



Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale
Bacini idrografici della Toscana, della Liguria e dell'Umbria

Camera dei deputati

Audizione informale davanti alla VIII Commissione

nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 589 Trancassini, C. 647 Braga e C. 1632 Governo "Disposizioni per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale e la ricostruzione post calamità"

24 aprile 2024 ore 15.40

L'audizione informale ha ad oggetto tre distinti progetti di legge, due dei quali presentati a fine 2022 e l'ultimo, di iniziativa governativa, di dicembre 2023, contenenti disposizioni per la gestione delle emergenze di rilievo nazionale e la ricostruzione post calamità.

I progetti di legge, abbinati per l'esame in sede referente da parte della VIII Commissione Ambiente della Camera dei deputati, sono rispettivamente i seguenti:

- a) Pdl C. 589 (Trancassini, Foti e Rotelli) *"Modifiche al codice di protezione civile, di cui al d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale"*;
- b) Pdl C 647 (Braga, Curti, Di Sanzo, Ferrari e Simiani) *"Deleghe al governo per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale e per l'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia"*;
- c) Ddl C 1632 (Governo) *"Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità"*

In particolare, il ddl governativo C 1632 contiene norme finalizzate a definire un quadro giuridico uniforme per il coordinamento delle procedure e delle attività di ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi, tracciando *"un modello unico, volto a garantire certezza, stabilità e velocità dei processi di ricostruzione"*, ossia delle attività successive a quelle relative alla gestione della fase emergenziale poste in essere dal Sistema di protezione civile, evitando che ad ogni evento calamitoso di rilievo nazionale vengano adottate discipline ad hoc, spesso non omogenee, che hanno portato ad un quadro giuridico nazionale *"poco organico, frammentario, stratificato nel tempo, differenziato per territori e in continuo divenire"* per quanto attiene sia alle tipologie organizzative sia ai poteri attribuiti ai soggetti deputati ad attuare la ricostruzione sia alle procedure attivate per i processi di ricostruzione.

Occorre preliminarmente evidenziare un generale apprezzamento per lo spirito che ha mosso i diversi progetti di legge in esame e che scaturisce dall'esigenza di affrontare con organicità la materia legata agli interventi connessi agli stati di emergenza e alle ricostruzioni post calamità, nell'ottica di una codifica della *"governance della ricostruzione post"*



Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale

Bacini idrografici della Toscana, della Liguria e dell'Umbria

calamità” rispettosa delle diverse competenze territoriali e settoriali e funzionale al rafforzamento dell’intero sistema.

Oggetto di *focus* specifico da parte della scrivente Autorità di bacino sono state, in particolare, le norme del ddl C 1632 volte a definire e disciplinare le procedure e le attività di ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale (...) per i quali sia cessato o sia stato revocato lo stato di emergenza di rilievo nazionale, ai sensi dell’art. 24 del codice di protezione civile e sia stato deliberato “*lo stato di ricostruzione di rilievo nazionale*” in ragione della necessità di provvedere ad una complessiva revisione dell’assetto urbanistico delle aree colpite.

Nel ddl la ricostruzione si pone in continuità diretta con la gestione emergenziale. Non a caso, lo stato di ricostruzione di rilievo nazionale è deliberato dal Consiglio dei ministri sulla base di una relazione del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, avente ad oggetto, tra le altre cose, la ricognizione compiuta, durante lo stato di emergenza nazionale, sugli interventi di riduzione del “rischio residuo” e di messa in sicurezza per far fronte alle conseguenze dell’evento. Rischio residuo, i cui interventi individuati e finanziati dal Dipartimento di protezione civile nazionale, i quali, allo stato, non sono sottoposti all’attenzione dell’Autorità di bacino, bensì unicamente concordati con le Regioni in cui è accaduto l’evento.

Dal punto di vista della scrivente Autorità di bacino, la lettura e l’esame delle norme del ddl è stata condotta partendo dal quadro normativo afferente alla governance in materia di difesa del suolo delineata nel d.lgs. 152/2006 che nella Parte III (artt. 53 e seguenti) individua proprio nelle Autorità distrettuali ex art. 63 del d.lgs. 152/2006 gli enti responsabili della pianificazione e programmazione di gestione ai sensi della direttive 2000/60/CE e 2007/60/CE ed in particolare della pianificazione di bacino **in materia di rischio idraulico, idrogeologico e da fenomeni meteorologici avversi**, che sono alcuni dei “rischi” significativi afferenti anche alle attività di previsione e prevenzione della protezione civile, individuati all’art. 16 del d.lgs. n. 1/2018 (Codice della Protezione Civile).

In virtù dei molteplici contenuti che l’art. 65 del decreto legislativo n. 152/2006 ascrive al Piano di bacino, si può affermare che quest’ultimo rappresenti la **base conoscitiva di partenza per lo sviluppo di strategie tese ad ottenere una maggiore integrazione della programmazione delle opere necessarie e prioritarie**, individuate in funzione dei pericoli di inondazione e di frana e della gravità ed estensione del dissesto, con gli obiettivi di sviluppo sociale ed economico e/o di riequilibrio territoriale, di sviluppo infrastrutturale del Paese, di tutela del paesaggio e dei beni culturali in esso presenti, di ottimale gestione e valorizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive anche ai fini della loro promozione e **dal quale, non si può, dunque, prescindere anche nella cosiddetta fase della ricostruzione post emergenza, che deve quindi fondarsi su tale pianificazione.**

Si evidenzia, nello specifico, che alcuni “stralci funzionali” del Piano di bacino forniscono una fotografia “in costante aggiornamento” delle condizioni e dello stato di salute del nostro



Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale

Bacini idrografici della Toscana, della Liguria e dell'Umbria

territorio, dal punto di vista della pericolosità e del rischio da alluvioni (Piano di gestione del rischio di alluvioni, il cd. PGRA, redatto ai sensi della Direttiva europea 2007/60/CE) nonché sotto quello della pericolosità da frana (Piano di assetto idrogeologico, il cd. PAI, ai sensi dell'art. 67 del d.lgs. 152/2006) e su tale fotografia è costruita e basata la programmazione delle misure e degli interventi necessari e prioritari per la mitigazione e gestione del rischio, ma non solo, in quanto sul medesimo quadro sono fondate le politiche di sviluppo dei territori, anzitutto sul piano urbanistico.

Al quadro della pericolosità, che potremmo definire "classica" perché tarata, per quanto attiene alle alluvioni, su eventi analoghi a quelli dell'alluvione di Firenze del 1966, la pianificazione di bacino del distretto dell'Appennino Settentrionale mappa anche una propensione dei sottobacini, al verificarsi di piene improvvise (le cd. "flash floods"), originatesi a seguito di piogge intense e concentrate. In genere questi fenomeni colpiscono bacini idrografici di piccole e medie dimensioni, per lo più montani, ma - come avvenuto a novembre 2023 in Toscana - possono anche abbattersi violentemente anche in pianura.

Questi ultimi eventi non possono più essere catalogati come eccezionali, perché la continuità con cui si manifestano - seppur con diverse modalità e grado - induce a comprendere che non ci possiamo più permettere di gestirli solo in emergenza ma attraverso un approccio "combinato" che partendo appunto dalla conoscenza e quindi da nuove mappature, individui la strategia migliore - in termini di regole, interventi e azioni per affrontare, contrastare e gestire anche tali fenomeni e, sulla base di ciò, impostare anche il post emergenza e quindi la fase della ricostruzione.

Del resto per governare e gestire un territorio è indispensabile conoscere quanta popolazione è esposta, ad esempio, al rischio di alluvione e quanti beni come scuole, ospedali, infrastrutture, attività, etc. sono localizzati in aree pericolose. Tali dati sono, prima di tutto, presenti nella pianificazione di bacino distrettuale e sono alla base delle mappature e della programmazione delle misure degli stessi Piani.

Pianificare significa, quindi, conoscere e conoscere presuppone un costante aggiornamento del quadro della pericolosità e del rischio, soprattutto nella nuova prospettiva del cambiamento climatico e degli eventi estremi ad esso connessi: per questo diventa strategico poter contare, anche in fase di ricostruzione, su una pianificazione di bacino che già fotografa e mappa l'evento accaduto, oggetto della gestione in emergenza.

Per far questo occorre, ad oggi, creare le condizioni perché la pianificazione in tempo differito, come è quella di bacino, possa essere aggiornata già durante la fase emergenziale, in modo da fornire il nuovo quadro conoscitivo della pericolosità e del rischio su cui, da un lato, gestire l'emergenza e in particolare attivare gli interventi di somma urgenza perché abbiano una loro coerenza con il quadro conoscitivo e, dall'altro, impostare le azioni della ricostruzione in una visione prospettica di lungo periodo in chiave preventiva.



Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale

Bacini idrografici della Toscana, della Liguria e dell'Umbria

Ad oggi l'Autorità di bacino è responsabile dell'informazione che proviene dalla pianificazione di bacino: si tratta di dati pubblici, pubblicati sui siti web e costantemente aggiornati.

Al contrario, le informazioni registrate dal Sistema della protezione civile in fase di evento tardano ad essere rielaborate e inserite nei cataloghi degli eventi (come, ad esempio, il *Floodcat* che è la piattaforma che raccoglie le informazioni sulle alluvioni passate gestito da ISPRA) ma è proprio su queste che si basano le prime attività di aggiornamento del Piano di bacino. Diventa pertanto fondamentale attivare un percorso virtuoso di acquisizione e scambio dei dati in fase di emergenza e post-emergenza per garantire che gli effetti al suolo degli eventi meteo siano correttamente registrati anche nella pianificazione di bacino in particolare quando sono causa di danno.

I vantaggi di un sistema integrato di scambio dati e conoscenze sul tipo, l'estensione, la localizzazione e la gravità dei dissesti permetterebbero:

- **in corso d'evento** di verificare se lo scenario previsto è confermato o se ci sono situazioni più gravi, agendo con i necessari correttivi e attivando analisi locali sito-specifiche e analisi di area vasta a scala di bacino (ad esempio per la viabilità e le reti) facendo leva sulle conoscenze che sono alla base della mappatura dei piani di bacino;
- **in fase emergenziale post evento** di indirizzare gli interventi di somma urgenza in un quadro generale completo in cui è possibile verificare se i fenomeni di dissesto sono da intendersi esauriti o se sono possibili evoluzioni dei fenomeni stessi, con aggravio del quadro già registrato, **limitando in tal senso interventi di somma urgenza inutili o insufficienti**;
- **in fase post-evento nell'ambito delle attività di ripristino**, l'aggiornamento completo delle aree colpite e del livello di danno all'interno del quadro conoscitivo consente di definire un **quadro più organico e veritiero delle priorità**, individuando, tanto per iniziare, le situazioni che possono essere posticipate e quelle che invece sono improcrastinabili;
- **nella fase successiva alla chiusura dell'emergenza**, l'aggiornamento della mappatura di pericolosità e rischio garantisce di fornire uno strumento omogeneo per la definizione di uno scenario d'evento realistico da parte degli enti preposti anche perché la pianificazione di bacino può imporre norme d'uso univoche che promuovono i requisiti minimi di sicurezza per le aree a maggior rischio facendo una reale attività non strutturale di prevenzione.

A tal fine si potrebbe cogliere l'occasione del presente ddl in esame per:

- a) **disciplinare i flussi informativi e gli obblighi di scambio dati tra le strutture del Sistema di Protezione civile, i Centri Funzionali e le Autorità di bacino, in particolare con riferimento all'accesso ai sistemi esistenti di segnalazione degli eventi in atto** (in fase di emergenza) che risultano al momento presenti presso gli



Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale

Bacini idrografici della Toscana, della Liguria e dell'Umbria

- organi di protezione civile e prevedendo il coinvolgimento delle Autorità nell'analisi delle situazioni a maggior rischio in corso d'evento o nell'immediato post-evento.
- b) **introdurre forme di coordinamento nelle attività di acquisizione dati in fase emergenziale post-evento** per evitare sovrapposizioni e duplicazioni delle attività istituzionali e per garantire omogeneità e completezza dei dati acquisiti;
 - c) **consentire alle Autorità di valutare gli effetti sul livello di pericolosità e rischio degli interventi di somma urgenza, ripristino o messa in sicurezza gestiti nell'ambito della gestione commissariale per l'emergenza e quindi coinvolgerle, sul piano istruttorio, sin dalla fase iniziale di definizione dei programmi di somma urgenza;**
 - d) **prevedere nella fase della ricostruzione adeguati strumenti per incentivare l'integrazione dei piani di bacino aggiornati negli scenari d'evento dei piani di protezione civile.**

Sulla base delle considerazioni sopra riportate, si ritiene importante ribadire la necessità che la riforma in oggetto sia funzionale al rafforzamento delle politiche di prevenzione del nostro Paese e, proprio a tal fine, sia diretta a impostare e disciplinare la fase della ricostruzione, partendo non solo dalla ricognizione compiuta durante la gestione dell'emergenza, ma basandosi sugli strumenti di pianificazione di bacino. In questa prospettiva, come sopra evidenziato, diventa strategica l'interconnessione tra banche dati, anche nell'ottica dell'aggiornamento in tempo reale.

I processi di ricostruzione, in sostanza, non devono essere interpretati come un mero ritorno allo *status quo*, ma devono aumentare l'adattamento e la resilienza del territorio, affinché le emergenze non si presentino più o si possano, comunque, prevedere e quindi gestire.

L'azione portata avanti dall'Autorità in questi anni va già in questa direzione e, in occasione dell'esame parlamentare dei progetti di legge in oggetto, potrebbe essere opportunamente rafforzata in chiave preventiva.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che il coinvolgimento dell'Autorità di bacino non possa limitarsi all'espressione di un parere, ai fini dell'approvazione dei "*piani speciali della ricostruzione*" disciplinati all'art. 13 del ddl, da rendersi in sede di Conferenza Permanente ex art. 15 del medesimo ddl. In tal senso si ritiene che:

- 1) L'Autorità dovrebbe invece essere coinvolta già in fase di dichiarazione dello stato di ricostruzione nazionale a supporto delle attività di ricognizione affidate dal ddl al Capo del Dipartimento della Protezione Civile, ai sensi dell'art. 2 del ddl.
- 2) La valorizzazione del ruolo delle Autorità porta con sé un richiamo necessario nel ddl alla pianificazione e programmazione di bacino, anche nella definizione dei piani speciali della ricostruzione, sui quali l'Autorità dovrebbe esercitare un ruolo istruttorio a supporto del Commissario, al fine di garantire la coerenza con gli



Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale

Bacini idrografici della Toscana, della Liguria e dell'Umbria

obiettivi della pianificazione, in linea con quanto già prevede il d.p.c.m. 27 settembre 2021 in materia di interventi contro il rischio idrogeologico. Per questo motivo l'Autorità dovrebbe essere contemplata in maniera esplicita tra le amministrazioni facenti parte della Cabina di Coordinamento per la ricostruzione disciplinata all'art. 4 del ddl.

- 3) L'Autorità di bacino potrebbe, infine, supportare il Commissario anche nella fase attuativa degli interventi inseriti nei piani speciali della ricostruzione, in linea con quanto da tempo evidenziato dalla stessa Corte dei Conti - Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato, che in più di un'occasione ha ribadito la necessità di una visione sistemica nella programmazione degli interventi, che consista nel *"superare le gestioni straordinarie e semplificare i processi verso un rientro ad un regime ordinato di competenze, con una programmazione in via ordinaria della gestione del territorio che, oltre a garantire la progettazione e realizzazione degli interventi, sia guidata da una adeguata pianificazione, in coerenza con le direttive 2007/60/CE, cd. direttiva alluvioni, e 2000/60/CE, cd. direttiva acque"*.¹

¹ In tale prospettiva è utile richiamare la deliberazione n. 17 del 31 ottobre 2019, avente ad oggetto *"Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico"*, in cui la Corte raccomanda che le misure e gli interventi in materia *"abbiano natura sistemica in considerazione della forte interrelazione tra le diverse cause che producono il dissesto (il consumo di suolo in primis, i cambiamenti climatici, le politiche urbanistiche, ...). Solo l'adozione di una pianificazione pluriennale e intersettoriale, di natura preventiva e strutturale (...) potrà assicurare risultati concreti positivi nella lotta al dissesto"*; ma anche la deliberazione n. 17 del 18.10.2021 avente ad oggetto *"Gli interventi delle amministrazioni dello stato per la mitigazione del rischio idrogeologico"*, in cui la Corte stigmatizza la debolezza del ruolo svolto fin qui dalle Autorità di bacino distrettuali nella filiera decisionale della gestione, programmazione e manutenzione del territorio, sottolineando che il ritardo con cui le Autorità sono state messe in grado di funzionare rappresenta un *vulnus* della politica di mitigazione del rischio idrogeologico nel nostro Paese. Come ormai ampiamente condiviso, le Autorità sono infatti un organismo tecnico con una visione d'insieme - che supera i confini amministrativi! - che, *"se opportunamente potenziato in termini di personale e responsabilizzato in termini decisionali"* potrebbe essere maggiormente incisivo nella gestione, programmazione e manutenzione del territorio. *"Un organismo, in sostanza, in cui i progetti, gli interventi e le misure programmate sul territorio vengono controllate e "validate" per certificarne, sin da subito e durante tutta la filiera decisionale e attuativa, la coerenza con gli strumenti di pianificazione di bacino /gestione e con le correlate priorità, non solo ai fini dell'ammissibilità al finanziamento delle stesse opere ma anche durante la fase di attuazione, progettazione ed esecuzione"*. La Corte ricorda, altresì, che occorre superare l'approccio emergenziale al problema del dissesto e agire con misure di prevenzione e manutenzione del territorio. A tal proposito la Corte nella già citata deliberazione del 2021 ricorda che *"occorre definire con chiarezza l'ambito degli interventi, in*



Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Settentrionale

Bacini idrografici della Toscana, della Liguria e dell'Umbria

Nel restare a disposizione per ogni ulteriore richiesta di chiarimento o specifica ritenuta opportuna, si ringrazia per l'attenzione e si inviano cordiali saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE
(Dottoressa Gaia Checcucci)

particolare per quanto riguarda la prevenzione, evitando di creare sovrapposizioni con le misure emergenziali. Accanto agli interventi già programmati e finanziati di tipo strutturale, si ritiene altrettanto importante potenziare gli interventi di tipo non strutturale” e da ultimo anche nella deliberazione n. 45 del 18 luglio 2022 ad oggetto “Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico” ribadisce l'importanza fondamentale della corretta selezione dei progetti da realizzare, tenuto conto della stima complessiva della necessità di interventi e della scarsità delle risorse assegnate, “distinguendo l'emergenza e l'urgenza dalle misure di prevenzione e manutenzione”.