



LEGAMBIENTE

O.N.L.U.S.

Alla cortese attenzione della
Commissione VIII
(Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera

Oggetto: Audizione informale riguardante le misure di contrasto al dissesto idrogeologico, anche alla luce degli effetti causati dai recenti eventi metereologici nelle regioni settentrionali.

Spettabile Commissione,

con la presente Legambiente Onlus, attraverso il responsabile scientifico nazionale dott. Andrea Minutolo, presenta memoria scritta sul tema in oggetto inerente il dissesto idrogeologico.

Premessa

Il cambiamento climatico ed il dissesto idrogeologico sono due facce della stessa medaglia. È ormai evidente che qualsiasi pianificazione territoriale debba tenere in forte considerazione la **componente climatica** per agire fin da subito in una direzione di **adattamento o di mitigazione**.

Il dissesto idrogeologico rientra integralmente in questa logica, in quanto non solo gli eventi più propriamente appartenenti a questa tipologia di manifestazione naturale, come le frane e le alluvioni, subiscono delle amplificazioni enormi a causa del cambiamento climatico, ma anche perché altri fattori a contorno come il consumo di suolo, l'impermeabilizzazione, l'espansione urbanistica così come la conservazione degli ambienti naturali, l'erosione costiera o gli allagamenti nelle aree urbanizzate, devono rientrare in una logica di programmazione che tiene in considerazione anche tutti gli aspetti a contorno se vuole essere davvero efficace.

Purtroppo, però, quando in Italia si parla di dissesto idrogeologico, e lo si fa solo a seguito di eventi estremi o tragedie quasi sempre annunciate, l'unico ritornello che si sente ripetere spesso è legato alle parole "risorse" e "opere". Tanto più se "*immediatamente cantierizzabili*".

Non si riesce quasi mai, proprio perché se ne parla in corso di emergenza, ad andare oltre a questi due aspetti che, seppur importanti, rischiano di essere inefficaci se non inseriti in una visione più ampia del problema.

Finché in una logica di adattamento ai cambiamenti climatici e mitigazione del rischio idrogeologico si risponderà solo in termini di soldi e di opere non si risolverà il problema. A supporto di questa affermazione vengono in soccorso i dati sugli investimenti e sugli interventi degli ultimi 20 anni di seguito analizzati.

Dati Rendis

Secondo quanto riportato infatti dal sito del Rendis - Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo - a cura di Ispra, dal 1999 al 2019 sono stati **6.303 gli interventi avviati per mitigare il rischio idrogeologico in Italia per un totale di poco meno di 6,6 miliardi di euro**. Il 62,6% dei lavori (pari al 42,5% della spesa) sono terminati mentre per il 13% degli interventi i dati non sono disponibili (corrispondenti a circa il 15% della spesa).

Tra questi due estremi ci sono lavori in esecuzione (7,4% del totale previsto e corrispondenti al 17% dei costi), in corso di progettazione (5,1% corrispondente al 9% degli importi), aggiudicati



LEGAMBIENTE

O.N.L.U.S.

(3,2% corrispondenti all'8,3% degli importi), o con progettazione ultimata (2,7% pari al 5% della spesa). Le Regioni che hanno visto il maggior numero di interventi sono Toscana (637 sui 6.303 totali), Sicilia (567), Lombardia (555), Calabria (531) e Piemonte (519). Quelle che hanno ricevuto i maggiori finanziamenti sono Sicilia (789 milioni di euro), Toscana (602), Lombardia (599), Campania (486) Emilia-Romagna (454) e Liguria (452).

Numero di interventi ed importo in milioni di euro dal 1999 al 2019

Regione	n. interventi	importo finanziato (milioni di €)
Abruzzo	249	228
Basilicata	369	164
Calabria	531	453
Campania	381	486
Emilia - Romagna	434	454
Friuli - Venezia Giulia	100	150
Lazio	339	371
Liguria	146	452
Lombardia	555	599
Marche	326	211
Molise	235	140
Piemonte	519	310
Pr. aut. Bolzano-Bozen	18	21
Pr. aut. Trento	8	2
Puglia	312	383
Sardegna	145	235
Sicilia	567	789
Toscana	637	602
Trentino - Alto Adige	64	44
Umbria	115	150
Valle d'Aosta	37	36
Veneto	216	309
TOTALE	6.303	6.589

Elaborazione Legambiente su dati Rendis Ispra



LEGAMBIENTE

O.N.L.U.S.

Dall'analisi di questi numeri emergono informazioni utili per approfondire alcune questioni. A partire dall'aspetto economico, che vede l'Italia aver messo a disposizione risorse importanti sul tema del dissesto negli ultimi 20 anni (dal 1999 al 2019 sono stati utilizzati 6,6 miliardi, pari ad un finanziamento medio di 314 milioni all'anno). Cifre che hanno permesso di portare a termine ben 3.946 opere costate 2,8 miliardi di euro.

Lavori chiusi, terminati, che avrebbero dovuto ridurre il rischio nel nostro Paese: sono infatti ben 456 i lavori terminati in Lombardia, 452 quelli in Toscana e 411 in Piemonte; 304 le opere chiuse in Emilia-Romagna, 271 in Calabria e 268 in Sicilia. Da nord a sud non c'è una Regione che non abbia concluso dei lavori "importanti" per la riduzione del rischio idrogeologico sul proprio territorio.

Ma nonostante tutto il nostro Paese sembra sempre inseguire l'emergenza, come se non siano servite le quasi 4mila opere concluse e i miliardi spesi per la sola prevenzione. **È evidente che, se soldi e opere non sono riusciti in 20 anni a produrre sensibili miglioramenti**, il sistema non ha funzionato. Anzi, il continuo aggiornamento delle carte e delle aree a rischio condotta sempre più puntualmente dall'Ispra evidenzia come **negli ultimi anni le superfici e/o i comuni classificati ad elevato rischio idrogeologico siano aumentati e anche di molto** (si è passati dal 7,1% della superficie italiana classificata ad elevato rischio idrogeologico nel 2003 al 16,6% nel 2018 - fonte Ispra).

Com'è quindi che più si va avanti per contrastare e mitigare il rischio idrogeologico, anche se a fatica ed a intermittenza, e più lo stesso rischio aumenta? Cosa non ha funzionato e non sta funzionando ancora? **Evidentemente non è solo una questione di risorse ma probabilmente anche di efficacia delle misure programmate e, più in generale, di governance.**

Il modello Bolzano

Un modello di gestione del territorio da cui ripartire è quello della provincia autonoma di Bolzano. Una gestione *in house* dell'amministrazione che nel tempo sembra stia producendo benefici concreti, a cominciare da un'unica struttura decisionale che si occupa della maggior parte dei problemi.

Con budget costanti di alcune decine di milioni di euro all'anno, la provincia riesce a portare a casa diverse centinaia di progetti all'anno - per lo più piccoli e capillari - in maniera da prevenire anziché curare. Con più di 2mila corsi d'acqua da monitorare per oltre 7mila chilometri di rete, l'Ente - che è anche proprietario dei corsi d'acqua - gestisce, cura progetta e realizza l'opera in economia, ovvero con propri operai e tecnici. Una amministrazione che diventa anche impresa, direzione lavori, in maniera che chi decide la strategia è anche il soggetto che la esegue e realizza le opere, che sono all'incirca 40mila distribuite su un territorio difficile come quello alpino. Il cambio di paradigma impostato dalla provincia autonoma di Bolzano è centrato sul controllo e la manutenzione del territorio e delle opere, praticata da sé stessa di fatto, in cui la localizzazione di ogni singola opera e lo stato manutentivo è catalogato, aggiornato e di facile accesso. Altra nota da segnalare è la programmazione urbanistica che vede i comuni operare in autonomia, ma redigendo il Piano Urbanistico in funzione degli stringenti vincoli imposti dal Piano delle zone di pericolo dei centri abitati, una sorta di monitoraggio specifico dei pericoli nelle zone edificate (più specifico rispetto al Piano del rischio del territorio, normalmente utilizzato in molte altre Regioni).



LEGAMBIENTE

O.N.L.U.S.

L'approccio utilizzato vede dunque la stretta connessione tra la pianificazione urbanistica impostata sul "non creare ulteriore rischio", sapendo esattamente quali sono le aree che invece hanno dei pericoli intrinseci. Questa scala precisa di ruoli e competenze permette di lavorare e programmare in maniera veloce, competente ed efficiente.

Proposte per un nuovo modello di gestione del rischio

A partire da quanto visto sulla gestione territoriale nella Provincia Autonoma di Bolzano, è giusto porsi come obiettivo un modello di gestione del territorio che, dall'inizio alla fine, abbia non solo la visione di insieme del problema ma anche il controllo totale della situazione.

Come primo atto necessario per cambiare passo anche in ottica di mitigazione del rischio idrogeologico il nostro Paese non può più rimandare la redazione di un **Piano nazionale di adattamento al cambiamento climatico**. Siamo uno dei pochi Paesi a non averlo ancora ed è impensabile pensare di partire con qualsiasi tipo di progettazione o strategia che non contempli l'adattamento climatico tra le sue priorità.

Lo stato dell'arte in materia di competenza sul rischio idrogeologico vede il Ministero dell'Ambiente come vertice nazionale, di concerto con Regioni e Autorità di Distretto, supportate dal lavoro di Ispra e delle Arpa. Un sistema che, dati alla mano, mostra diversi punti deboli, a partire dall'enorme mole di lavoro che il Ministero dovrebbe portare avanti (e cerca faticosamente di portare avanti), ma che al momento non è in grado di gestire efficientemente perché non strutturato nel personale, come invece meriterebbe di essere.

Inoltre, la sola gestione ministeriale del problema non basta per superare le criticità. Infatti, **il vero problema nella mitigazione del rischio idrogeologico sta nell'approccio alla progettazione, nel controllo del territorio** e nella mancanza di una cabina di regia (oltre a quella eventualmente nazionale) che coordini e aiuti le varie amministrazioni, siano esse regionali o comunali.

Ma andiamo con ordine.

Il tema della progettazione è derimente, nel senso che le migliori risposte alla mitigazione del rischio idrogeologico oggi non arrivano più dalla grande opera puntuale che risponde ad una singola esigenza, ma da un **approccio integrato** che tenga insieme il dettaglio e la visione d'insieme, il problema puntuale con le esigenze su scala più ampia. Non è più l'argine o la cassa di espansione che risolve un problema idraulico, ma la gestione corretta di tutta un'asta fluviale e dei rii minori, che metta insieme l'aspetto idraulico, dei sedimenti, della tutela delle aree naturali, della gestione nelle aree urbane e degli aspetti ecosistemici in ottica non sono di riduzione del rischio ma anche di miglioramento dello stato ecologico di un fiume.

Per fare in modo che questa progettazione integrata sia efficace c'è bisogno di maggior **controllo sul territorio**. Ogni singolo comune, specialmente nelle realtà più piccole, spesso non è in grado di gestire una situazione così complessa per mancanza di personale qualificato o di una struttura di riferimento a cui rivolgersi per le funzioni di controllo del territorio in termini di espansione urbanistica, verifiche dei vincoli e dei limiti previsti, verifica dei progetti e delle opere realizzate e da mettere in cantiere. Un controllo che sia quindi funzionale alla pianificazione strategica ed integrata vista precedentemente e che abbia una struttura specifica di riferimento che possa



LEGAMBIENTE

O.N.L.U.S.

andare incontro alle diverse esigenze e possa fungere da cabina di regia territoriale lungo tutta la filiera.

Una possibile soluzione che vada incontro a tutti gli aspetti critici riportati in precedenza, e che possa in qualche modo permettere di replicare il modello Alto Adige, è legata al **ruolo dell'Autorità di distretto**. Un organismo tecnico e con una visione d'insieme che, se opportunamente potenziato in termini di personale e responsabilizzato in termini decisionali, potrebbe essere maggiormente incisivo nella gestione programmazione e manutenzione del territorio. Una vera e propria stazione appaltante in cui i progetti, gli interventi, le misure adottate vengano controllate e certificate lungo tutta la filiera. Questo permetterebbe alla **catena tecnica Ministero dell'Ambiente - Ispra - Autorità di Distretto di avere una visione programmatica comune in tutto il Paese**, una fluidità di manovra superiore ed un punto di riferimento territoriale con funzioni autorizzative e di controllo precise.

Dall'altra parte, lungo la **filiera economica, il Ministero dell'Ambiente con le Regioni e le province autonome, in una visione strategica del territorio**, hanno il compito di garantire risorse sufficienti e costanti per intervenire nella manutenzione e negli interventi necessari.

Una differenziazione di ruoli necessari, quella del decisore politico e dell'ente tecnico che decide dove e come spendere i soldi in funzioni della programmazione avviata. Questo eviterebbe quello che accade troppo frequentemente oggi, ovvero il commissariamento del tema dissesto idrogeologico al Presidente di Regione di turno che spesso agisce in maniera scollegata con il resto del territorio (il dissesto idrogeologico per sua natura non ha confini amministrativi), in funzione della risposta emotiva nei territori che hanno subito gravi danni dagli eventi precedenti (come il dragaggio di un punto del fiume perché lo chiede la cittadinanza) o di quella politica rispetto a progetti che rispondono ad altre logiche (come la realizzazione di un argine che spesso nasconde l'interesse verso la realizzazione di un progetto di espansione urbanistica o commerciale che vanifica gli sforzi fatti).

Non va dimenticata la **continuità logica della pianificazione territoriale** che deve essere portata avanti con una visione temporale che va al di là del mandato elettorale di un rappresentante politico, con il rischio che, in seguito a nuove elezioni, si ricominci da zero andando in altra direzione vanificando ulteriormente le azioni positive fatte fino ad allora.

Restando a disposizione per ulteriori chiarimenti ed approfondimenti si porgono cordiali saluti.

Roma, 16/12/2020

Andrea Minutolo
Responsabile scientifico Legambiente
