



**Audizione informale 12 dicembre 2022 su DL 186/2022:
Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite
dagli eventi eccezionali verificatisi nel territorio
dell'isola di Ischia a partire dal 26 novembre 2022 (C.
674 Governo)**

Contributo della RPT e del Consiglio Nazionale Geologi

Roma, 12 dicembre 2022

**RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA
TECNICA E SCIENTIFICA**

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI,
PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI CHIMICI E DEI
FISICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI
FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E
GEOMETRI LAUREATI**

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE
TECNOLOGI ALIMENTARI**

La Rete Professioni Tecniche ed il Consiglio Nazionale dei Geologi in riferimento al disegno di legge, che il Governo sottopone alle Camere, per la conversione in legge del decreto-legge 3 Dicembre 2022, n. 186, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi eccezionali verificatisi nel territorio dell'Isola di Ischia a partire dal 26 novembre, intendono formulare delle proposte migliorative in particolare nell'ambito dell'art. 5, che riguarda il Fondo regionale di protezione civile previsto dall'art. 45 del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1, al fine di promuovere il potenziamento del sistema di protezione civile delle regioni e degli enti locali.

Si coglie l'occasione per evidenziare la necessità di supportare gli enti locali ed in particolare i comuni per la redazione ed aggiornamento dei Piani di Protezione Civile e per la istituzione dei Presidi Territoriali. A tal proposito sono già state avviate interlocuzioni preliminari con il Governo.

Dai dati ufficiali della Protezione Civile, aggiornati al 21 luglio 2022 (cfr. tabella seguente), si evince che circa 1.000 comuni, su un totale di 8.051, sono attualmente sprovvisti del Piano di Protezione Civile e molti risultano non aggiornati.

Regioni/Province Autonome	Totale comuni	Comuni con piano	% Comuni con piano/totale
Abruzzo	305	301	99%
Basilicata	131	123	94%
Calabria	409	392	96%
Campania	550	486	88%
Emilia-Romagna	334	322	96%
Friuli Venezia Giulia	216	216	100%
Lazio	378	366	97%
Liguria	235	220	94%
Lombardia	1544	1209	78%
Marche	239	239	100%
Molise	136	136	100%
Piemonte	1206	1119	93%
Provincia aut. di Bolzano	116	99	85%
Provincia aut. di Trento	210	210	100%
Puglia	258	256	99%
Sardegna	377	297	79%
Sicilia	390	190	49%
Toscana	276	250	91%
Umbria	92	91	99%
Valle d'Aosta	74	74	100%
Veneto	575	527	92%
TOTALE	8051	7123	88%

La recente tragedia di Ischia, stimola alcune riflessioni sulle attività di mitigazione del rischio idrogeologico e sulle procedure di allertamento. In questo contributo, proviamo a esaminare alcuni aspetti problematici con l'obiettivo di sottolineare alcune criticità che meritano di essere quanto prima considerate e risolte attraverso accorgimenti normativi e procedurali.

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 ai cambiamenti climatici in atto, pongono drammaticamente in evidenza il problema del dissesto idrogeologico, dal quale ormai nessuna regione italiana può più considerarsi indenne. Negli ultimi venti anni infatti 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 e consolidamento 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 indirizzo politico che per difficoltà autorizzative.

L'ultimo rapporto ISPRA del 2021 traccia una mappa del rischio idrogeologico del nostro Paese che vede crescere le aree interessate rispetto all'anno precedente; circa il 94% dei comuni italiani è a rischio e circa 8 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 dunque necessario attuare un piano pluriennale che preveda sempre di più l'impiego di 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. Tuttavia queste tipologie di interventi anche se utili e necessarie, da sole non possono consentire la soluzione di tutte le criticità presenti sul territorio. Un chiaro esempio deriva dall'analisi dei dati contenuti nella piattaforma ReNDIS, 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 idrogeologico, tra cui segnaliamo:

- **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. Come sappiamo molte delle vittime che si verificano durante gli eventi calamitosi sono dovuti a comportamenti sbagliati. Pensate ad esempio a quante persone rischiano o addirittura perdono la vita nei sottopassi o nei seminterrati allagati, o a quelli che attraversano i ponti con le auto durante gli eventi di piena, ecc.

- Occorre infine investire anche nella **Manutenzione estensiva del territorio** la quale 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.

Presidio territoriale (PT)

Tra le azioni strategiche non strutturali di prevenzione e gestione del rischio idrogeologico a cui andrebbe data immediata attuazione nei territori colpiti dagli eventi franosi dell'Isola d'Ischia, e più in generale nell'intero paese, vi è senza dubbio il **Presidio territoriale (PT)** che consiste nell'attività di monitoraggio osservativo del territorio operata da parte di tecnici esperti attraverso l'osservazione diretta e in tempo reale, dell'evoluzione dei fenomeni in atto e dell'insorgenza di fenomeni precursori potenzialmente pericolosi per la pubblica e privata incolumità, in modo da dare efficacia alle misure non strutturali di previsione, prevenzione, mitigazione e gestione del rischio idrogeologico, peraltro già previste nell'attuale quadro normativo. Le informazioni provenienti dal Presidio territoriale concorrono, unitamente ai Bollettini/Avvisi di criticità emessi dai Centri Funzionali e ai dati provenienti dai sistemi di monitoraggio strumentale, alla decisione sull'eventuale attivazione delle fasi operative previste nella procedura dei Piani di Protezione Civile.

L'attività di presidio territoriale rientra tra quelle già previste nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2004 che dettava gli *“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”* e nel D.Lgs. n. 49 del 23/02/2010, inerente l'attuazione della Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e gestione del rischio alluvioni (PGRA). 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 monitoraggio e 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. La Direttiva PCM del 30 aprile 2021, recante *“Indirizzi per la predisposizione dei Piani di Protezione Civile ai*

diversi livelli territoriali” fa rientrare il Presidio territoriale tra gli elementi strategici operativi della pianificazione di protezione civile ovvero tra gli elementi che rappresentano gli aspetti organizzativi e le componenti fisiche necessari all’applicazione del modello di intervento.

Nell’ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 che ha definito metodi e strumenti per il potenziamento della governance a scala comunale e sovracomunale per la protezione civile, sono stati inoltre realizzati per 5 regioni del sud, tra cui la Campania, linee guida, documenti tecnici e tool informatici sul Presidio Territoriale, che sono stati recepiti formalmente dalle Amministrazioni regionali con delibere di giunta o con decreti direttoriali.

In definitiva la realizzazione del Presidio territoriale costituisce una delle principali attività da mettere in campo per una capillare ed efficace azione di prevenzione non strutturale sul territorio. Inoltre, tale attività, garantendo il monitoraggio osservativo del territorio nel tempo reale,(anche avvalendosi di sistemi strumentali tecnologicamente avanzati), a supporto delle fasi operative previste nei piani di emergenza comunali, costituisce una delle azioni più efficaci di adattamento ai cambiamenti climatici per finalità di protezione civile (tutela delle persone).

Pertanto il Consiglio Nazionale dei Geologi e la Rete Professioni Tecniche ai fini dell’attivazione del Presidio territoriale nel territorio colpito dagli eventi franosi nell’Isola d’Ischia, e successivamente anche sull’intero territorio nazionale, intendono formulare delle proposte migliorative, in particolare nell’ambito dell’art. 5 che riguarda il Fondo regionale di protezione civile previsto dall’art. 45 del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n.1, chiedendo di implementarlo al fine di promuovere il potenziamento del sistema di protezione civile delle regioni e degli enti locali in modo da rendere possibile l’istituzione dei Presidi territoriali e nel contempo la redazione, l’aggiornamento e l’attuazione dei Piani di Protezione Civile.

Fascicolo digitale delle costruzioni

La RPT ha inoltre contribuito, insieme a tutti gli stakeholder del settore dell’edilizia, ad una Commissione presso il Cons. Sup. dei LL.PP. che ha avuto il compito di redigere il nuovo Testo Unico per le Costruzioni, che si auspica possa sostituire presto il vigente D.P.R. 380/2001, che ha completato i lavori nel 2020, approvando il lavoro svolto.

La proposta contiene norme, anche nel solco della semplificazione, che potrebbero immediatamente risolvere alcune delle problematiche che ostacolano le opere di efficientamento energetico di cui il nostro patrimonio edilizio ha urgente bisogno, ma anche le problematiche di sicurezza delle costruzioni, sia dal punto di vista sismico che idrogeologico.

Appare urgente, sia per semplificare e velocizzare l'azione della PA, sia per garantire ai cittadini una conoscenza approfondita degli edifici in cui vivono o svolgono le loro attività quotidiane, giungere alla codificazione del “Fascicolo digitale delle costruzioni”.

Il fascicolo digitale della costruzione, nella proposta della commissione, concorre al raggiungimento di un più elevato livello di affidabilità delle costruzioni mediante la raccolta organica di informazioni, anche disomogenee, urbanistiche, catastali, edilizie, impiantistiche, strutturali, geologiche ecc. prodotte dai professionisti e/o in possesso della pubblica amministrazione. Lo strumento aiuta inoltre la prevenzione del pericolo idraulico, del pericolo idrogeologico, del pericolo sismico nonché altre sorgenti di rischio e concorre alla messa a punto di forme di classificazione e riduzione del rischio; il fascicolo deve essere di natura esclusivamente digitale, operare secondo i principi e le tecnologie della cooperazione applicativa di cui all'articolo 73 del Codice dell'amministrazione digitale, e rispettare e favorire la raccolta e lo scambio di informazioni secondo i criteri degli open data.

Allo scopo quindi di valorizzare il patrimonio edilizio e di promuovere buone pratiche di messa in sicurezza, anche grazie allo sforzo che il Governo sta mettendo in campo attraverso gli incentivi fiscali, si ritiene opportuno che ogni costruzione possa essere caratterizzata da una Classe di rischio in relazione ad una sorgente di pericolo.

Ogni Classe di rischio, riconducibile ad un determinato rapporto benefici-costi, è individuata con livello di affidabilità decrescente; questa sarà naturalmente inclusa nel fascicolo digitale delle costruzioni e ne rappresenterà il dato più sensibile per valutare eventuali interventi di miglioramento.