

GOVERNO, REGIONI, PROVINCE E ALTRI ENTI UN MOSAICO DI COMPETENZE PER LA DIFESA DEL TERRITORIO

La difesa del territorio e la lotta al dissesto idrogeologico dipendono dall'azione e dall'interazione di numerosi attori. Il quadro delle competenze e delle responsabilità è molto articolato e per essere esaustivo non può prescindere dal considerare la necessaria collaborazione dei soggetti che devono occuparsi di pianificazione, di finanziamento, di realizzazione di interventi, sia in emergenza sia in "tempo di pace", con lo scopo di arrivare a una gestione integrata e complessiva. Tutti gli interlocutori (governo, Regioni, Comuni, protezione civile, Autorità di bacino, Consorzi di bonifica, ricercatori) a cui abbiamo chiesto di descrivere brevemente i diversi ruoli e di indicare le priorità da seguire hanno sottolineato un'urgenza per l'Italia: uscire dalla logica dell'emergenza, puntare sulla prevenzione andando a ridurre il rischio e aumentando la consapevolezza dei cittadini. Serve quindi un diverso orientamento delle politiche, una *governance* che riesca a orientare gli aspetti tecnici, economici e sociali in un'unica direzione da seguire. (SF)

IL GOVERNO

**#italiasicura,
una regia
per la lotta
al dissesto**



Erasmo D'Angelis
#italiasicura, Presidenza del
Consiglio dei ministri

La struttura di missione presso il Consiglio dei ministri ha il compito di pianificare e accelerare la realizzazione degli interventi necessari e urgenti. Tutti i presidenti di Regione sono stati nominati commissari di governo per la mitigazione del rischio idrogeologico. Occorre puntare decisamente alla prevenzione.

Se è vero che 1 euro investito in opere di prevenzione dal rischio frane e alluvioni ne fa risparmiare 100 da spendere per riparare i danni dopo le emergenze, si comprende facilmente perché il Governo Renzi abbia cambiato radicalmente approccio alla gestione del rischio rappresentato dal dissesto idrogeologico. È, infatti, operativa a Palazzo Chigi la Struttura di missione #italiasicura "contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche", compito: accelerare gli interventi necessari e urgenti, pianificare l'opera pubblica nazionale di cui un paese grande, moderno e forte come l'Italia ha urgente bisogno coordinando e facendo regia di tutti i settori dello stato e della pubblica amministrazione, con una decisa azione di stimolo, supporto, monitoraggio, controllo.

È cambiata la *governance*. La politica ci mette la faccia: la legge di conversione (11 agosto 2014 n. 116 del decreto legge 24 giugno 2014 n. 91) ha nominato tutti i presidenti di Regione commissari di governo nei rispettivi territori per gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. La riorganizzazione e

la sburocratizzazione sono già iniziate, come dimostrano i molti cantieri sbloccati e aperti.

Basta piangersi addosso, l'Italia chiude la pagina del dissesto doloso e per la prima volta investe in sicurezza e difesa idrogeologica non inseguendo le emergenze, ma facendo prevenzione. È questo l'obiettivo di #italiasicura e il test di questi mesi dimostra che ce la faremo, con un lavoro di squadra. In otto mesi abbiamo aperto o riaperto 783 cantieri per 1.072 milioni dei 2,3 miliardi recuperati e non spesi negli ultimi 15 anni. Il resto diventerà cantiere nel corso del 2015. È partito anche il piano delle 14 città metropolitane con un investimento complessivo di 1.2 miliardi per opere da Genova a Milano, da Firenze a Messina. Abbiamo finalmente un piano nazionale con 7.152 opere da pianificare in tutte le Regioni ed è stata già definita una spesa mai finanziata in Italia per 9 miliardi complessivi. Gli atti dei presidenti-commissari di governo con "dichiarazione di pubblica utilità" sostituiscono anche "visti, pareri, autorizzazioni, nulla osta e ogni altro provvedimento abilitativo necessario" costituendo, dove è necessario e dove non si provocano impatti ambientali, "variante agli strumenti di pianificazione urbanistica

e territoriale", fatti salvi i pareri del ministero dei Beni culturali se necessari, ma "da rilasciarsi entro 30 giorni". Bisogna, infatti, arginare l'alluvione burocratica e il dominio della burocrazia che vede accavallarsi in materia un sovraccarico di ben 1.300 norme e interventi legislativi statali e regionali emanati dopo la legge-quadro del 1989, interpretati da un altrettanto abnorme numero di 3.600 enti e soggetti competenti a vario titolo sui territori che non si sono mai parlati e non sono mai stati coordinati o messi in rete. È quella fitta giungla che ha impedito l'apertura di centinaia di cantieri indispensabili. Non è più accettabile vedere tanti territori che crollano, franano e si allagano, in alcuni casi troppo facilmente e, pur in presenza di risorse disponibili, aspettare mesi o anni per firme, timbri e pareri, sentenze. Assistere a conferenze di servizi dove i poteri di veto di ogni partecipante sono simili a quelli del Consiglio di sicurezza Onu, facendo passare spesso dai 3 ai 6 anni dalla progettazione all'inizio dei lavori. È anche così che si finisce nel fango. Il nuovo modello di intervento definisce con chiarezza compiti e funzioni, recupera i ritardi e l'intera capacità di spesa per mettere il più possibile in sicurezza il paese più bello e fragile del mondo.



FOTO: #ITALIASICURA - PALAZZO CHIGI

LE REGIONI

Pianificazione e prevenzione, il ruolo delle Regioni



Alberto Valmaggia

Assessore all'Ambiente Regione Piemonte,
Coordinatore all'Ambiente, energia
e territorio della Conferenza delle Regioni
e delle Province Autonome

Il Piano per l'assetto idrogeologico (Pai) è oggi il principale strumento regolativo per la difesa idrogeologica del territorio e della rete idrografica. La struttura di missione è chiamata a concentrare l'attenzione sugli elementi maggiormente esposti a rischio e sulla popolazione interessata. L'esperienza del Piemonte.

Le Regioni, in accordo con le Autorità di bacino cui afferiscono, hanno il compito di soddisfare l'obiettivo di rilevanza e interesse nazionale che la legislazione in vigore identifica con la difesa del suolo. Questo obiettivo viene perseguito attraverso strumenti di pianificazione (di bacino, territoriali, urbanistici), di prevenzione, di programmazione e di protezione civile.

La legislazione nazionale, storicamente rappresentata dalla L. 183/1989 (legge quadro sulla difesa del suolo), è oggi nella fase conclusiva di revisione nell'ambito del decreto legislativo 152/2006 (parte III). Nel frattempo, diverse leggi speciali si sono via via succedute a seguito di gravi eventi calamitosi (quali Sarno o Soverato), dettando regole, modalità di azioni e misure perseguite non sempre in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale.

Il Piano per l'assetto idrogeologico (Pai) è oggi il principale strumento regolativo previsto dalla L. 183, volto a prevenire, o comunque a limitare, il rischio idraulico e idrogeologico, a dettare misure per una corretta gestione e pianificazione del territorio e a recuperare le condizioni di equilibrio dinamico dei sistemi naturali; un piano territoriale che disciplina le azioni riguardanti la difesa idrogeologica del territorio e della rete idrografica.

Le azioni che il Pai mette in campo sono sia strutturali (opere di difesa), sia non strutturali; ossia azioni, procedimenti e norme volte a porre delle regole di uso del suolo affinché le scelte urbanistiche siano sostenibili e quindi compatibili con le caratteristiche idrogeologiche della zona, nonché coerenti con la pericolosità



delle aree e la vulnerabilità degli edifici esistenti.

L'esperienza piemontese, ad esempio, ha portato all'attuazione del Pai attraverso i piani regolatori; strumenti storicamente "più vicini al cittadino", che, attraverso puntuali analisi, consentono di effettuare scelte urbanistiche consapevoli con un evidente sforzo di coordinamento degli strumenti alle diverse scale e ai diversi livelli istituzionali.

Attualmente le Regioni, in coordinamento con il ministero dell'Ambiente e l'Ispar, oltreché naturalmente con le Autorità di bacino, stanno lavorando all'attuazione della direttiva europea 2007/60/CE (Alluvioni), volta a istituire un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvione per la riduzione delle conseguenze su salute umana, sull'ambiente, sul patrimonio culturale e sulle attività economiche. Sarà così possibile disporre di un efficace strumento per la gestione del rischio di alluvioni attraverso l'elaborazione di mappe della pericolosità e del rischio (già approvate a dicembre 2014) e alla conseguente adozione di un piano di gestione del rischio alluvioni da approvare entro dicembre 2015.

La forte segnatura della direttiva alluvioni sugli elementi esposti a rischio e sulla popolazione interessata è stata ripresa sinergicamente dalla *Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico* (istituita nel maggio 2014) come principale elemento di riferimento per stabilire le priorità d'intervento nell'ambito di una piattaforma web partecipata a livello nazionale (Rendis Web).

La carenza di risorse, oggi più che mai accentuata, genera la necessità imprescindibile di utilizzare al meglio

quelle poche disponibili, indirizzandole a quelle situazioni che riducono con certezza il rischio laddove il livello di pericolosità degli eventi attesi inciderebbe gravemente sui beni e sulla popolazione esposta.

Per quanto riguarda il Piemonte, si può dire che i numerosi interventi realizzati negli anni, le disposizioni normative dei piani regolatori, la quasi totale assenza di abusivismo edilizio e la politica di rilocalizzazione dalle aree a rischio, offrono oggi un territorio per molti versi ancora fragile, ma tuttavia governato. Risulta quindi necessario completare il quadro degli interventi prospettati seguendo l'ordine delle priorità stabilite dalla Struttura di missione, a partire dalle aree metropolitane e dagli interventi con livello di progettazione più avanzata, soprattutto incrementando le manutenzioni sui corsi d'acqua e sui versanti, oltre che a mettere in campo interventi che, laddove ancora possibile, tendano a rigenerare il corso d'acqua secondo la maggiore naturalità.

Sicuramente il tema della comunicazione, dell'informazione e della diffusione della conoscenza della pericolosità e del rischio verso la popolazione deve ancora essere migliorato. Il cittadino dovrà avere maggiore consapevolezza del rischio idrogeologico, maggiore responsabilizzazione a fronte di un rischio più accettabile, nuova cultura del rischio. Le città dovranno essere più sostenibili e più resilienti.

I Comuni, infine, sono chiamati anch'essi a confidare sul fatto che la conoscenza, e quindi la buona pianificazione del proprio territorio, potrà costituire la base per rendere le loro richieste di fondi per la realizzazione degli interventi, valutabili e condivisibili.

I COMUNI

Difesa del suolo, uscire dall'emergenza perenne



Bruno Valentini

Sindaco di Siena e presidente della Commissione Ambiente, territorio e protezione civile dell'Ance

Nel nostro paese la filiera delle responsabilità rispetto alla programmazione è molto complessa, in un quadro normativo non ancora bene delineato. Ciò ha favorito il consolidarsi di una cultura dell'emergenza, invece della capacità di programmare gli interventi di prevenzione. Le novità positive dal DI "Sblocca Italia".

Si è ormai consolidato il dato che mostra come una parte importante del territorio del nostro paese sia esposta al rischio idraulico e idrogeologico, anche a seguito dei cambiamenti del clima e delle manifestazioni temporalesche, dove è sempre più probabile il pericolo di eventi alluvionali e di frane, e le comunità devono potersi attrezzare nella mitigazione del rischio e nell'assunzione dei pericoli presenti sul territorio. La filiera delle responsabilità nella complessa materia della difesa del suolo, stante il processo di riforma della legge 183 – di fatto ancora in corso – è molto articolata e non sempre è facile individuare

quali siano i soggetti effettivamente competenti nei diversi ambiti, in modo particolare rispetto alle attività di programmazione. Ciò ha favorito il consolidarsi di una *cultura dell'emergenza*, come unica risposta alla mancanza di un quadro normativo ordinario capace di programmare gli interventi di prevenzione dei rischi, ma soprattutto di quelli di cura e manutenzione del territorio.

Gli eventi disastrosi che purtroppo continuano a susseguirsi ormai con frequenza sempre più ravvicinata in virtù del cambiamento del clima hanno portato il Governo a prevedere un'azione straordinaria con il decreto legge 133/2014 del 12 settembre 2014 "Sblocca Italia", che ha introdotto un piano complessivo di interventi strutturali volti a contrastare il dissesto idrogeologico, confermando ai presidenti di Regione poteri straordinari, in qualità di Commissari di governo alla realizzazione delle opere, meccanismo che ci si augura potrà anche aiutare a superare l'*empasse* dei lunghi tempi della pubblica amministrazione.

Ora che inizia anche a prendere forma il quadro delle risorse per questo piano straordinario per la sicurezza del suolo, con una prima *tranche* di stanziamenti Cipe e con il primo dei decreti che individuerà puntualmente gli interventi da realizzare e le modalità di trasferimento delle risorse – che ci auguriamo siano definitivamente escluse dal computo del Patto di stabilità – i presidenti delle Regioni, in qualità di Commissari di

Governo, potranno anche procedere celermente rispetto alla progettazione, visto che a oggi solo il 10% dei progetti è effettivamente esecutivo e cantierabile. Rispetto alla scarsa capacità progettuale – da attribuire anche alla carenza di personale tecnico che è difficile colmare con i forti limiti posti per la finanza pubblica – si apprezza l'indicazione della Presidenza del Consiglio di investire anche in questa direzione.

Sono anche utili le misure di supporto all'azione dei sindaci per gli abbattimenti di immobili abusivi dislocati nelle aree a rischio, inserite nel progetto di legge sulla green economy, con un primo Fondo di 10 milioni di euro. Rispetto all'abbattimento delle opere sarà anche indispensabile prevedere un luogo di concertazione per definire misure utili allo snellimento procedure e a garantire certezza del processo.

Per l'efficacia dell'azione dei Sindaci – che vorremmo ricordare non sono il soggetto istituzionale che ha disposto in merito ai numerosi condoni degli ultimi decenni, causa indiretta della crescita del fenomeno dell'abusivismo – manca fundamentalmente una coerente legislazione urbanistica nazionale, oltre a norme di indirizzo sul consumo del suolo. La pianificazione di emergenza si dovrà poi integrare con gli altri strumenti di pianificazione; è importante, infine, un maggior coinvolgimento delle comunità locali interessate e dei cittadini, che devono essere informati, consapevoli in un'ottica di *resilienza* e di *preparazione al rischio*.



FOTO: MISERICORDIA DI FIRENZE

LA PROTEZIONE CIVILE

Protezione civile, un sistema che coinvolge tutto il paese



Franco Gabrielli
Prefetto di Roma

Già Capo Dipartimento della protezione civile

Il sistema della protezione civile in Italia ha una configurazione modulare, articolata sul principio di sussidiarietà dei livelli territoriali e nazionale. Si tratta di un sistema complesso, su cui si sono succeduti numerosi interventi legislativi. Una nuova legge delega dovrebbe sciogliere alcuni nodi.

La diffusione e la gravità dei rischi naturali o derivanti da attività umana in un territorio fragile e fortemente antropizzato come quello italiano non hanno confronti nel panorama europeo e rendono imprescindibile un sistema di protezione civile policentrico e coordinato. Dalle autorità elette ai numerosi corpi e forze dello Stato, dai centri di competenza scientifica al volontariato organizzato, passando per ogni altro soggetto, pubblico o privato che sia: solo con il concorso di molteplici attori e strutture, infatti, si può pensare di affrontare in modo efficace l'enorme sfida di tutelare la sicurezza dei nostri concittadini, dei centri abitati e del patrimonio artistico e naturale. Una configurazione modulare, quindi, incentrata su oltre ottomila autorità di

protezione civile – individuate nei sindaci di ciascun Comune d'Italia – e articolata sul principio di sussidiarietà dei livelli territoriali e nazionale: una protezione civile che si declina al plurale, capace di attivarsi in modo proporzionale non solo rispetto agli eventi, ma anche alle effettive capacità di risposta dei territori, ossia alla loro resilienza. Un sistema complesso per affrontare sfide complesse, insomma, che è cresciuto e si è radicato nel territorio in poco più di vent'anni.

Un dato, in particolare, rende evidente la complessità e stratificazione delle diverse questioni afferenti alla materia protezione civile: il *Servizio nazionale della protezione civile*, delineato dalla legge n. 225 del 1992, è stato oggetto in appena ventitré anni di vita di numerose modifiche, di cui ben nove negli ultimi cinque. Un quadro normativo in costante divenire, in parte per l'evidente esigenza di aggiornare il funzionamento di un servizio vitale per il paese, in parte – è impossibile negarlo – ispirate a contingenze emergenziali o a esigenze meramente contabili.

Oggi è all'esame della Camera dei deputati un disegno di legge delega per il riordino delle disposizioni in materia di sistema nazionale e di coordinamento della protezione civile: il progetto, ambizioso, è rivedere e aggiornare, in modo organico, l'intero corpus normativo in materia di protezione civile, salvaguardando e valorizzando competenze e responsabilità dei livelli territoriali e, allo stesso tempo, le esigenze di indirizzo unitario e coordinamento. Si tratta di una riforma che offre l'occasione per affrontare le principali criticità dell'attuale situazione normativa, prima fra tutte la frammentarietà e

la conseguente scarsa chiarezza dei diversi compiti e responsabilità tra livelli di governo, strutture operative e componenti. Una scarsa chiarezza che, inevitabilmente, trova riscontro anche nella percezione dei cittadini, che delle attività di protezione civile sono fruitori e attori e che, troppo spesso, non hanno un quadro preciso di chi sia e cosa faccia la "protezione civile" nel loro territorio. Altro nodo fondamentale che la legge delega dovrebbe sciogliere è il recupero dell'intero ciclo delle attività di protezione civile: dalla previsione e riduzione del rischio alla gestione e superamento dell'emergenza. Dal 2012, infatti, la normativa assegna al sistema di protezione civile le sole competenze di prevenzione non strutturale (pianificazione d'emergenza, informazione alla popolazione, sistemi e procedure d'allertamento, attività addestrative ed esercitative): una "amputazione" che incide sull'efficacia delle attività di protezione civile, che si basa sulla possibilità di avere una visione d'insieme dei rischi e delle misure necessarie a prevederli, ove possibile, mitigarli, fronteggiarli e superarli. Si tratta di un'occasione importante, che può consentire a tutti coloro che si riconoscono nell'etichetta "Protezione civile" (e dovrebbero essere sessanta milioni di italiani) di cogliere con nuovo impegno la sfida di far crescere una cultura del rischio accettabile che oggi stenta ad affermarsi e contribuendo a creare una rete di conoscenza per formare cittadini attenti e responsabili, ma anche comunità più informate ed esigenti rispetto alla sicurezza del proprio territorio.



FOTO: ARCH-PROTEZIONE CIVILE

LA PROTEZIONE CIVILE

Pianificare a monte e gestire il ritorno all'ordinario



Fabrizio Curcio
Capo Dipartimento
della protezione civile nazionale

La gestione di un'emergenza deve necessariamente partire "in tempo di pace", con un'efficace pianificazione delle azioni da mettere in atto. In fase di gestione operativa, occorre avere ben presenti gli obiettivi per il post-emergenza. Dalle disponibilità economiche derivano decisioni sostenibili.

Una seria, aggiornata e testata pianificazione a monte; una strategia chiara per il ritorno alle condizioni precedenti all'evento calamitoso a valle: questi sono i due pilastri portanti per indirizzare al meglio la gestione di una emergenza a qualsiasi livello, comunale o intercomunale, regionale, nazionale. Pianificare significa conoscere il territorio, analizzarlo identificando i possibili scenari di evento, recuperarne la memoria storica rispetto alle calamità che si sono verificate nel passato e alla capacità delle comunità di fronteggiarle (la cosiddetta *resilienza*); significa, per chi ha la responsabilità ai vari livelli della gestione dell'emergenza, attivarsi in tempo di pace, confrontarsi e coordinare componenti e strutture

operative coinvolte, affinché l'attività del sistema sia armonizzata ed efficacemente organizzata.

L'esperienza insegna come la gestione di un'emergenza, di qualsiasi tipo, non è mai come la si era prevista "sulla carta" o come la si era testata nelle esercitazioni. Una buona pianificazione deve consentire, perciò, una conoscenza del territorio, degli "attori" del sistema e delle risorse disponibili che, pur nella concitazione del momento, consenta di gestire la situazione reale e di fronteggiare gli imprevisti che, inevitabilmente, potranno presentarsi. Forse questo si coglie ancora di più sul fronte del rischio meteorologico, idrogeologico e idraulico, un settore dove la capacità di previsione degli eventi potenzialmente critici per la vita delle persone ha fatto enormi progressi negli ultimi anni; le previsioni costituiscono un ausilio fondamentale per l'attivazione del sistema, ma svolgono efficacemente la loro funzione solo se la "macchina" è già pronta per mettersi in moto. Se, al contrario, non esiste una pianificazione, se le varie parti che compongono il sistema di protezione civile non sono pronte a mettere in atto opportune e coordinate azioni nel momento in cui arriva sul territorio un'allerta, la gestione dell'evento rischierà di non essere adeguata o di risultare poco efficiente ed efficace.

Ovviamente, la gestione operativa – soprattutto in termini di mezzi e risorse messe in campo, nonché delle componenti e strutture operative del sistema di protezione civile attivate –

delle diverse fasi della prima emergenza e del post-emergenza, e la ripercussione che gli effetti delle calamità possono avere sui cittadini e le amministrazioni coinvolte, è strettamente legata alla tipologia di evento: ci sono eventi che possono essere fronteggiati in via ordinaria da singoli enti, quelli che necessitano un coordinamento territoriale ampio (dal livello provinciale a quello regionale), e, ancora, quelli che, per intensità ed estensione, devono essere affrontati e gestiti ricorrendo a poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo. In tutte, però, la chiave di volta è la preparazione e il rodaggio della macchina di protezione civile che deve intervenire.

È inoltre fondamentale tenere conto della politica di governo del territorio in fase di pianificazione, nella gestione di emergenza, e, ancor di più, nelle strategie individuate per il post-emergenza: diversi saranno, infatti, gli interventi e le azioni da porre in essere se chi ha responsabilità di gestione delle attività decide, per esempio a seguito di frane e smottamenti, di ridurre il rischio trasferendo le famiglie esposte o, al contrario, di intervenire con opere atte a mitigarlo e recuperare le abitazioni. Le disponibilità economiche, oggi più che mai, impongono di fare scelte ponderate e prendere decisioni in emergenza che siano sostenibili e compatibili con la strategia immaginata, nel medio periodo, per il ripristino delle condizioni di vita ordinarie.



FOTO: ARCHIPROTEZIONE CIVILE

LE AUTORITÀ DI BACINO

Gestione integrata dei bacini, una sfida per l'Italia



Francesco Puma

Segretario generale, Autorità di bacino del Po

Il modello organizzativo centralizzato ha dato esiti insoddisfacenti nella difesa del suolo. Mancano una concreta strategia nazionale di intervento ordinario e un sistema tecnico e istituzionale che metta in atto una gestione integrata dei bacini. Un ruolo chiave è quello delle Autorità di bacino.

Il settore operativo della gestione dei rischi alluvionali presenta due aspetti importanti: da un lato, è caratterizzato da quasi tutte le problematiche di regolamentazione, uso e tutela del suolo e delle acque, dall'altro, è anche strettamente connesso a importanti attività tecnico-progettuali e a piani e programmi per la realizzazione di opere pubbliche.

La struttura organizzativa è particolarmente complessa, coinvolgendo numerosi enti e istituzioni – presidenza del Consiglio dei ministri, Ministeri, Autorità di bacino, Regioni, Agenzie regionali, Agenzie interregionali, Province, Comuni, Comunità montane, Parchi, Aato, Consorzi di bonifica, enti di regolazione dei grandi laghi subalpini – che svolgono funzioni tra loro complementari: monitoraggio, studio, pianificazione, programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, progettazione, realizzazione di opere, gestione di servizi idrici e ambientali, manutenzione e presidio del territorio. Si tratta quasi sempre di trovare risposta a problemi complessi in presenza di tensioni finanziarie fortissime e la responsabilità dei risultati programmati è fortemente influenzata dalla stretta interdipendenza fra le diverse amministrazioni pubbliche. I fattori critici da tempo noti sono rappresentati da:

- conflitti interfunzionali, scarso collegamento tra il piano delle azioni strategiche e l'allocazione delle risorse finanziarie
- mancanza di valutazione dei risultati delle iniziative promosse per realizzare gli obiettivi strategici
- scarsa possibilità di avviare processi di apprendimento strategico attraverso

la verifica delle relazioni causa-effetto e azioni-obiettivi e predisposizione di interventi correttivi

- scarsa partecipazione dei cittadini nelle scelte delle politiche da mettere in atto e mancanza di controllo diffuso
- debole programmazione delle risorse finanziarie
- impossibilità ad attivare politiche di sviluppo del personale corrispondenti all'evoluzione scientifica, tecnica, sociale ed economica del settore.

A fronte di questo quadro complesso, il modello organizzativo centralizzato introdotto dalla legge 183/1989 e confermato nella sostanza dal Dlgs 152/2006 (presidente del Consiglio, Comitato dei ministri, ministro dell'Ambiente, ministero dell'Ambiente, Regioni), pur con qualche tentativo di cercare raccordi con gli altri livelli territoriali, ha dato esiti insoddisfacenti circa lo sviluppo di adeguate politiche di difesa del suolo e di tutela e gestione delle risorse idriche.

Particolarmente evidente appare il mancato obiettivo di costruire una concreta strategia nazionale di intervento ordinario e di promuovere la costituzione di un sistema tecnico e istituzionale integrato a livello nazionale.

A fronte della situazione di emergenza determinata dagli eventi alluvionali che hanno interessato il paese negli ultimi anni, l'azione del governo e del parlamento si è concentrata, soprattutto, sull'obiettivo di creare le condizioni per la rapida esecuzione delle opere di protezione.

Tuttavia, se è sicuramente prioritario ridurre in modo sostanziale il rischio di perdite di vite umane, i costi economici conseguenti ai danni, la distruzione delle risorse naturali e culturali, causati dalle situazioni di dissesto in atto e potenziali, attraverso la realizzazione di interventi strutturali, è altrettanto importante

promuovere azioni permanenti mirate a sviluppare un'appropriata cultura del rischio.

Questa è la direzione indicata dalla direttiva 2007/60/CE, che introduce i piani di gestione del rischio alluvioni, e stabilisce che, dopo aver provveduto alla mappatura della pericolosità e del rischio di alluvioni presenti nel territorio nazionale, si devono considerare, a livello di distretto idrografico, in maniera integrata tutti gli aspetti della gestione del rischio: prevenzione, protezione, preparazione, comprese le previsioni e i sistema di allertamento.

In particolare nei piani sono gli obiettivi della gestione del rischio alluvioni evidenziando in particolare la riduzione delle potenziali conseguenze negative per la salute umana, il territorio, i beni, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche e sociali, attraverso l'attuazione di interventi non strutturali e di azioni per la riduzione della pericolosità. Al fine della piena attuazione della direttiva Alluvioni e dello sviluppo di una concreta politica di prevenzione è necessario uscire dalla situazione di stallo che si è determinata a seguito del contenzioso fra stato e Regioni sulla parte Terza del Dlgs 152/2006 e creare le condizioni per poter riorganizzare gli attuali settori operativi della salvaguardia del suolo, della tutela delle acque dall'inquinamento e della gestione delle risorse idriche con lo scopo di costruire il sistema tecnico necessario per la gestione integrata dei bacini.

Senza questo sistema tecnico e un'adeguata *governance* distrettuale – che preveda, come per esempio avviene in Francia, il coinvolgimento permanente delle istituzioni locali e territoriali e dei portatori di interessi – difficilmente sarà possibile affrontare quella che è la più grande sfida della politica territoriale italiana.



FOTO: CLAUDIO PEDRAZZI - PANORAMIO

I CONSORZI DI BONIFICA

Le bonifiche a tutela del territorio



Massimo Gargano

Direttore generale Associazione nazionale bonifiche e irrigazioni (Anbi)

I Consorzi di bonifica sono un'originale esperienza italiana di autogoverno del territorio. Sono stati siglati migliaia di accordi finalizzati a garantire sicurezza idrogeologica alle comunità locali. Gli impegni più recenti sono quelli relativi ai Piani di contrasto al dissesto idrogeologico e ai Contratti di fiume.

Parlare delle potenzialità dei Consorzi di bonifica in una logica unitaria significa presentarne l'essenza costitutiva, un modello imitato all'estero e spesso poco (ri)conosciuto in Italia: una potenzialità tutta da scoprire! I Consorzi di bonifica sono un'originale esperienza di autogoverno del territorio, esempio concreto di federalismo applicato in una logica di democrazia (gli organi amministrativi sono eletti dal corpo sociale ogni 5 anni) e di sussidiarietà. È l'applicazione di quest'ultimo principio costituzionale, che meglio rappresenta l'unitarietà del modello consortile, che racchiude in se stesso i primi protagonisti del territorio: le imprese agricole e i cittadini consorziati, tra i quali cresce la rappresentanza urbana a testimonianza degli aumentati oneri di salvaguardia idrogeologica, dettati dalla progressiva cementificazione del territorio; accanto a ciò, le riforme del settore Bonifica varate dalle Regioni, nell'ambito dell'Accordo Stato-Regioni del 2008, attribuiscono un ruolo riconosciuto agli enti locali, i cui rappresentanti siedono organicamente negli organismi elettivi consorziali. La prassi operativa dei Consorzi di bonifica porta poi a un confronto costante con le realtà territoriali e di cui sono prodotto i piani programma dei lavori, da cui deriva il *Piano nazionale per la riduzione del rischio idrogeologico* ("Manutenzione Italia"), che Anbi annualmente presenta e che, per l'anno 2015, prevede 3.335 progetti d'intervento, perlopiù immediatamente cantierabili per un importo complessivo di circa 8,4 miliardi di euro finanziabili con mutui quindicennali. L'unitarietà dell'azione dei Consorzi



FOTO: ANBI



FOTO: ANBI

di bonifica è ben rappresentata dal Protocollo d'intesa siglato fra Anbi e Anci (Associazione nazionale Comuni italiani) per dare cornice ufficiale alle migliaia di accordi presenti sul territorio, finalizzati a garantire sicurezza idrogeologica alle comunità locali; non solo: analoghi accordi sono in essere con Lipu e Wwf a sanare un'ingiustificata contrapposizione fra ambientalismo e gestione del territorio. In tempi più recenti, due nuovi strumenti pianificatori connotano l'impegno dei Consorzi di bonifica accanto alla quotidiana attività di impegno per la prevenzione da allagamenti e alluvioni: si chiamano *Piani di mitigazione del rischio idraulico* e *Contratti di fiume*. I primi, nati come atto volontario delle amministrazioni comunali, vedono gli enti consorziali impegnati a redigere la "mappa" delle criticità idrauliche, sulla base delle quali andare a sottoscrivere programmi di intervento, laddove la "mano pubblica" spesso non riesce ad arrivare.

"La sicurezza idrogeologica è un impegno di tutti" recitava lo slogan di un recente

convegno: l'impegno dei Consorzi di bonifica va in questa direzione, chiamando a responsabilità anche i privati, cui competono piccoli ma fondamentali compiti di manutenzione idraulica.

Il coinvolgimento del territorio diventa addirittura istituzionalizzato con l'avvento dei Contratti di fiume, declinabili anche per altri soggetti idrici come, ad esempio, le foci. Si tratta di uno strumento di pianificazione "dal basso", che mette attorno allo stesso tavolo i molteplici portatori di interesse sulla risorsa acqua, dando un quadro organico di sistematicità a un confronto altrimenti relegato ai singoli interventi: l'unitarietà di gestione del corpo idrico è da sempre l'impostazione Anbi. Per questo, i Consorzi di bonifica hanno un ruolo trainante nella nascita dei Contratti di fiume che, già largamente applicati in altri paesi europei, solo ora stanno trovando diffusione nel nostro paese, anche se, dopo la fase delle affermazioni di principio, ancora poche sono le esperienze concrete di attivazione sul territorio.

LA RICERCA

Competenze e responsabilità: un problema aperto



Fausto Guzzetti
Cnr Irpi

Per combattere il dissesto occorre uscire dalla logica dell'emergenza, con prospettive di lungo periodo basate su regole certe e condivise e su una volontà collettiva di farle rispettare. Devono anche allargarsi le competenze necessarie per la pianificazione e gestione del territorio.

Frane e inondazioni (che chiamo eventi geo-idrologici) sono eventi naturali endemici che accadono da millenni nel nostro paese. Gli eventi geo-idrologici dipendono da condizioni naturali e da azioni antropiche. Il fascino del paesaggio italiano è dovuto all'interazione fra condizioni naturali e attività umane. Ciò è evidente per paesaggi "antropici" come le Cinque Terre, patrimonio dell'umanità, ma lo è anche per molti altri paesaggi collinari modellati dall'uomo. Anche le montagne sono state cambiate da disboscamenti e rimboschimenti. Costruire edifici e strade, colonizzare i fiumi e le pianure, lasciare campagne e montagne per andare nelle città sono azioni singole e collettive che hanno cambiato la frequenza, l'intensità e la distruttività degli eventi geo-idrologici. E noi ci troviamo oggi ad affrontare problemi dovuti ad azioni, alcune giuste molte sbagliate, fatte da altri prima di noi. È utile capire cosa è andato storto, non per cercare dei colpevoli, ma per non ripetere gli errori e contrastare efficacemente i problemi.

Molti dei problemi dipendono da azioni (o dalla mancanza di azioni) relativamente recenti nella nostra storia, riconducibili al periodo dal dopoguerra a oggi, nel quale è cambiata la struttura sociale ed economica, e con essa l'approccio al territorio e ai rischi geo-idrologici. Abbiamo abbandonato campagne, colline e montagne. Siamo passati da un'economia rurale e agricola a una industriale e dei servizi. Nel farlo abbiamo consumato il paesaggio dimenticandoci della sua manutenzione. È utile chiedersi cosa si possa fare, oggi. Non è utile urlare e non è socialmente sostenibile demolire interi quartieri per ricostruirli altrove. Da un lato, la contingenza non è favorevole e mancano

le risorse per estese riqualificazioni edilizie. Dall'altro lato, anche a causa dell'eccessivo uso del paesaggio, non abbiamo gli spazi per ricollocare tutto e tutti in luoghi sicuri in tempi brevi. Che fare? Per prima cosa, uscire dalla logica dell'emergenza. Non solo quella che ci ha portato a intervenire unicamente dopo gli eventi calamitosi, ma soprattutto quella che ci fa fare le cose di fretta e all'ultimo momento. Per riqualificare il paesaggio è necessario un tempo lungo, 25-30 anni almeno.

Servono regole certe e condivise che restino tali e non cambino con ogni governo o a ogni temporale. Le regole certe servono per consentire il dispiegamento di azioni (e delle loro reazioni) che abbiano impatto sul territorio. Un esempio per tutti; i piani regolatori che dovrebbero recepire (e non lo fanno) le conoscenze sul rischio geo-idrologico non possono cambiare troppo rapidamente. Per essere efficaci, devono rimanere al loro posto, come cardini, per tempi lunghi. E questo perché un piano si conclude quando la collettività ha avuto modo di rispondere (positivamente o meno) alle sollecitazioni (forze e vincoli) date dal piano.

Serve poi la volontà collettiva di far rispettare le regole e la convinzione dei singoli a volerle rispettare, in nome di una superiorità dell'interesse collettivo per il paesaggio rispetto a interessi particolari per un sito. I decisori devono convincersi che l'interesse dei loro concittadini non è quello particolare, ma quello generale e di lungo periodo. Devono imparare a dire di no quando le azioni proposte non sono compatibili, e sostenibili.

C'è un punto che è doveroso affrontare. Quello della competenza di chi dovrebbe conoscere gli aspetti "tecnici" del rischio geo-idrologico. Chi dovrebbe sapere cosa è tecnicamente giusto e sbagliato fare e non fare. Mi riferisco alle professionalità con competenze utili alla pianificazione e alla gestione del territorio. Sono professionalità formate nelle università e scuole tecniche con l'obiettivo di fornire alla collettività competenze e conoscenze adeguate per operare in un mondo tecnicamente, economicamente e socialmente complesso. Sono (o dovrebbero essere) le figure professionali che custodiscono e implementano le regole certe e condivise di cui ho scritto, per una efficace gestione e riqualificazione del territorio, sia che operino nella pubblica amministrazione (Pa), sia nel mondo delle professioni. Temo però che le professionalità tecniche non siano adeguate oggi ai problemi

che dobbiamo affrontare, che non sono quelli del *business as usual*. Al contrario, c'è la necessità urgente di un cambio di paradigma che sposti l'ottica dall'interesse particolare all'interesse generale, dalla difesa di una singola casa a quella di tutto un quartiere, dal sito al paesaggio. È mia opinione che molte delle professionalità presenti nella Pa e nelle professioni non siano più sufficienti. I tecnici si sono via via burocratizzati perdendo capacità operative. Nella Pa e fra i professionisti si fa sempre più riferimento a leggi, decreti e regolamenti e sempre meno alle conoscenze tecniche che governano i fenomeni naturali. Si è anche persa la capacità di affrontare i problemi nella loro interezza ("alla scala di bacino" per i fenomeni geo-idrologici) per concentrarsi su aspetti (troppo) locali. C'è molto da fare per qualificare i nuovi professionisti (nelle scuole e nelle università) e per riqualificare i professionisti esistenti. Di certo, la riqualificazione non può avvenire con l'odierno sistema di formazione basata sui crediti formativi. Un ruolo rilevante lo possono giocare gli ordini professionali, che devono essere sempre più garanti dei fruitori delle competenze dei loro associati e sempre meno difensori degli interessi degli iscritti.

Il cambiamento pone sfide difficili anche alla scienza e alla tecnologia, e in particolare all'ingegneria, alla geologia, all'urbanistica, all'economia e in generale alle discipline e professionalità che si occupano di territorio, che devono inventare soluzioni nuove, economicamente sostenibili e socialmente compatibili. Inevitabilmente, ci vuole però tempo. Nel mentre, dobbiamo affidarci anche ai sistemi previsionali, nei quali scienza e tecnologia giocano un ruolo importante. Dobbiamo imparare a gestire le previsioni e a valutare seriamente le capacità dei sistemi previsionali. E dobbiamo decidere di smettere di mettere alla gogna chi sbaglia una previsione. Da ultimo, ma non per importanza, c'è un problema etico (deontologico) che investe tutte le professionalità. È un problema serio che si continua a ignorare. È il problema per cui, nel rispetto di norme e regolamenti (se così non fosse, parleremmo di legalità e non di deontologia), continuano a essere realizzate opere inutili che aumentano e non riducono il rischio geo-idrologico; con il beneplacito di molti (troppi) tecnici. Anche su questo punto si deve lavorare, per far comprendere quale danno i tecnici fanno quando si piegano ai voleri (magari legittimi, ma comunque sbagliati) dei loro clienti, siano essi politici, decisori, cittadini o imprenditori.