background with white and yellow text. At the top left is the ISPRa logo (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) and the logo of the 'Fondazione Ezio Tarantelli'. To the right, it says 'Diretta: canale YouTube ISPRAVIDEO Streaming'. A white banner in the middle contains the text 'WEBINAR IN 100 MINUTI 7 MARZO 2022, ORE 10.00'. The main title is 'DISSESTO IDROGEOLOGICO IN ITALIA: PERICOLOSITÀ E INDICATORI DI RISCHIO' in large yellow letters, followed by the subtitle 'CONOSCERE IL TERRITORIO PER PREVENIRE I RISCHI' in white. On the right side, there are three black and white photographs: the top one shows a destroyed building on a hillside; the middle one shows a flooded area with a tree and a structure; the bottom one shows a rocky coastline with a circular logo containing the letters 'GT'.

le attività di gestione dei rifiuti e interventi per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi. La stessa attenzione è stata riservata ai fatti accaduti ad Ischia, con la tempestiva approvazione di un decreto ad hoc, il cosiddetto Decreto Ischia, e il relativo stanziamento di 85 milioni da destinare agli ischitani coinvolti nell'alluvione. Tuttavia, oltre alla necessità di intervenire tempestivamente per fronteggiare le emergenze, è quanto mai impellente pianificare opere di prevenzione. Dopo la tragedia di Ischia, il presidente Meloni ha deciso di costituire un gruppo di lavoro interministeriale affidato al Ministero per la Protezione civile e le Politiche del mare per ricostruire il quadro degli interventi in corso, le risorse stanziare e il fabbisogno residuo. Troppe fonti di finanziamento, troppi soggetti e nessuno che abbia sufficientemente controllato se abbiano operato bene e quanti dei fondi siano stati

correttamente utilizzati. Dal 2019 al 2027 sono stati messi a disposizione per la tutela del territorio 21 miliardi tra risorse ex DPCM Proteggitalia, fondi di coesione FESR, PNRR. Gli obiettivi e le risorse previste nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza agiscono soprattutto nella prevenzione futura: si collocano nel quadro più ampio della riduzione dei fattori di rischio connessi al dissesto idrogeologico e mirano a intraprendere una serie di misure finalizzate a realizzare interventi per prevenire i suddetti fattori. Nell'ambito del PNRR, le misure connesse alla riduzione e alla prevenzione dei fattori di rischio connessi al dissesto idrogeologico sono state collocate nel quadro della Missione 2, Componente 4, dell'Investimento 2.1 del Piano («Misure per la gestione del rischio alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico»). Sotto il primo profilo sono previste misure di carattere strutturale come la

messa in sicurezza da frane o la riduzione del rischio di alluvione nelle aree metropolitane. Nel secondo ambito rientrano le misure incentrate sulla riqualificazione, il monitoraggio e la prevenzione dei rischi emergenti finalizzate alla tutela dell'incolumità pubblica e privata, in linea con la programmazione e gli strumenti di pianificazione esistenti. Queste misure, tra loro strettamente interconnesse, hanno come obiettivo finale quello di mettere in sicurezza un milione e cinquecentomila persone che oggi sono a rischio a causa degli effetti del dissesto idrogeologico aggravato dalla crisi climatica.

Nell'ambito delle misure poste in essere con il PNRR in materia di dissesto idrogeologico, sono previste due linee di investimento che fanno capo al Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica e al Dipartimento della Protezione civile. Il totale delle risorse complessivamente stanziato con il PNRR per la riduzione e la prevenzione dei fattori di rischio connessi al dissesto idrogeologico è pari ad euro 2.487.000.000. Nell'ambito della linea di investimento di competenza del Mase, sono stati individuati due principali obiettivi. Il primo è una milestone (M2C4-10) da realizzare entro il quarto trimestre del 2023, che prevede la notifica dell'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per gli interventi in materia di gestione e riduzione dei rischi idrogeologici. Il secondo obiettivo (M2C4-11) è un target che prevede entro il primo trimestre del 2026 la riduzione di almeno 1.500.000 del numero delle persone esposte a rischi di alluvione e a rischi idrologici diretti. Al Dipartimento della Protezione civile sono state attribuiti ulteriori due obiettivi. Il primo (M2C4-12) è stato già conseguito nel corso nell'ultimo trimestre del 2021 attraverso l'entrata in vigore dell'art. 22 del decreto-legge n. 152/2021, convertito con legge del 29 dicembre 2021, n. 233, mediante il quale è stato definito il quadro giuridico per il finanziamento di nuovi interventi pubblici



contro i rischi di alluvione e i rischi idrogeologici ed è stato affidato ad apposito DPCM l'assegnazione e il trasferimento alle Regioni e alla Province autonome delle nuove risorse, pari a 800 milioni di euro, previste dal Piano per il finanziamento dei suddetti interventi. Il secondo obiettivo di competenza del Dipartimento della Protezione civile è un target (M2C4-13) che invece dovrà essere raggiunto entro il quarto trimestre del 2025 e che mira al completamento di tutti gli interventi volti al ripristino di strutture e infrastrutture pubbliche danneggiate. Allo stato attuale, entrambe le Amministrazioni stanno procedendo con l'attuazione degli investimenti di competenza secondo i cronoprogrammi stabiliti. In particolare, il Mase, nell'ambito della sua linea di intervento, ha attivato già oltre 600 progetti, per un importo complessivo di euro 1.148.149.183,54, e mira ad attivarne cir-

ca 700 per un importo pari all'intero stanziamento previsto per l'investimento dal PNRR (1.287.000.000 di euro). Gli interventi finanziati dovranno garantire la messa in sicurezza delle zone edificate e dei bacini idrografici esposti al rischio idrogeologico; prevedere azioni per il risanamento ambientale e la mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici e, infine, garantire un livello più elevato di controllo e di gestione del rischio di alluvione. Il Dipartimento della Protezione civile ha già posto in essere 838 progetti, che coprono l'intero importo di 400 milioni di euro stanziato dal Piano a legislazione vigente. Sono altresì previsti oltre 900 nuovi progetti per ulteriori 800 milioni di euro assegnati mediante il Dpcm del 23 agosto 2022 recante Assegnazione e le modalità di trasferimento alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e

di Bolzano delle risorse finanziarie della Missione 2, Componente 4 del PNRR. Il suddetto DPCM ha affidato alle Regioni e alle Province autonome il compito di predisporre, nel limite delle risorse assegnate, gli elenchi degli interventi da realizzare. Allo stato attuale sono stati approvati da parte del Dipartimento della Protezione Civile tutti gli elenchi con gli interventi individuati dalle Regioni e dalle Province autonome.

Sotto il profilo della tipologia di progetti finanziati essi sono suddivisi nelle seguenti macrocategorie di intervento:

- messa in sicurezza e stabilizzazione dei versanti;
- regimentazione delle acque;
- mitigazione della pericolosità idraulica - sistemazione idraulica di fiumi e torrenti;
- ripristino della funzionalità idraulica;





- adeguamento delle strutture di contenimento delle pinee a difesa dei centri abitati;
- messa in sicurezza delle strutture ed infrastrutture pubbliche;
- ripristino della viabilità.

Per ambedue le linee di investimento, sia quella attribuita al Mase sia quella attribuita al Dipartimento della Protezione Civile, i soggetti attuatori sono Enti locali distribuiti sull'intero territorio nazionale. Per quanto attiene la distribuzione territoriale delle ri-

sorse, si evidenzia che nell'ambito dell'investimento di competenza del Mase, le risorse sono state assegnate per il 59% alle Regioni del Mezzogiorno, per il 27% al Nord Italia ed il restante 13% al Centro del Paese. Nell'ambito dell'investimento di competenza del Dipartimento della Protezione Civile, invece, le risorse sono distribuite per il 43% alle regioni del Nord del Paese, mentre il 38% è allocato alle regioni del Sud Italia ed il 19% è stato assegnato alle regioni del Centro Italia.

Erano decenni che l'Italia non aveva un ministro per la Protezione civile: è una delle novità del governo Meloni. E ringrazio sempre il presidente del Consiglio per questo atto di stima e di fiducia. Occorreva una governance di segno politico in un campo ad alto contenuto tecnico qual è la Protezione civile? Così ha ritenuto il capo del Governo e ci sono tutti gli elementi che confermano essere stata una scelta opportuna e utile, senza nulla togliere a Fabrizio Curcio, il nostro capo dipartimento, il quale svolge al meglio il suo incarico, in piena armonia col sottoscritto. La ragione più importante, a parte la necessità di avere una guida con una responsabilità politica nella persona di un membro dell'esecutivo a ciò specificamente delegato, l'ha fatta emergere l'esperienza sul campo, in questi anni. Quando nel nostro territorio nazionale si verifica un evento disastroso – sia esso di natura sismica o idrogeologica, ad esempio – si attivano



competenze che afferiscono a Ministeri e rami dell'amministrazione dello Stato, delle regioni, dei comuni. Ci sono attribuzioni che rientrano nella sfera di attività dei ministeri dell'Interno, dell'Ambiente, dell'Agricoltura, delle Infrastrutture, dell'Economia e degli Affari europei, oltre che delle regioni e degli enti locali.

Manca in atto una regia unica degli interventi, un coordinamento di tutte le forze in campo, di fronte ad accadimenti che, per la loro stessa natura, presuppongono una visione e una gestione unitaria.

A parte la frammentazione dei poteri, con i loro regimi giuridici diversificati, con reciproci attraversamenti e accavallamenti, si è posta una questione non meno seria: quella della pluralità e talvolta della dispersione delle risorse.

Non ci nascondiamo dietro alla constatazione che non esiste una Autorità che sovrintenda all'impiego organico dei fondi destinati a una calamità e soprattutto che faccia il monitoraggio del loro impiego.

La recente tragedia di Ischia ci parla di interventi di competenza locale che nel tempo non sono stati eseguiti o lo sono

## Ministero della Protezione civile

### Una governance di segno politico

di Nello Musumeci



Ministro per la Protezione civile e le Politiche del mare, già Presidente della Regione Sicilia fino ad ottobre 2022



stati con ritardi di anni. Ciò chiarisce, almeno in parte, la «ripetizione» apparentemente inspiegabile di analoghi disastri, nelle stesse località e alcune volte nei medesimi siti, a distanza di molto tempo. A Ischia – ma la stessa problematica si è posta nella tragedia di Giampilieri e Scaletta Zanclea del 2009, nella mia Sicilia – è accaduto questo, per riferirci

a una drammatica realtà vicina nel tempo. Per fare fronte a tale esigenza, la presidente Meloni mi ha incaricato di coordinare un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti di tutte le amministrazioni centrali e territoriali titolate a intervenire in caso di disastri naturali e naturalmente dei nostri due capi dipartimento della Protezione civile e di Casa Italia. L'obiettivo è quello di semplificare, accelerare le procedure e soprattutto giungere, da qui a poco, alla costituzione di una cabina di regia che sommi sintesi a rapidità degli aiuti alla popolazione. Protezione civile significa difesa della vita e della sicurezza della comunità nazionale, delle persone e del nostro patrimonio pubblico e privato.

Sono consapevole del carico di responsabilità che mi è affidato: è mio obbligo morale e politico fare di tutto, a livello istituzionale e operativo, perché questo dovere di tutela sia adempiuto sempre con maggiore prontezza ed efficacia.



L'esperienza sul territorio dell'Agenzia per la Coesione territoriale è ormai un bagaglio di strumenti amministrativi, ma anche tecnici, tutt'altro che slegati dalle concrete esigenze di chi nel territorio vive, opera e interagisce socialmente. È probabilmente uno degli esempi più visibili, nel panorama dell'Amministrazione della cosa pubblica in Italia, di una *governance* che entra nel quotidiano di molta parte dei cittadini; quella parte che, altrimenti, sarebbe probabilmente ai margini.

Fin dal 2013, ad opera e per iniziativa dell'allora ministro per la Coesione territoriale, Fabrizio Barca, l'attenzione dell'amministrazione pubblica ha cominciato ad orientarsi verso quelle aree territoriali del nostro Paese in cui i fenomeni di declino demografico e di fragilità intrinseca, dovuta essenzialmente ad alcune peculiarità ambientali, hanno progressivamente procurato svantaggi e lontananza dall'azione di sostegno dello Stato.

Ultimo erede di questa, chiamiamola così, presa di coscienza amministrativa oggi è proprio l'Agenzia per la Coesione che istituzionalmente ha tra le sue funzioni la cosiddetta Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), che si sostanzia in azioni concrete di contrasto ai processi di marginalizzazione e fragilizzazione di cui si è parlato e che colpiscono prevalentemente le aree del Paese obiettivamente più distanti dai principali centri erogatori di servizi essenziali.

Si tratta senz'altro di un progetto ambizioso, soprattutto perché interessa un'amplessissima zona che copre complessivamente il 60% dell'intera superficie del territorio nazionale, il 52% dei Comuni e il 22% della popolazione. Una parte di Italia, dunque, che contiene in sé parti vive e autentiche della nostra identità nazionale e che assolutamente deve essere recuperata alla possibilità di risiedervi e operarvi ancora. Ed è proprio per non perdere di vista questa finalità ultima che gli obiettivi specifici di questo progetto, per quanto spesso di non facile attuazione, sono altrettanto concreti e sostanziali e si avvalgono degli strumenti di una *governance* locale multilivello capace di coinvolgere, appieno, attori, operatori e amministratori locali.

Le aree che sono entrate a far parte dalla Strategia sono complessivamente settantadue; all'interno delle quali troviamo 1.077 comuni con più di due milioni di abitanti che vi risiedono. La gran parte delle aree interne è localizzata nei territori alpini e appenninici, dove la criticità più rilevante è costituita da un significativo spopolamento e dall'insuf-

## Strategia nazionale delle aree interne. Un'esperienza evoluta con la quale la Pubblica amministrazione affronta le sfide della sostenibilità

di Paolo Esposito



Direttore Generale pro tempore dell'Agenzia per la coesione territoriale

ficienza di strutture pubbliche che garantiscano servizi essenziali quali sanità, istruzione e mobilità. Generalmente in tali aree sussiste anche, vale la pena sottolinearlo, un'importante disponibilità di risorse ambientali e spesso anche di risorse culturali poco valorizzate.

Al fine di evidenziare il grado di concretezza di un'azione amministrativa evoluta, come quella messa in campo dalla SNAI, vale la pena fare un cenno agli indicatori, altrettanto concreti, utilizzati per definire le aree interne. In primo luogo, l'accessibilità, compresa la vicinanza fisica, dei cittadini ai servizi pubblici essenziali; la presenza di ospedali; l'offerta scolastica; la presenza di stazioni ferroviarie. Ove non fossero presenti tali servizi è misurato il tempo di percorrenza per raggiungerli.

Nella presente breve disamina sulle prassi evolute della nostra pubblica amministrazione, abbiamo voluto dare evidenza ad una criticità territoriale che la policy della SNAI annovera tra quelle affrontabili con una particolare classe di azioni che prevede progetti di sviluppo locale pensati per recuperare le specificità ambientali e culturali dell'area. In questa fattispecie la strategia propone, come azioni possibili, cinque punti, su cui dovrebbero basarsi i progetti a seguire, tra cui spicca l'indicazione di «favorire la messa in sicurezza dei territori dal punto di vista del rischio idrogeologico e sismico».

Tale criticità, negli ultimissimi anni, ha drammaticamente assunto una posizione di primo piano nelle cronache che riguardano il nostro territorio, soprattutto a causa del rapido evolversi del cambiamento climatico globale, anche considerando che, in generale, il territorio italiano ha sempre presentato un rischio idrogeologico elevato. Questo a causa della struttura intrinseca del suolo, ricco di rilievi e corsi d'acqua; della intensa e progressiva urbanizzazione; della ritardata

o spesso mancata manutenzione dei bacini idrici; del diboscamento selvaggio e anche delle frequenti aperture di cave per l'estrazione dei materiali di costruzione.

Poste tali premesse è facilmente intuibile quanto grande debba essere l'attenzione di chi è deputato al governo e alla gestione delle risorse del territorio, tenendo conto dell'organizzazione dell'assetto sociale, economico e territoriale della zona di cui è custode. È necessario, dunque, che la prevenzione del dissesto idrogeologico diventi assoluta priorità nelle politiche programmatiche di un'amministrazione pubblica attenta e votata al benessere dei cittadini.

Non manca, è bene sottolinearlo, il supporto finanziario fornito sia a livello nazionale sia delle istituzioni UE per sostenere tali progetti, ed è costituito da Fondi di diversa natura e da Programmi volti all'implementazione di misure strutturali, di interventi nelle zone vulnerabili e di monitoraggio per gli stessi interventi.

Anche la politica di coesione comunitaria, finanziata attraverso i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), affronta il tema della prevenzione del dissesto. Degli 11 obiettivi tematici in cui si articola l'Accordo di Partenariato 2014-2020 l'obiettivo 5 recita: «Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi»; e l'obiettivo 6: «Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse».

La politica di coesione sostiene e favorisce, inoltre, i progetti, sia nazionali che locali, volti ad una efficace valutazione dei rischi e alle conseguenti azioni di messa in sicurezza della popolazione interessata da tale rischio, predisponendo opere idonee a contrastare i cambiamenti climatici e a ottimizzare la resilienza delle infrastrutture, anche in ambito urbano.

A testimonianza del progressivo accresci-

mento, anno dopo anno, del rischio in questione nelle nostre zone interne, si considerino i gravissimi disastri ambientali accaduti nell'autunno scorso, nelle Marche e in Campania, a Ischia, che hanno provocato complessivamente 24 vittime, un gran numero di sfollati e danni incalcolabili alle strutture. Considerando come territorio esemplificativo solo la Campania, fa impressione il dato secondo cui nella regione ci sono almeno 70 comuni con una popolazione esposta a rischio idrogeologico superiore a quella di Ischia, dove ben un residente su quattro vive in zone esposte al pericolo di disastro ambientale (dati ISPRA).

A fronte di eventi e di dati di tale portata, an-

che emotiva, appare chiaro che l'elargizione di fondi e l'implementazione di programmi è condizione necessaria, ma non sufficiente ad arginare efficacemente le catastrofi ambientali nel nostro Paese e acquista ancora più senso l'esigenza, sempre più urgente, che la macchina amministrativa pubblica fornisca strumenti capaci di operare concretamente un fattivo e costante presidio finalizzato alla prevenzione di questi disastri, seguendo la strada già tracciata da alcune buone pratiche collaudate con discreti successi, come nel caso della Strategia nazionale per le aree interne che, già da svariati anni, opera su questo fronte, lavorando e impiegando risorse, umane e finanziarie, tutti i giorni.



Il clima che cambia trasforma l'ambiente e sottopone a grandissimo stress la convivenza umana, portando sempre di più all'attenzione la questione fondamentale del vivere e dell'abitare. Gli allarmi e i report di autorevoli istituti tra cui l'Onu ci mettono in guardia rispetto alla questione climatica, ormai entrata nella fase dell'adattamento, avendo fallito l'obiettivo degli accordi di Parigi del contenimento entro 1,5° dell'aumento della temperatura mondiale. La mutazione ambientale, oltre che destare grande preoccupazione rispetto alla vita del pianeta e degli esseri che lo abitano, pone all'attenzione con una certa urgenza la questione della convivenza umana, degli spazi e dei luoghi del vivere comune. Considerando lo stato delle cose, la tendenza umana all'urbanizzazione concorre, con la crescita delle dimensioni di grandi megalopoli, a favorire gli enormi problemi legati all'ambiente: dall'inquinamento solido, liquido e gassoso ai problemi per la salute. Altro aspetto dell'abitare riguarda le cosiddette aree interne e i territori montani, dove prevale la tendenza allo spopolamento e all'abbandono, con il rischio concreto della perdita di un patrimonio storico, architettonico, culturale spesso unico e di enormi dimensioni. Lo spopolamento delle aree interne e le moltitudini disordinate che si urbanizzano sono anche conseguenza dei cambiamenti climatici, di un territorio che si fa ancora più fragile e pericoloso, ed esso stesso elemento negativo della mutazione (l'abitazione è il fattore più inquinante). La natura economicista e liberista dello sviluppo denunciata anche da Papa Francesco nell'Enciclica «Laudato Si» è alla base della questione climatica e di conseguenza della convivenza umana e dell'armonia del creato, nel testo stesso definiti «ecologia integrale».

Il modello economico di sviluppo è talmente importante, che Papa Francesco ha rinominato l'attuale era evolutiva «Antropocene», confermando che è l'azione umana il fattore determinante dello sviluppo e delle sue conseguenze sul clima e la qualità della vita. I numeri della mutazione sono inequivocabili e segnalano la portata del problema, tutta la sua importanza: le aree interne rappresentano un quarto del territorio nazionale e vi risiede circa il 61% della popolazione. Mentre, secondo le Nazioni Unite, la popolazione urbana mondiale, che dal 2007 aveva superato quella rurale, oggi si attesta intorno al 57% del totale, è in ascesa.

In molti Paesi sviluppati la popolazione «urbana» supera l'80 %, da qui ai prossimi 30-50 anni si calcola che 6 degli 8 miliardi di persone abitanti il pianeta vivrà in aree e contesti

## Ambiente e clima all'ombra dell'antropocene

di Ulderico Sbarra



Ex Segretario regionale della CISL Umbria, nel 2019 è entrato a far parte dello staff della Fondazione Ezio Tarantelli



**WORKING  
PAPER**

urbani. Quella in atto è una potente trasformazione che per numeri e spostamenti non ha avuto precedenti nella storia umana, se pensiamo che solo due o tre secoli fa la popolazione urbanizzata fosse circa un decimo di quella attuale e viveva in piccoli centri intorno a 10.000 abitanti.

Un sistema policentrico collegato da un'infrastruttura leggera che oggi diremmo minore, una rete insediativa diffusa armonica che in qualche modo rispecchiava l'idea greca del *continuum* della relazione armonica, equilibrata, identitaria tra città di piccole dimensioni e territorio. Il clima si fa questione idrogeologica e impatta e condiziona pesantemente sia il territorio sia l'organizzazione urbana. L'Italia è un Paese bellissimo, ma fragilissimo. A quello idrogeologico va aggiunto l'elevato rischio sismico.

Anche il consumo di suolo (19 ettari al giorno) concorre con 20.000 nuove case abusive e 71.000 ordinanze di demolizione sul totale, di cui un 80% mai eseguito, a segnalare la

gravità della situazione e il disinteresse generale, in Italia si consumano 2mq/sec e ogni nuovo nato ha una dotazione di costruito di 135 mq, che non gli garantisce i servizi minimi vitali. Tutto questo è governato da uno Stato che approva regolarmente condoni edilizi, tra cui quello famoso del 2018 cosiddetto «il caso Ischia», che è stato uno dei fattori d'innescio dei disastri successivi.

L'Italia è alle prese con il doppio fenomeno dello spopolamento delle cosiddette aree interne, e della concentrazione di popolazione nelle città e nei territori più economicamente produttivi. Il modello economico liberista ha accelerato la crisi climatica che assume le forme del rischio geologico e dell'abusivismo edilizio contribuendo a determinare nuove situazioni segnate da separazione e divisione.

L'Oxfam, nell'ultimo report, continua a rilevare la crescita delle disuguaglianze. La ricchezza si concentra nelle mani di pochissimi privilegiati, si allarga la forbice dei poveri as-

soluti e di quelli a rischio povertà. L'abitare, il farsi comunità, il condividere tempi e spazi: tutto è sempre più condizionato dai cambiamenti incombenti che alimentano modelli divisivi e concorrono ad inasprire la separazione tra salvati e sommersi.

Tutte azioni queste, che assumono le forme delle terre dell'abbandono, delle periferie esistenziali, della separazione del margine, che Luca Ricolfi riassume nelle «tre società»: dei garantiti, del rischio, e degli esclusi. Il territorio assume centralità e diviene il luogo possibile del riscatto, della politica dal basso. Nell'abisso esiste un popolo resistente che non si rassegna e anima iniziative di carattere rigenerativo, un popolo che chiede piena cittadinanza e riconoscimento. Il protagonismo dal basso potrebbe ricomporre la separazione oggi evidente tra amministrazioni, politica, interessi economici e società civile, lavorando alla ritessitura sociale di questi mondi, con l'obiettivo di realizzare una città-territorio che include, che si riappropria e dà valore al pubblico, per garantire il capitale quotidiano e la dignità della cittadinanza, piena e riconosciuta. Il Club di Roma nel 1972 aveva previsto la situazione attuale, rafforzata nel tempo da autorevoli studi e ricerche che ci indicano dove stiamo andando e cosa ci attende, rilevando il passaggio dell'epoca all'antropocene, e il rischio concreto dell'antropocalisse, cui da ultimo si è aggiunta la previsione dell'orologio dell'apocalisse che ci dà 90 secondi di tempo per cambiare strada. Ripartire dal territorio, dal basso è sicuramente una scelta obbligata come lo è un recupero efficiente del pubblico e dello Stato. In tal

senso possiamo ancora contare sull'Agenda Onu 2030 con i suoi 17 «gol» che, nonostante le difficoltà, dovrebbe rimanere il riferimento dell'azione futura. Inoltre c'è l'Europa che con il «green deal» ha segnato la strada del futuro, ponendosi come avanguardia sul terreno della transizione ecologica, valorizzandola anche come mercato strategico della ri-globalizzazione, nella ricomposizione di mercati più affidabili ed esclusivi, orientati a valorizzare di più i mercati interni, entro cui provare a recuperare temi come la delocalizzazione, lo spopolamento, il gap tecnologico. Transizione ecologica, digitale e coesione sociale rimangono l'orizzonte di riferimento e l'obiettivo dell'Eu, che con i fondi strutturali 2021-2027, della Next Generation Eu, il Recovery fund e altro ancora, mette a disposizione risorse importanti per provare a costruire una comunità più sostenibile, efficiente e coesa. Fondi strutturali e PNRR diventano un'importante occasione da cogliere, per questo si dovrebbe agire per tempo sulle inefficienze e i ritardi che rischiano di comprometterne la realizzazione, provando a monitorarne meglio l'azione generale, con la consapevolezza che lo strumento potrà funzionare se sarà riconosciuto, condiviso e partecipato dalle persone. Il dibattito sulla difficile convivenza tra modello di sviluppo liberista e ambiente si fa sempre più intenso e coinvolgente. Si tratta di riportare i valori del mercato, dell'espansione produttiva e del consumo a un ruolo meno centrale ed esclusivo, di ricondurlo a semplice mezzo della vita umana e non più a fine ultimo cui tutto è sottomesso e sacrificato.

**La Protezione civile è giustamente considerata un fiore all'occhiello del nostro Paese. Ma è quasi sempre associata agli interventi, presi ad esempio in tutto il mondo, nei purtroppo frequenti casi di emergenza. Partiamo da qui: qual è la realtà della Protezione civile, in termini di personale, volontari, risorse, nuove tecnologie? E come entra concretamente in azione?**

La Protezione civile, così come immaginata dall'onorevole Zamberletti, opera in previsione, prevenzione, gestione e superamento dell'emergenza: un ciclo che coinvolge tutti gli attori del Sistema. Il Dipartimento nasce il 29 aprile 1982 proprio per dotare il Paese di un organismo capace di mobilitare e coordinare tutte le risorse nazionali utili ad assicurare assistenza alla popolazione in caso di grave emergenza e, con la legge n. 225 del 1992, si organizza in Servizio nazionale. Un sistema integrato che comprende tutte le forze messe in campo dallo Stato: il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, le Forze Armate e di Polizia, gli enti e gli istituti di ricerca, il Servizio sanitario nazionale, il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, le strutture preposte alla gestione dei servizi meteorologici a livello nazionale, l'Associazione della Croce rossa italiana, il Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico e gli oltre 300 mila volontari organizzati in associazioni nazionali e locali. Ma non solo, anche le Amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali. Ognuno contribuisce ad ogni fase di questo ciclo mettendo in campo esperienze, professionalità, mezzi e tecnologie.

**Ingegnere Curcio, ogni volta che ci troviamo davanti a una emergenza riscopriamo la parola chiave «prevenzione». Lei distingue una prevenzione «strutturale» e una «non strutturale». Qual è la differenza?**

Purtroppo, sì, nel nostro Paese si tende a parlare di prevenzione solo dopo una catastrofe. Mi piacerebbe invece, che riuscissimo a farlo in modo ordinario. Un cittadino informato e consapevole, infatti, è un cittadino più sicuro. Riguardo alla differenza tra prevenzione strutturale e non strutturale, la prima riguarda gli interventi di mitigazione del rischio in caso di emergenza – penso ad esempio alle infrastrutture – la seconda, invece, riguarda l'informazione alla popolazione, la diffusione della conoscenza e della cultura di protezione civile, l'applicazione e l'aggiornamento della normativa di settore, la promozione e l'organizzazione di esercitazioni

Formazione e informazione: così ogni cittadino deve essere parte del sistema di protezione civile

a colloquio con  
**Fabrizio Curcio**

di Giampiero Guadagni



Fabrizio Curcio, Capo Dipartimento Protezione Civile Presidenza Consiglio dei Ministri



ni a ogni livello territoriale. Sono entrambe fondamentali e anche per questo, nel corso dell'ultimo anno, abbiamo organizzato due importanti esercitazioni di protezione civile sul territorio nazionale. La prima, ad aprile, sull'isola di Vulcano: una giornata di test per il Sistema e per i cittadini, un modo per verificare «sul campo» alcuni elementi del recente «Piano nazionale di protezione civile per il rischio vulcanico sull'isola di Vulcano». I cittadini che volontariamente hanno preso parte all'esercitazione hanno sperimentato l'allontanamento dalle proprie case, seguendo le indicazioni del piano. La seconda esercitazione, svolta a novembre, ha coinvolto i cittadini delle province di Reggio Calabria e Messina. L'esercitazione «Sisma dello Stretto 2022» ha avuto l'obiettivo di testare la risposta operativa del Servizio nazionale della protezione civile a un evento sismico e a un maremoto, in un'area a elevata pericolosità.

### **Quali sono le opere di prevenzione necessarie al nostro Paese per ridurre i rischi?**

Quello che dovremmo fare con grande urgenza è pre-occuparcene, nel senso di occuparcene prima. Un principio che vale tanto per le amministrazioni locali, quanto per i cittadini. Serve occuparsi di un costone in frana prima che inizino i distacchi, ri-

pulire gli argini dei fiumi prima che il corso d'acqua invada le nostre case, pianificare la gestione dell'emergenza prima che arrivi la calamità, sapere come comportarsi in caso di terremoto prima che la terra inizi a tremare, domandarsi se la casa in cui viviamo è in una zona esondabile prima di acquistarla. È urgente dunque che il Paese faccia i conti con i rischi a cui è esposto e che i cittadini sappiano come comportarsi in caso di calamità. Insomma, è necessaria una continua e sempre più ampia diffusione della cultura di protezione civile.

### **La prevenzione chiama in causa i corretti comportamenti dell'amministrazione pubblica, ma anche quelli dei cittadini. Lo abbiamo visto anche nei recenti eventi. Persone che sono scese nei garage, persone che erano nelle auto, sui ponti, nei sottopassaggi. Come comportarsi in caso di emergenza? E cosa suggerisce di fare quando viene diramata un'allerta meteo?**

La conoscenza dei giusti comportamenti da parte dei cittadini riveste un'importanza strategica in termini di prevenzione non strutturale e contribuisce sensibilmente a ridurre la propria esposizione al rischio. In un Paese fragile come il nostro, compromesso da un cambiamento climatico che causa – ormai troppo spesso – eventi estremi, è necessario che ogni cittadino faccia la sua parte. La prevenzione deve diventare il centro delle scelte che quotidianamente siamo chiamati a fare. Quanti modificano i loro programmi o il modo di spostarsi in città in caso di una allerta meteo? Tutti i cittadini devono essere attivamente parte del sistema di protezione civile e per farlo devono essere informati e consapevoli. Alle amministrazioni pubbliche spetta quindi il compito di avvicinare i cittadini ai temi della prevenzione. Anche per questo nel Codice di protezione civile, del 2 gennaio 2018, abbiamo introdotto, per la



prima volta, delle norme riguardanti la partecipazione dei cittadini. Una partecipazione finalizzata alla maggiore consapevolezza dei rischi e alla crescita della resilienza delle comunità: i cittadini possono partecipare, in modo singolo o associato, su vari temi, dalla pianificazione alla diffusione di conoscenza e cultura di protezione civile. Proprio in occasione dell'esercitazione «Sisma dello Stretto 2022», abbiamo messo in campo un esercizio previsto dal codice, ovvero la «pianificazione partecipata». A Bagnara Calabria abbiamo avviato un percorso di confronto tra l'amministrazione locale e la popolazione

per lavorare insieme all'aggiornamento del Piano di protezione civile comunale con l'obiettivo di consolidare il rapporto di fiducia tra la popolazione e le autorità di protezione civile responsabili della pianificazione e della gestione dell'emergenza.

***C'è una questione intrecciata di formazione e di informazione. Ancora oggi la popolazione coinvolta non sa cosa fare in caso di alluvione, frana o terremoto.***

Il nostro Paese è bellissimo, ma è anche molto fragile. Da nord a sud i rischi naturali sono molti: terremoti, alluvioni, vulcani, maremoti e non solo, ma l'esposizione individuale a ciascuno di essi può essere sensibilmente ridotta attraverso la conoscenza del problema, la consapevolezza delle possibili conseguenze e l'adozione di alcuni semplici accorgimenti. La chiave per difendersi da un rischio è conoscerlo, e proprio per questo nel 2011 è nata la campagna «lo non rischio», con l'obiettivo di formare i volontari di Protezione civile sulla conoscenza e la comunicazione del rischio per poi farli andare in piazza a incontrare i cittadini e informarli sulle buone pratiche da tenere in caso di rischio alluvione, terremoto, maremoto. Inoltre, nei Comuni dell'area flegrea e sulle isole di Vulcano e Stromboli la campagna si è concentrata sul rischio vulcanico. Stiamo lavorando molto anche sulle scuole. Nell'ambito dell'insegnamento di educazione civica sono previste anche alcune ore dedicate ai temi di protezione civile. L'obiettivo è partire dai più giovani, stimolarne curiosità e consapevolezza, per avere in futuro adulti pronti ad affrontare le calamità.



**Presidente Laporta, l'ultimo rapporto sul dissesto idrogeologico italiano lancia giustamente allarmi da ascoltare. Ci dice cosa tra i vostri dati dobbiamo cerchiare in rosso?**

I nostri rapporti, che vengono pubblicati ogni tre anni, forniscono un quadro aggiornato ed esaustivo sulle condizioni di dissesto del nostro territorio, per migliorare il livello di conoscenza e consapevolezza su questo tema, fondamentali per indirizzare comportamenti e assumere decisioni in grado di avere maggiore efficacia in termini di mitigazione del rischio. Questi i dati che emergono dall'ultimo Report e che mi sento di segnalare:

- quasi il 94% dei Comuni è a rischio frane, alluvioni o erosione costiera;
- il 18,4% del territorio nazionale è classificato a maggiore pericolosità (probabilità di accadimento) per frane e alluvioni;
- 1,3 milioni di abitanti sono a rischio frane, se consideriamo la popolazione che risiede nelle aree a maggiore pericolosità (molto elevata ed elevata);
- 6,8 milioni di abitanti sono a rischio alluvioni nello scenario a pericolosità idraulica media con tempo di ritorno tra 100 e 200 anni;
- oltre 560.000 edifici sono a rischio frane e 1 milione e 500.000 a rischio alluvioni;
- oltre 620.000 sono le frane censite in Italia (due terzi delle frane europee) e ogni anno circa un migliaio di fenomeni si attivano o riattivano sul territorio nazionale;
- il cambiamento climatico in atto determina, alle nostre latitudini, un aumento della frequenza degli eventi pluviometrici intensi, e quindi dei fenomeni ad essi collegati, quali ad esempio le colate rapide di fango e detrito, estremamente pericolose e distruttive per le elevate velocità e per la brevità dei tempi di preannuncio.

**C'è qualche segnale positivo in questi ultimi anni?**

Sicuramente segnali incoraggianti ci sono: maggiori conoscenza e attenzione al monitoraggio del territorio e al censimento e analisi degli eventi, che forniscono una base di riferimento fondamentale per la redazione delle mappe in quelle aree dove non sono tracciate e una verifica di rispondenza dove le mappe sono già, almeno in parte, disponibili, analisi che sono utili indicazioni sull'efficacia o meno delle misure intraprese o sul tipo di misure da adottare per la mi-

## Allarme «fotografato» dai dati dell'ISPRA

*a colloquio con Stefano Laporta*

di Giampiero Guadagni



Stefano Laporta, Presidente ISPRA e Presidente del Consiglio del Sistema Nazionale per la Protezione dell' Ambiente (SNPA)



mitigazione del rischio. Le caratteristiche degli eventi di questi ultimi anni hanno messo ben in evidenza la necessità di adeguare sia gli strumenti di indagine sia quelli di gestione del rischio a un clima che sta cambiando. C'è anche da dire che i cittadini oggi sono più consapevoli e più informati.

Negli ultimi anni le scelte nazionali di programmazione delle misure di mitigazione del rischio si sono basate sui dati elaborati dal nostro Istituto, come ad esempio nel 2015, quando gli indicatori della popolazione a rischio sono stati utilizzati per l'individuazione delle priorità di intervento nell'ambito del Piano stralcio aree metropolitane e urbane contro le alluvioni, o nel 2016 quando sono stati impiegati per la ripartizione dei fondi tra le Regioni per il contrasto del dissesto idrogeologico. Ulteriore segnale positivo è l'accessibilità dei dati, cosa fino a qualche anno fa molto difficoltosa, tramite la piattaforma nazionale IdroGeo, un moderno applicativo web che consente di visualizzare, scaricare e condividere in modo semplice mappe e indicatori, anche utilizzando uno smartphone. Sono oltre 90.000 gli utenti che



hanno utilizzato la piattaforma dal 2020 ad oggi. L'obiettivo è coinvolgere sempre di più i cittadini e le comunità, contribuendo a far aumentare la consapevolezza sui rischi che interessano il proprio territorio e la resilienza della società.



***Avete elaborato qualche suggerimento particolare per i luoghi di lavoro più esposti al dissesto idrogeologico?***

Non rientra nei nostri compiti istituzionali questo tipo di attività, ma posso rispondere con quanto detto precedentemente a proposito della conoscenza e consapevolezza. Sapendo quali e quante sono le condizioni di pericolosità di una determinata zona, è necessario metterla in sicurezza e ricordarsi con i piani di protezione civile redatti alla scala comunale. Esiste la campagna «Io non rischio» del Dipartimento della Protezione Civile, cui ISPRA fornisce supporto tecnico, che informa i cittadini su quali comportamenti devono essere adottati prima, durante e dopo un evento di dissesto, sia esso una frana o un sisma. Dobbiamo tutti prestare maggiore attenzione a quanto le Autorità e le Istituzioni tecnico-scientifiche ci mettono a disposizione per fronteggiare il rischio.

***Prevenire costa meno che riparare, sia in termini economici sia di vite umane. Per mettere finalmente in pratica questa re-***

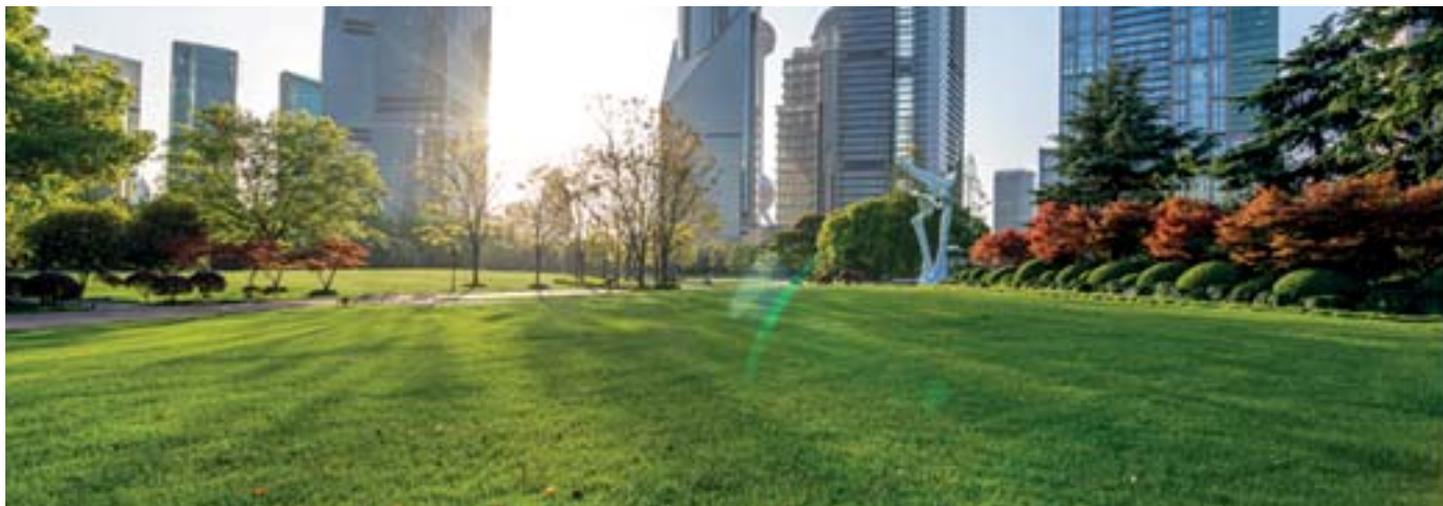


***gola, il PNRR prevede un importante pacchetto di misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico. In che modo l'ISPRA può contribuire alla sua attuazione?***

Ho avuto in più occasioni modo di ribadire che il PNRR costituisce senza dubbio una imprescindibile opportunità non solo di finanziamento di interventi volti alla mitigazione del rischio, ma anche di coordinamento e potenziamento dell'intero processo di monitoraggio e valutazione dei fenomeni che caratterizzano il nostro territorio. Sul dissesto idrogeologico, il PNRR prevede, nell'ambito della Componente M2C4 «Tutela del territorio e della risorsa idrica» della Missione 2 «Rivoluzione verde e transizione ecologica», l'investimento per la realizzazione di «Misure

per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico», a cui sono destinati 2,487 miliardi di euro, di cui circa 1,2 miliardi gestiti dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica per la prevenzione e 1,2 miliardi gestiti dal Dipartimento della Protezione Civile per ripristinare le condizioni originarie e a garantire la resilienza dei territori alle calamità naturali. A tale proposito, i dati contenuti nel Rendis, il Repertorio nazionale degli interventi per la difesa del suolo, gestito da ISPRA, hanno fornito e forniscono un importante supporto alle decisioni nell'ambito della programmazione e monitoraggio delle misure per la riduzione del rischio idrogeologico. ISPRA, insieme a Regioni, Province Autonome e ARPA, ha presentato, nell'ambito del PNRR «M2C4 Investimento 1.1», una proposta tecnica, in corso di valutazione presso il Ministero dell'Ambiente, per monitorare le frane più critiche, che interessano centri abitati o infrastrutture lineari di comunicazione. Inoltre, nell'ambito del PNRR MUR, Missione 4 «Istruzione e Ricerca» - Componente 2 «Dalla ricerca all'impresa», Linea di investimento «Fondo per la realizzazione di un sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione», l'ISPRA coordina l'Infrastruttura di Ricerca «GeoSciences: un'infrastruttura di ricerca per la Rete italiana dei servizi geologici», finalizzata a promuovere la ricerca applicata, le nuove tecnologie per il monitoraggio e controllo del territorio, la produzione di dati e servizi e il trasferimento di conoscenze tecnico-scientifiche ai Servizi geologici regionali.

***Tra le misure di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico c'è la legge sul consumo del suolo di cui si discute inutilmente da dieci anni. L'Italia perde 2 metri quadri di suolo al secondo, divorata soprattutto dal cemento. C'è un messaggio che l'ISPRA vuole dare su questo fronte?***



I dati ISPRA-SNPA ci dicono che, nel 2021, il consumo di suolo ha addirittura accelerato e ha raggiunto il valore più alto degli ultimi 10 anni, sfiorando i 70 km<sup>2</sup> di nuove coperture artificiali in dodici mesi, pari a circa 19 ettari al giorno, oltre 2 metri quadrati al secondo. Queste informazioni, purtroppo, ci mostrano che siamo ancora lontani dagli obiettivi di sostenibilità dell'Agenda 2030 e della Strategia europea per il suolo, che dovrebbero portarci all'arresto del consumo di suolo. In Italia manca ancora una legge nazionale che possa indirizzare verso questo obiettivo, nonostante le diverse proposte che sono state discusse in Parlamento nelle ultime legislature, e che possa incentivare la riqualificazione degli edifici esistenti e la rigenerazione urbana. L'intervento sul patrimonio edilizio e infrastrutturale esistente ha, infatti, un'importanza cruciale anche per raggiungere l'obiettivo di rigenerazione urbana e per ripensare, in direzione di una sempre più necessaria e urgente transizione ecologica, l'assetto del territorio e delle nostre città. Occorre infatti mettere le aree urbane in condizione di fronteggiare le pressioni crescenti dei cambiamenti globali, tutelando gli spazi aperti e i suoli naturali in ambito urbano, agricolo e naturale, che rappresentano un'essenziale, limitata e non rinnovabile risorsa naturale che genera benefici

alla collettività, sul piano ecosistemico, ma anche sul piano economico e sociale.

***In Italia ci sono circa 6 mila borghi fantasma. Borghi abbandonati in epoca storica o recente non solo per motivi economico-sociali, ma anche ambientali tra frane, alluvioni, terremoti. I ricercatori dell'ISPRA con quelli del CNR, delle Università, i geologi e i vulcanologi stanno facendo una mappatura perché gli eventi passati ci possono aiutare a comprendere cause ed effetti di un rapporto tra umanità e natura non sempre in equilibrio. C'è già qualche risultato da segnalare?***

Parlando, ad esempio, di alluvioni, le mappe della pericolosità idraulica sono già redatte dalle Autorità di Bacino Distrettuale (col supporto delle Regioni e Province Autonome), sulla base degli eventi alluvionali del passato. In Italia a supporto di tali valutazioni, il Dipartimento di Protezione Civile col contributo tecnico-scientifico dell'ISPRA, ha realizzato e messo a disposizione delle Regioni e Province Autonome una piattaforma web ad hoc, denominata «FloodCat» che si configura come catalogo nazionale degli eventi alluvionali, raccogliendone gli elementi conoscitivi essenziali in termini di estensione, magnitudo e impatti sul territorio. Tornando



ai borghi «fantasma», le località abbandonate sul territorio italiano hanno recentemente assunto un rinnovato interesse; l'ISPRA ha sino ad oggi censito circa mille di questi borghi e svolto le analisi sui primi trecento (Progetto «Ghost Cities ISPRA»). Fondamentale è conoscere le cause effettive di abbandono, in particolare se legate in tutto o in parte a rischi geologici come terremoti, alluvioni, frane, cedimenti del suolo che, come tali, hanno necessità di nuova definizione, classificazione ed eventuale perimetrazione.

In base ai dati sinora a disposizione (che non risultano ancora completi), oltre alle cause socioeconomiche, ci sono quelle naturali-geologiche e questo rende indispensabile una revisione critica delle informazioni relative ai motivi di abbandono. Parallelamente all'analisi territoriale, sono iniziate le attività di dettaglio sul campo, con sopralluoghi mirati in alcuni borghi le cui cause di abbandono risultano incerte o sconosciute. Dati e informazioni che mettiamo a disposizione delle Amministrazioni centrali e locali per definire le strategie e gli interventi più appropriati.



***Direttore Gargano, tutti i dati a disposizione concordano nel dire che l'Italia è un Paese a fortissimo rischio idrogeologico. Da dove secondo lei occorre partire per affrontare il tema nel giusto verso? E quali sono gli interventi immediatamente cantierabili?***

Ci sono più aspetti ad iniziare da quello culturale: è necessario assumere una diffusa consapevolezza dell'alto rischio idrogeologico di un Paese come l'Italia, dove il 94% dei Comuni è toccato dal pericolo di frane o alluvioni e il 30% del territorio di pianura, soggiacente al mare, è mantenuto salubre e vivibile, solo grazie alla costante azione di oltre 800 centrali idrovore. Ebbene questa realtà, gestita dai Consorzi di bonifica così come i circa 220.000 chilometri della rete idraulica minore, è ormai inadeguata di fronte ad eventi meteo sempre più localizzati nel tempo e nello spazio con un'accentuazione della loro violenza in conseguenza ai cambiamenti climatici. A ciò si devono aggiungere due ulteriori fenomeni: l'irrefrenabile consumo e cementificazione del territorio, che tocca i 2 metri quadri al secondo con la conseguente riduzione della capacità di assorbimento del suolo; a ciò si aggiunge il progressivo abbandono dei territori alti, dalla cui manutenzione altresì dipende la sicurezza delle comunità a valle. In questo quadro, gli interventi immediatamente cantierabili sono quelli previsti dal nostro Piano di Efficientamento della Rete Idraulica del Paese: 858 progetti per un investimento di quasi 4 miliardi e 440 milioni di euro, capaci di attivare oltre 21.000 posti di lavoro.

***Sono sufficienti le risorse previste nel PNRR?***

Assolutamente no, sia per i soli 880 milioni destinati al settore idraulico sia per il vincolo di destinare tali risorse al miglioramento di opere esistenti, escludendo la realizzazione di nuove.

***Come funziona la collaborazione tra Comuni e Consorzi di bonifica per la prevenzione e la mitigazione del rischio idrogeologico?***

Sul piano operativo bene: non essendo la gran parte dei Comuni nelle condizioni di intervenire in materia, delegano tale compito ai Consorzi di bonifica. Sono, infatti, oltre un migliaio, i protocolli d'intesa operanti lungo la Penisola. Diverso è invece il giudizio in materia di programmazione urbanistica, dove tuttora si continuano a disattendere i pareri espressi dai Consorzi di bonifica con conseguenze che

Anche la siccità provoca dissesto - ANBI propone un «piano laghetti»

a colloquio con Massimo Gargano

di Giampiero Guadagni



Massimo Gargano, Direttore generale dell'Associazione Nazionale Bonifiche Irrigazioni e già Presidente ANBI negli anni precedenti



si evidenziano nei momenti di criticità per colpa di edificazioni sorte in luoghi inadeguati e per la mancanza di una cultura del territorio.

***I Consorzi di bonifica sono in trincea per affrontare frane e alluvioni. Ma in che misura l'aumento dei costi energetici condiziona il vostro contributo? E cosa chiedete alla politica?***

I bilanci dei Consorzi di bonifica sono stati messi a dura prova dal contemporaneo aumento dei costi e dei consumi d'energia, dovuti alle eccezionali condizioni climatiche dei mesi scorsi. Per legge, gli enti consorziali non possono chiudere i bilanci in passivo e, quindi, i maggiori oneri, nonostante oculatissime gestioni, si riversano sugli oneri a carico dei consorziati. Eppure, basterebbe poco alla politica per non costringerci a mettere le mani in tasca agli italiani. Innanzitutto, da tempo chiediamo che, considerato l'interesse pubblico della prevenzione idrogeologica, ci venga riconosciuto un prezzo agevolato per l'energia elettrica, quantomeno sgravato dall'Iva. In secondo luogo, vorremmo poter completamente utilizzare l'energia rinnovabile, prodotta dai nostri impianti idroelettrici e fotovoltaici; invece, la gran parte dobbiamo metterla in rete per poi riacquistarla ad un prezzo maggiorato. Come usiamo dire: è come se ai vigili del fuoco facessero pagare l'acqua per spegnere gli incendi!

***Il rischio idrogeologico è accentuato dalla crisi climatica. Il 2022 ha registrato la più grave siccità degli ultimi 50 anni. ANBI, assieme a Coldiretti, ha presentato fin dal 2017 un progetto generale di costruzione di nuovi invasi che, sulla carta, dovrebbero aiutare a creare delle riserve idriche da utilizzare nei momenti di maggiore necessità. Di cosa si tratta e a che punto è questo progetto?***

La suggestione è realizzare 10.000 bacini medio-piccoli, 6.000 aziendali e 4.000 consorziali, entro il 2030: sono i cosiddetti laghetti ad uso multifunzionale, compatibili con l'ambiente e in sintonia con le comunità locali. Costituirebbero una riserva d'acqua per i momenti di necessità agricola ma, se necessario, anche per uso potabile. Inoltre, potrebbero essere coperti con pannelli fotovoltaici galleggianti fino al 30% della superficie e fungerebbero anche da polo di «wellness sociale» e area di interesse naturalistico con evidenti vantaggi per il turismo locale. Ad oggi sono pronti 223 progetti definitivi ed



esecutivi, cioè pressoché cantierabili, lungo tutta la Penisola; sono in attesa di finanziamento, ma certo non rimangono immobili e recentemente, grazie ad una legge regionale, abbiamo inaugurato in Lombardia la prima trasformazione di un'ex cava in invaso per la raccolta delle acque. Come sempre, infatti, prima di realizzare il nuovo, privilegiamo il recupero dell'esistente in una logica di

sostenibilità: basti pensare che la capacità complessiva dei bacini esistenti in Italia è ridotta del 10% a causa del progressivo interramento del fondale. Oltre che santi, poeti e naviganti siamo sicuramente grandi ingegneri, ma purtroppo destinare le necessarie risorse per la manutenzione, indispensabile quanto politicamente poco gratificante, non è proprio nelle corde del Paese...



Provare ad affrontare il tema del dissesto idrogeologico in Italia non può prescindere dal premettere che il nostro territorio è geologicamente giovane e, pertanto, ancora morfologicamente fragile.

Cionondimeno, incuria e abuso del suolo ne hanno lungamente caratterizzato l'utilizzo.

In questa condizione, riprendendo le parole del prof. Gian Vito Graziano, «le piogge intense devono essere considerate inneschi e non certo l'origine dei fenomeni di dissesto idrogeologico».

Eppure, il tema del dissesto idrogeologico costituisce un argomento di grande rilevanza a causa degli impatti, non solo sulla popolazione e sulle infrastrutture, ma anche sul tessuto economico e produttivo.

Ma la gestione di questi impatti sembra interessare solo per gli aspetti emotivi, senza che si intraveda una razionale volontà di intervenire a salvaguardia del territorio. All'indomani delle calamità, magari, si sospendono le campagne elettorali – come nel caso dell'alluvione che colpì le Marche nel settembre 2022 – si lanciano collette e si sviluppano catene umanitarie per soccorrere le popolazioni colpite, se ne parla per giorni, facendo leva sui drammi umani e indignandosi per il ripetersi degli eventi, ma poi, esaurito il pathos iniziale, si rimuove il tema dalla cronaca e si abbandona la questione.

E invece si dovrebbero affrontare prudentemente complessità che non dovrebbero essere sottovalutate. La fragilità del nostro territorio è di per sé potenzialmente all'origine di frane, esondazioni, alluvioni, dissesti di carattere torrentizio, sprofondamenti, anche a prescindere dall'azione destabilizzante dell'uomo. Tuttavia, la causa di gran parte degli eventi calamitosi a cui assistiamo non è da attribuire solamente a fattori geologici, bensì, oltre che alla crescita di fenomeni meteorologici anomali, soprattutto, ad azioni di origine antropica, dalla cementificazione, alla deforestazione, a tecniche di coltura non ecosostenibili, tanto per citarne qualcuna. E, certamente, alla mancanza di presidi e manutenzione del territorio.

Il delicato assetto geomorfologico del territorio nazionale, reso vulnerabile da uno sviluppo antropico disordinato e spesso speculativo, rende, dunque, l'Italia il Paese europeo maggiormente interessato da fenomeni franosi, con circa i 2/3 delle frane censite in Europa.

La frequente riproposizione di eventi e di reazioni agli even-

## Investire sulla sostenibilità e dare concretezza al patto di corresponsabilità con le generazioni future

di Giulio Romani



Segretario confederale CISL



ti stessi, sempre uguali, come se ogni volta fosse la prima, ci interroga su quanto nel Paese sia carente una generale sensibilità sul tema. Si reagisce alle calamità, alla perdita di vite umane, con un po' di clamore mediatico, con la ricerca mediatica del colpevole, dell'errore nelle previsioni, del chi avrebbe potuto fare cosa per evitare l'ennesimo disastro, e lì ci si ferma.

Ben poco si fa per far crescere la consapevolezza che, a maggior ragione in un'epoca in cui il cambiamento climatico induce fenomeni atmosferici incontrollabili e imprevedibili, **la cultura della prevenzione** diventa un nesso imprescindibile su cui regolare la vita delle persone, delle imprese, delle comunità. Per fare un parallelismo, in Italia la crescita di consapevolezza circa l'importanza della prevenzione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro affonda le sue origini a partire dagli anni '50. Ci sono voluti trent'anni di mobilitazioni sociali e sindacali, di evoluzioni del diritto interno e poi comunitario, di dibattiti sviluppati dalle Organizzazioni Internazionali, affinché si consolidasse - con la Direttiva 89/391/CEE - l'idea della «massima sicurezza tecnologicamente possibile» a scapito di quella della cosiddetta «monetizzazione del rischio». E, nonostante tutto, i dati Inail di infortunio sul lavoro ci ricordano che i diritti acquisiti vanno continuamente difesi. Questa considerazione ci richiama a quanto

ritardo ci sia nel Paese non solo in materia di ambiente, di salute e di sicurezza, nell'applicazione del dettato costituzionale e a quanto sia stato fuorviante il dibattito, in vero tuttora in corso, sulla gerarchia dei temi affrontati dall'art. 41 della nostra Costituzione, laddove non pochi si ostinano a leggere nell'ordine dei commi una volontà dei costituenti di privilegiare il diritto all'esercizio della libera impresa rispetto alla necessità di renderlo non confliggente con l'utilità sociale, declinata anche con le fattispecie sopra citate.

Il ritardo nella presa di coscienza dei legislatori della necessità di non considerare le prescrizioni del comma 2 come semplice richiesta rivolta agli imprenditori di aderire a valori e principi della responsabilità sociale, ma come obbligo di sostenibilità sociale e ambientale dell'impresa, validante per il riconoscimento della sua stessa legittimità, ha contribuito a produrre una cultura nazionale indulgente verso gli abusi e le forzature. Una cultura che ha condizionato la gestione delle pubbliche amministrazioni locali, spaventate dalla possibilità di perdere opportunità economiche per il territorio e che nel tempo ci ha abituati ad una assurda tolleranza





verso le irregolarità che non coinvolge solo gli autori e le autorità, ma intere comunità silenziose, quando non addirittura consenzienti. Una cultura che ancora oggi si incrocia con una malintesa idea del fare o del «lasciamoli fare» anche quando il fare diventa «fare a tutti i costi».

Ciò nondimeno, sulle questioni ambientali, non partiamo dall'anno zero. Abbiamo modelli di evoluzione culturale da cui attingere che, con i dovuti accorgimenti e considerazioni attuali, possiamo mutuare e applicare, a partire dalla prevenzione e, nel caso specifico, dalla mitigazione del rischio. I rimedi per contrastare il dissesto esistono e sono strettamente legati alla volontà di salvaguardare il territorio, superando il conflitto tra cultura ambientalista e quella interventista, dato che molti lavori di risanamento vengono contestati per il loro impatto ambientale, mentre quelli che vengono finanziati scontano tempi lunghissimi tra progettazione,

assegnazione dei lavori e collaudo.

La Cisl ha costantemente posto l'attenzione sulla necessità di dare continuità operativa ai piani di tutela contro il dissesto idrogeologico, quali «Proteggi Italia» da ultimo, preceduto da «Italia Sicura» e «Sblocca Italia», e sulla possibilità di cooperare per una grande delocalizzazione programmata di attività produttive ed edifici residenziali in territori più sicuri.

Il Governo Renzi con Italia Sicura stanziò 9,5 miliardi di euro, ma ne furono spesi solo tre in 1475 progetti. Nel 2017 il Governo Gentiloni stanziò 10 miliardi per lo Sblocca Italia; più o meno la stessa cifra successivamente stanziata dal Governo Conte, cambiando il nome del piano in Proteggi Italia: 10,9 miliardi di euro a copertura del triennio 2019-2021.

Ma, come in altri settori, è stata la capacità di spesa a rallentare l'utilizzo delle risorse stanziate.

Attualmente, la media di spesa annua per il



nostro territorio è di circa 320/350 milioni di euro.

La gran parte dei fondi, anziché andare a progetti di prevenzione, viene assorbita dalla gestione degli «stati di emergenza», divenuti così ricorrenti da essere, di fatto, la nuova ordinarietà, come successo questo inverno in diverse nostre regioni.

Non c'è dubbio che, per velocizzare la realizzazione di progetti di tutela del territorio, occorrerebbe agire anche sul versante dell'efficienza burocratica e amministrativa. Bisognerebbe creare, ad esempio, una banca dati nazionale unitaria per la gestione dei fondi, ma anche agire sulle cause delle difficoltà delle amministrazioni nazionali e locali nello svolgere funzioni ordinarie che hanno portato, nel tempo, a dover ricorrere diffusamente a gestioni commissariali.

Occorre imprimere una spinta decisa verso la direzione del maggior interesse sociale, tra le ragioni immediate dell'economia, spesso privilegiate a scapito degli interventi a tutela del territorio, e quelle di lungo termine di salvaguardia dell'ambiente in cui viviamo e dovranno vivere anche le generazioni future.

Occorre una governance capace di imprimere la giusta spinta all'attuazione degli interventi, giacché non sono le risorse un limite alla realizzazione degli stessi.

Ripristinare una Struttura di Missione sul dissesto idrogeologico – presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – aiuterebbe sicuramente a trasformare i finanziamenti in essere in cantieri, definendo con chiarezza, compiti e funzioni, recuperando capacità di spesa, riducendo burocrazie inutili e dannose che hanno ostacolato la realizzazione dei programmi di intervento.

In Italia non può esserci sviluppo e soprattutto sviluppo sostenibile senza aver cura della fragilità del territorio. Transizione ecologica, digitale e sociale devono andare di pari passo con la messa in sicurezza del nostro Paese. Sarebbe irragionevole spendere le risorse del PNRR per aumentare e migliorare le infrastrutture senza curarsi della precarietà geologica su cui quelle infrastrutture saranno costruite. Per troppo tempo la questione ambientale è stata fuorviata da atteggiamenti ideologici contrapposti: la cronaca, se non bastassero gli studi accademici, ci dice

oggi che deve diventare una priorità generale, coinvolgendo e responsabilizzando tutti, cittadini, lavoratori, imprese, decisori politici. Ovviamente, come qualunque azione riformatrice, la messa in sicurezza del territorio, e la conseguente messa in discussione dei modelli di insediamento urbano e produttivo esistenti non sono prive di conseguenze e di rischi per il mondo del lavoro e non solo. In questo contesto, la CISL ha avviato una ricognizione con le proprie rappresentanze territoriali, per sensibilizzarle sul tema e attuare azioni mirate. Oltre alle risorse destinate, assegnate ed utilizzate è importante capire l'impatto occupazionale degli interventi previsti, quali siano i rischi e le tutele necessarie in termini di salute e sicurezza dei lavoratori coinvolti, come vengono trattati i rifiuti delle opere cantierabili e che disponibilità di impiantistica c'è per il loro smaltimento. Sono stati realizzati incontri informativi e formativi con le strutture sia a livello regionale che territoriale insieme alle federazioni interessate, raccolte le loro indicazioni e istituito un coordinamento nazionale ad hoc. I riscontri confermano la

complessità del tema, l'articolazione dei bisogni, le specificità connesse alla diversità dei territori, delle economie locali, delle amministrazioni presenti.

In alcune regioni sono stati istituiti tavoli di confronto congiunti con le istituzioni, in altre si è avuta la partecipazione a tavoli permanenti regionali di coordinamento per la pianificazione degli interventi, in altre ancora sono state avviate interlocuzioni con le autorità di bacino competenti. Solo alcune regioni hanno proposto strategie di diversificazione economica sul lungo termine e adeguate misure di protezione sociale.

Investire efficacemente sui e per i nostri territori significa investire sulla sostenibilità, assumendosi la responsabilità di produrre sicurezza economica e sociale per ogni singolo individuo.

Significa dare concretezza a quel patto di corresponsabilità con le generazioni future sancito nella Dichiarazione di Rio de Janeiro, nella Convenzione di Bonn, nelle Risoluzioni dell'Assemblea Generale ONU, nella Carta Europea dei Diritti Fondamentali e non da ultimo, nell'art. 9 della nostra Costituzione.



## 1. INTRODUZIONE

Per *dissesto idrogeologico* si intende la degradazione ambientale provocata dall'azione erosiva delle acque superficiali in contesti geologici naturalmente predisposti – a causa della presenza, ad esempio, di rocce argillose – o dall'assenza di un adeguato ricoprimento boschivo.

Al riguardo, l'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) ha constatato come nel 2021 il 93,9% dei comuni italiani (7.423) fosse esposto al rischio di frane, alluvioni ed erosione costiera con la messa in pericolo di 8,1 milioni di abitanti.<sup>1</sup>

A fronte di tale contesto, appare utile in questa sede fornire un quadro giuridico essenziale della normativa su prevenzione, mitigazione e contrasto al dissesto idrogeologico.

## 2. LA DISCIPLINA DI RIFERIMENTO

L'art. 40, c. 1, lett. b), d.l. 109/2018 conv. in l. 130/2018 affida alla *Cabina di regia Strategia Italia* la verifica dello stato d'attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio, tra cui rientra il dissesto idrogeologico, e la prospettazione di possibili rimedi.<sup>2</sup> Quest'ultima è stata istituita con DPCM 15 febbraio 2019 ed è composta dal Presidente del Consiglio dei ministri, che la presiede, e dai ministri interessati alle materie trattate nonché dai presidenti di Conferenza delle regioni e delle province autonome, UPI (Unione delle Province d'Italia) ed ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani).

Inoltre, è di particolare interesse il *Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (c.d. ProteggItalia)* che, ai sensi dell'art. 1 DPCM 20 febbraio 2019, ha ad oggetto un quadro unitario di fabbisogni, ambiti ed interventi, risorse disponibili (14,3 miliardi di euro), sistema di gestione, risultati attesi, monitoraggio ed è articolato «in una pluralità di programmi

<sup>1</sup> Secondo l'edizione 2021 del *Rapporto sul dissesto idrogeologico in Italia*, le «regioni con i valori più elevati di popolazione a rischio frane e alluvioni sono Emilia – Romagna, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Liguria. Le famiglie a rischio sono quasi 548.000 per frane e oltre 2,9 milioni per alluvioni. Su un totale di oltre 14,5 milioni di edifici, quelli ubicati in aree a pericolosità da frana [...] sono oltre 565.000 (3,9%), quelli [...] in aree inondabili [...] oltre 1,5 milioni (10,7%)»

<sup>2</sup> Per quanto concerne la competenza degli interventi, merita una menzione la nomina governativa di *Commissari per il contrasto al dissesto idrogeologico* che, tra l'altro, sono responsabili delle relative linee d'azione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), configurate per legge come opere di preminente interesse nazionale (art. 36 *ter*, cc. 1 – 3, d.l. 77/2021 conv. in l. 108/2021).

## La cornice legislativa in materia di dissesto idrogeologico

a cura di Ettore Innocenti



Ricercatore e formatore della Fondazione Ezio Tarantelli presso il Centro Studi Cisl di Firenze



obiettivo facenti capo a ciascuna delle amministrazioni competenti» (c. 4).<sup>3</sup>

Infine, acquistano un fondamentale rilievo le seguenti misure del PNRR:

- a) M2C4.1 – I.1.1 – 8 – 9: investimento di 500 milioni di euro per la realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione dei rischi sul territorio;
- b) M2C4.2 – I.2.1 – 10 – 13: investimento di 2,5 miliardi di euro per il finanziamento di interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico;
- c) M2C4.2 – I.2.2 – 14 – 17: investimento di 6 miliardi di euro per la resilienza e la valorizzazione del territorio in ambito comunale;

d) M2C4.2 – R.2.1 – 1: riforma per la semplificazione ed accelerazione delle procedure attuative degli interventi contro il dissesto idrogeologico.

### 3. CONSIDERAZIONI FINALI

Alla luce delle considerazioni effettuate sinora, la *ratio* a cui si ispira la disciplina sul dissesto idrogeologico è riconducibile al principio di *sussidiarietà verticale*, che si traduce nella rimessione a livello decentrato dell’attuazione di interventi programmati tramite un coordinamento nazionale.

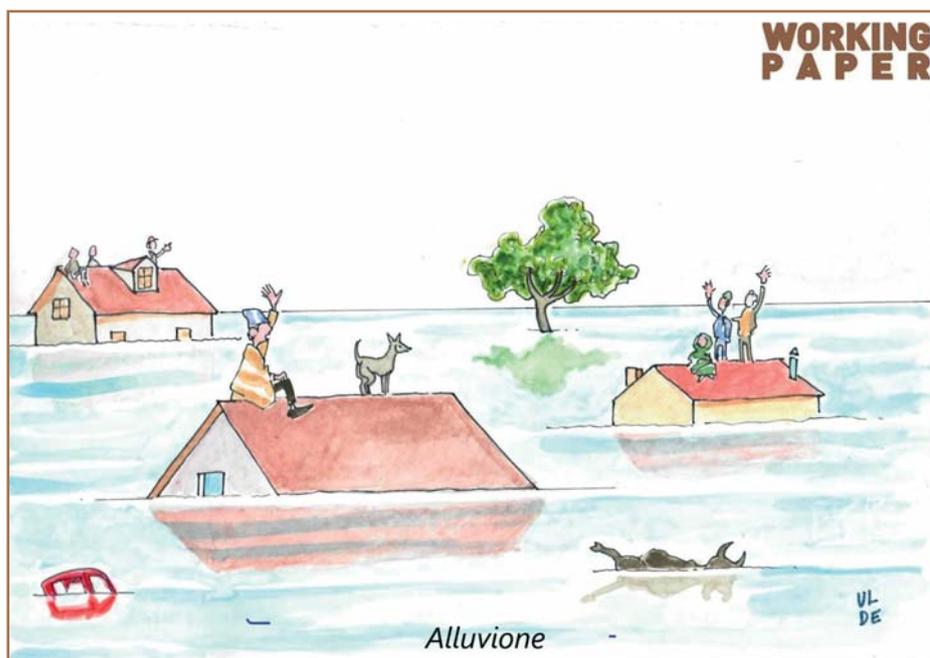
Tenuto conto dell’impatto in termini occupazionali di alcune politiche di contrasto al dissesto idrogeologico – si pensi, ad esempio, all’emanazione di provvedimenti d’espropriazione per pubblica utilità che si ripercuotono su contesti produttivi oppure all’aggiudicazione di gare d’appalto pubbliche per la messa in sicurezza di edifici – si auspica la *partecipazione* delle parti sociali ai tavoli di concertazione al fine di garantirne la sostenibilità non soltanto sotto il profilo ambientale, ma anche economico e sociale.



<sup>3</sup> Per una disamina dell’implementazione del Piano si rinvia alla *relazione della Corte dei conti allegata alla deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G* secondo cui «la cifra stanziata in 20 anni dal Ministero dell’ambiente (oggi Ministero della transizione ecologica) per far fronte al dissesto idrogeologico in Italia ammonta a circa 7 miliardi di euro per [...] oltre 6.000 progetti finanziati su un totale di richieste che superano i 26 miliardi di euro, cifra che rappresenterebbe una stima del costo teorico per la messa in sicurezza dell’intero territorio nazionale».

# Alluvione

di Ulderico Sbarra



Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione

[workingpapers@fondazionetarantelli.it](mailto:workingpapers@fondazionetarantelli.it)

[www.fondazionetarantelli.it](http://www.fondazionetarantelli.it)

Ha ricoperto per undici anni l'incarico di segretario regionale della CISL Umbria e nel 2019 è entrato a far parte dello staff della Fondazione Ezio Tarantelli. Si è diplomato presso l'istituto d'arte Bernardino di Betto (Pinturicchio) di Perugia e maestro d'arte presso l'ISA di Deruta in grafica e pittura