

## **ALLEGATO DI APPROFONDIMENTO 2:**

### **PRESIDI TERRITORIALI**

#### ***Premessa***

Il delicato assetto geomorfologico del nostro Paese, reso vulnerabile da uno sviluppo antropico disordinato e spesso speculativo, dall'assenza di manutenzione del territorio e dalle sempre più frequenti piogge alluvionali che si abbattano sul territorio nazionale, in larga misura dovute a cambiamenti climatici in atto, pongono drammaticamente in evidenza il problema del dissesto idrogeologico, dal quale ormai nessuna regione italiana può più considerarsi indenne.

Ammonta a quasi 7 miliardi la cifra stanziata in 20 anni dal Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare per far fronte al dissesto idrogeologico in Italia, per un totale di oltre 6 mila progetti finanziati di cui circa il 70% sono conclusi o in fase di conclusione ed il restante 30% in fase di progettazione o da avviare. Le richieste caricate sul ReNDIS per la mitigazione del rischio idrogeologico superano i 26 Miliardi di euro.

Fino alla metà degli anni novanta sul territorio nazionale si registravano calamità atmosferiche, tra loro distanziate nel tempo, talvolta con eclatanti e relevantissimi danni. Negli ultimi venti anni vi è stato un susseguirsi di eventi in tempi molto più ravvicinati che, oltre ad interessare regioni a rischio idrogeologico conclamato, si sono verificati anche in aree geografiche non particolarmente esposte rispetto alle conoscenze scientifiche note.

Ogni volta che si produce un accadimento del genere, il dibattito si incentra sulla necessità di affrontare la questione alla radice, prospettando soluzioni adeguate: la vulnerabilità del territorio, le manomissioni che la aggravano ulteriormente, la fragilità degli argini dei corsi fluviali, la conseguente insicurezza degli abitati, impongono l'urgenza di una più radicata cultura della previsione e della prevenzione, di interventi di bonifica nelle zone ad alta pericolosità, di sistemi di regimentazione delle acque, di sofisticate azioni di monitoraggio del territorio e di più diffusi sistemi di allerta, e – non da ultimo – di una capillare e continuativa attivazione degli organi della Protezione Civile, in quanto strumenti permanenti di tutela della incolumità delle persone e della salvaguardia dei territori.

Rispetto ad alcuni anni fa, le difficoltà registrate in merito all'attuazione degli interventi sono più organizzative che non finanziarie: spesso le risorse ci sono, non vengono spese perché non collegate a progetti cantierabili, bensì basati su ipotesi progettuali che poi vengono disattese, sia per cambi di linea politica che per difficoltà autorizzative.

L'ultimo rapporto ISPRA del 2018 traccia una mappa del rischio idrogeologico del nostro Paese che vede crescere le aree interessate rispetto all'anno precedente; circa il 91% dei comuni italiani è a rischio e quasi 7,5 milioni di persone vivono in territori a rischio molto elevato per frane e alluvioni.

Uno scenario così vasto e complesso impone dunque la messa in campo di una strategia integrata di azioni di prevenzione e gestione del rischio idrogeologico (convivere con il rischio, il rischio zero non esiste).

Sarà necessario attuare un piano pluriennale che preveda l'impiego delle risorse dedicate alla realizzazione di INTERVENTI DI TIPO STRUTTURALE, cioè opere ed interventi di sistemazione e di consolidamento delle frane, utili ad evitare che i fenomeni si verifichino, si riattivino o comunque

a mitigarne gli effetti, che, anche se utili e necessari, da soli non possono consentire la soluzione di tutte le criticità presenti sul territorio. Un chiaro esempio deriva dall'analisi dei dati contenuti nella piattaforma ReNDIS, presentati in questi giorni, che negli ultimi 20 anni hanno visto la realizzazione di interventi su poco più di 3.000 frane a fronte delle 620.000 censite nell'intero paese.

Occorre dunque realizzare anche una serie di AZIONI e INTERVENTI NON STRUTTURALI, mediante i quali contribuire significativamente alla prevenzione delle conseguenze dei dissesti ed operare una corretta gestione del rischio idro-geologico.

Su questi tre versanti possono essere segnalate le seguenti positive attività:

- **Aggiornamento e approfondimento continuo dei Piani di Assetto Idrogeologico e di Gestione delle Alluvioni.** I PAI redatti dalle ex Autorità di Bacino rappresentano degli strumenti di pianificazione di eccellenza a livello europeo. L'evoluzione continua e le dinamiche geomorfologiche del territorio, anche in relazione ai cambiamenti climatici, non ci consentono però pause su questo tema. Molti PAI vanno aggiornati perché risalgono agli inizi degli anni 2000. In diversi casi inoltre non hanno coperto tutto l'intero territorio. Essendo gli stessi PAI un riferimento per la pianificazione territoriale, per la programmazione degli interventi strutturali e per la pianificazione di emergenza, aggiornarli è una necessità imprescindibile. Sono ormai più di 15 anni che non vengono stanziati fondi in tal senso. Occorrerebbe inoltre procedere alla redazione dei Piani di Gestione delle frane prevedendo anche in questo caso le necessarie risorse economiche.
- **Adeguamento della Pianificazione Urbanistica Comunale.** Occorre incentivare i Comuni a recepire la Pianificazione di Bacino nei propri strumenti urbanistici. Questo consentirebbe finalmente di impedire le costruzioni nelle aree pericolose e di attuare uno sviluppo territoriale compatibile e sostenibile con l'assetto geologico del territorio.
- **Redazione ed Attuazione dei Piani di Protezione Civile,** quale supporto operativo fondamentale per la gestione delle emergenze al fine di ridurre il danno, in caso di eventi, soprattutto in termini di salvaguardia della vita umana. Molti Comuni li hanno redatti ma pochi li applicano durante le emergenze, anche per mancanza di fondi dedicati. Non vengono fatte esercitazioni, i cittadini non vengono informati, per cui i piani spesso risultano del tutto inefficaci, sia per la gestione delle fasi di allertamento, che dell'emergenza.
- **Informazione alla cittadinanza** al fine di determinare popolazioni più resilienti. I cittadini devono essere messi a conoscenza dei possibili scenari di rischio che si possono verificare durante le emergenze e delle azioni e comportamenti che devono porre in essere per evitare di mettere a rischio la propria incolumità e quella degli altri. Molte delle vittime che si verificano durante gli eventi calamitosi sono dovute a comportamenti sbagliati. Pensate ad esempio a quante persone rischiano o addirittura perdono la vita nei sottopassi allagati, o a quelli che attraversano i ponti con le auto durante gli eventi di piena, ecc. Su questo tema il Consiglio Nazionale dei Geologi sta facendo molto. Ad esempio la manifestazione **“A scuola con il Geologo”**, che lo scorso anno è stata inclusa nella settimana della Protezione Civile, ci ha consentito di parlare con circa **120.000 studenti di 785 scuole** di ogni ordine e grado sparse su tutto il territorio nazionale, spiegando tra l'altro come sia importante conoscere i rischi geologici e soprattutto i corretti comportamenti da tenere in fase di emergenza.
- Occorrono infine maggiori investimenti anche nella **Manutenzione estensiva del territorio** e deve riguardare non solo fiumi e torrenti, ma anche i terreni presenti sui versanti, che quando vengono abbandonati diventano concausa dei fenomeni di dissesto. Dunque si potrebbero prevedere

incentivi economici per i privati nella realizzazione di opere di manutenzione e di sistemazione che migliorerebbero le condizioni di stabilità e di assetto del territorio.

Sul versante regolatorio, il *Piano Nazionale per la Mitigazione del Rischio Idrogeologico, il Ripristino e la Tutela della Risorsa Ambientale*, adottato con DPCM del 20 febbraio 2019, risulta condivisibile nel suo complesso, avendo previsto una serie di articolate misure strutturali e non strutturali di mitigazione e gestione del rischio idrogeologico e le *Linee guida in materia di semplificazione dei processi, rafforzamento organizzativo e della governance*, anche se la sua attuazione va molto a rilento e, soprattutto per la parte riguardante gli interventi non strutturali, non sono state previste le opportune risorse finanziarie utili per la loro realizzazione.

Nel passato, in alcuni casi, sono stati emanati provvedimenti d'urgenza, seppur riferiti a specifiche calamità, che sono confluiti nella legislazione generale: il decreto-legge n. 180 del 1998, recante "Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania", è uno di questi, convertito con modificazioni nella legge n. 267 del 3 agosto 1998.

Proprio da tale decreto-legge si è originata una normativa che, sebbene di rango non primario, è tuttavia divenuta un importante punto di riferimento per l'individuazione dei soggetti istituzionali e degli organi territoriali coinvolti nelle attività di previsione e prevenzione del rischio e di gestione dell'emergenza. Il riferimento è alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2004, recante "indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale, statale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile", che tra le altre cose **prevede misure di previsione e prevenzione non strutturale del rischio idrogeologico ed idraulico, tra cui il presidio territoriale.**

### ***L'istituzione del Presidio Territoriale***

Il Presidio Territoriale (PT) è stato istituito per la prima volta in Italia nella Regione Campania, in attuazione dello stato di emergenza nelle provincie di Avellino, Caserta e Salerno dichiarato con D.P.C.M. 9 maggio 1998, a seguito degli eventi idrogeologici di rilevante intensità ed estensione occorsi il 5 e 6 maggio 1998 in tutta la Campania; la gestione scientifica dell'emergenza fu affidata all'Unità Operativa 2,38 (U.O. 2.38) dell'allora Gruppo Nazionale Difesa dalle Catastrofi Idrogeologiche (G.N.D.C.I.) del CNR. La gestione scientifica riguardò aspetti di rilevante impegno istituzionale, sociale ed operativo che furono assunti in forma di coordinamento con altre U.O. per la valutazione del rischio residuo da colate di fango, la definizione delle soglie pluviometriche, la redazione delle linee guida per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio e l'individuazione delle aree esposte ad analogo rischio nella Regione Campania. Per quanto attiene al PT, l'U.O. 2.38 si organizzò autonomamente, sottoponendo le risultanze del programma scientifico ed operativo del Consiglio Scientifico del G.N.D.C.I.

L'esperienza maturata durante la fase emergenziale dal P.T. ha consentito di strutturare, addestrare, avviare a rendere operativa, sia in fase di allertamento che in fase di attenzione, un "prototipo" tecnico-istituzionale, che si è tradotto in "una struttura operativa sperimentale e per il monitoraggio e la sorveglianza diretta di territori ad alto rischio e sia di integrazione strutturata e permanente delle competenze e dei ruoli propri degli organi centrali e locali di Protezione Civile con quelle della Comunità Scientifica avente specifiche conoscenze territoriali" (Cascini L., Guida D. e Sorbino G., *Il Presidio Territoriale – Una esperienza sul campo*, Rubettino Ed., 2005).

Altre esperienze sono state maturate anche in altre regioni italiane a seguito dei diversi episodi di dissesto idrogeologico che si sono susseguiti nel nostro paese; applicazione del PT si sono avute in Sicilia, Calabria, Sardegna, ecc.

### ***Il Presidio Territoriale nelle attività legislative a livello nazionale***

A livello nazionale le attività di PT sono esplicitamente previste nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri n.49 del 24 febbraio 2015 recante “*Indirizzi operativi inerenti la predisposizione della parte dei piani di gestione (nдр: delle alluvioni) relativa al sistema di allertamento nazionale, statale e regionale, per il rischio idraulico ai fini della protezione civile di cui al D.Lgs. n. 49 del 23/02/2010 di recepimento della Direttiva 2007/60/CE*”. Infatti, al punto 5 della succitata Direttiva si specificano le misure di previsione e prevenzione non strutturale finalizzate alla riduzione del rischio idrogeologico ed idraulico elevato e molto elevato. In queste aree, le Regioni, le Province ed i Comuni devono individuare e dettagliare i punti critici del territorio, la popolazione, le infrastrutture e gli insediamenti esposti a tale rischio, nonché promuovere ed organizzare un adeguato sistema di osservazioni e monitoraggio dei movimenti franosi e delle piene, attesi e/o in atto, nonché i necessari servizi di contrasto nel tempo reale, cioè di pronto intervento e prevenzione non strutturale. Per realizzare ciò la Direttiva prevede esplicitamente l’attività di PT, distinguendo in PT Idrogeologico, per le frane, e PT Idraulico per le alluvioni, le cui attività devono concorrere, insieme al superamento delle soglie pluviometriche e idrometriche, alla definizione dei livelli di criticità ed alla formulazione degli scenari di rischio specifico e del controllo della loro evoluzione nel tempo reale.

Visto lo stato di dissesto dei territori, la soluzione di trovare uno strumento legislativo che valorizzi tali esperienze e ne renda attuabile la loro implementazione a scala locale, con il coordinamento regionale e nazionale, consentirebbe di cambiare la politica di gestione delle aree a maggiore rischio attraverso misure non strutturali da affiancare a quelle strutturali, con rilevante ricaduta in riferimento alla salvaguardia delle vite umane e alla mitigazione degli eventi calamitosi, andando a incidere anche sul costo complessivo della gestione delle emergenze, non più sostenibile economicamente dalla comunità.

Altro aspetto rilevante è che le esperienze di Presidio Territoriale realizzate hanno insegnato che la presenza permanente di unità di PT locale non solo rende consapevole la popolazione della tipologia, entità e impatto dei rischi idrogeologici, ma sottende un progressivo coinvolgimento degli altri operatori agenti sul territorio, soprattutto agricoltori, in una sinergica attuazione dell’agricoltura multifunzionale e del mondo delle imprese di settore.

Non è da sottovalutare la motivazione dei tecnici locali di PT nel contesto di protezione e salvaguardia complessiva delle popolazioni e del “loro” territorio.

### ***Vantaggi e possibilità di attuazione di una normativa di rango primario sul Presidio Territoriale***

In Europa sono state censite circa 750.000 frane, ma l’80% dei dissesti (circa 620.000 secondo il “rapporto sul dissesto idrogeologico in Italia” dell’ISPRA) sono localizzati nel nostro Paese.

Si evince da questi numeri la “diversità” del nostro Paese, caratterizzato da un territorio geologicamente giovane e di frontiera, rispetto al resto d’Europa, che imporrebbe di avere sempre al centro dell’agenda di governo le problematiche relative alla Difesa del Suolo, da affrontare in modo

sistemico, con interventi strutturali mirati e finalizzati al risanamento del dissesto idrogeologico, attraverso una pianificazione almeno ventennale.

Per quante risorse potranno essere messe in campo, sarebbe illusorio, tuttavia, immaginare il risanamento di 620.000 frane, senza contare la necessità di mettere in sicurezza anche le aree a rischio alluvione che non sono meno problematiche e meno importanti di quelle a rischio frane. In considerazione dello stato di dissesto del territorio il risanamento complessivo, quantomeno delle aree a maggior rischio e/o pericolosità idrogeologica ed idraulica, resta un traguardo lontano e difficile da realizzare.

Ancora oggi la normalità resta quella dell'agire con misure successive all'accadimento di un dissesto, o addirittura con misure tampone o emergenziali di protezione civile, mentre agire in prevenzione comporterebbe un chiaro risparmio di spesa per lo Stato, visto che è stato stimato che riparare i danni costa in media 10 volte in più che prevenirli; la prevenzione, però, è ancora un'eccezione nel nostro Paese.

Da tutto questo ne deriva la necessità di affiancare agli interventi di tipo strutturale già in atto, finanziati e da eseguire, o semplicemente programmati e pianificati per gli anni a venire, una serie di interventi coordinati, sinergici e sistemici di tipo non strutturale, a partire dai monitoraggi satellitari, strumentali e di tipo tecnico esperto (Presidio Territoriale attraverso il geologo di zona da affiancare ai tecnici già operanti nelle strutture degli EE.LL.).

Il Presidio Territoriale, in particolare, ha già dimostrato e dato garanzia che un monitoraggio continuativo ed "esperto" del rischio idrogeologico ed idraulico, che porti la responsabilizzazione istituzionale sempre più al livello delle funzioni amministrative ordinarie e non strettamente emergenziali, si trasforma automaticamente in una efficace forma di controllo e di prevenzione sul territorio.

Le due direttive citate del Presidente del Consiglio dei Ministri, per esplicitare pienamente la loro efficacia, dovrebbero essere tradotte in norme di legge di rango primario e rafforzate attraverso nuovi e più vincolanti obblighi di ottemperanza a carico degli enti territoriali interessati.

Una norma che dovrebbe determinare la costituzione a livello locale di strutture permanenti (il Presidio Idrogeologico permanente) nelle aree classificate a rischio elevato e molto elevato, intese quali organismi capaci di mobilitare – per così dire "in tempo di pace" – le competenze tecniche e gli strumenti di sorveglianza che l'ordinamento riserva oggi agli organismi funzionanti solo per il tempo dell'emergenza.

La composizione (geologo di zona da affiancare agli uffici tecnici esistenti e già composti da ingegneri, architetti e geometri), le modalità di funzionamento e la cadenza periodica degli adempimenti (attività permanente anche in "tempi di pace") di questi organismi offrono il quadro di una metodologia effettivamente innovativa e, a monte, della reale volontà di affrontare profondamente la questione e di attrezzare una risposta più efficace ed al passo con i tempi al problema del rischio idrogeologico.

**L'ostacolo principale per l'attivazione dei Presidi Territoriali è il reperimento delle risorse economiche per realizzarli; immaginare, tuttavia, che la formazione di tali strutture possa realizzarsi attraverso la loro pianificazione in un arco temporale predefinito (un lustro), dando così agli EE.LL. – comuni, unione di comuni, piccoli comuni (questi ultimi già in base alle normative vigenti dovrebbero mettere in condivisione le competenze e le funzioni di Protezione Civile) – il tempo necessario per programmare dal punto di vista amministrativo, economico**

**ed operativo la necessaria variazione della dotazione organica, consentirebbe in pratica di istituirli, se non a costo zero, a costi estremamente contenuti.**

Il legislatore che vorrà concorrere alla migliore e più appropriata definizione di una specifica normativa finalizzata alla messa in atto sul territorio italiano di misure di contrasto “non strutturali” del dissesto idrogeologico, a partire dalla realizzazione del Presidio Territoriale con il geologo di zona, che assumerebbe le funzioni di un vero e proprio “medico condotto del territorio”, dovrà avere la convinzione di puntare a due grandi obiettivi:

- La messa in sicurezza dei territori attraverso la mitigazione del diffuso e talvolta elevatissimo rischio idraulico ed idrogeologico;
- La tutela della pubblica incolumità;

nella triste ed inaccettabile constatazione che la Comunità nazionale, per effetto di questo genere di eventi calamitosi, ha già versato un tributo elevatissimo in termini di perdite di vite umane, di distruzione e di degrado del territorio, che impone una risposta efficace da parte delle istituzioni ed una forte responsabilizzazione collettiva.

Ciò potrebbe avvenire come riassunto nella tabella che segue.

<b><i>Presidio Territoriale</i></b>	<b><i>Tecnici da impiegare</i></b>	<b><i>Disponibilità PNRR</i></b>	<b><i>Proposta CNG</i></b>
<i>INTERVENTI NON STRUTTURALI</i>	<i>2 ogni 50.000 abitanti</i>	<i>Trans. Ecologica-2.4 Tutela del territorio e della risorsa idrica (€ 15.03 miliardi)</i>	<i>0,42 miliardi € (2,8% spesa prevista)</i>
	<i>2400 tecnici di Livello D/ costo lordo medio annuo circa € 35.000</i>		