

Prevenzione e riduzione del rischio idrogeologico

A colloquio con Stefano Aversa (AGI), Leopoldo Freyrie (CNAPPC), Gian Vito Graziano (CNG), Maurizio Tira (CENSU), Silvia Viviani (INU), Armando Zambrano (CNI)

Patrizia Ricci – ingegnere, redazione INGENIO

Frane, allagamenti, alluvioni: l'Italia è un Paese martoriato dal dissesto idrogeologico con un territorio indubbiamente fragile. Le aree ad elevata criticità per alluvioni e frane rappresentano il 9,8% della superficie nazionale e riguardano 6633 comuni (81,9%), secondo i dati elaborati nel 2008 dal Ministero dell'Ambiente, su cui sorgono 6.250 scuole e 550 ospedali. Nel 2009 è stato stimato un fabbisogno complessivo di 40 miliardi di euro per la messa in sicurezza del territorio nazionale sulla base dei dati contenuti nei Piani di Assetto Idrogeologico (PAI) redatti dalle Autorità di bacino e dalle Regioni e Province Autonome.

Lo scenario davvero drammatico che ci prospettano questi dati e lo stato di emergenza in cui versa gran parte del nostro territorio a seguito dei recenti disastri meteorologici, portano in primo piano il tema della prevenzione e riduzione del rischio idrogeologico. Abbiamo chiesto un parere ai presidenti di quelle Associazioni e Consigli che rappresentano alcune delle categorie da sempre impegnate e coinvolte, talvolta al fianco di strutture preposte dal Governo, nella lotta al dissesto idrogeologico: geotecnici (AGI), architetti (CNAPPC), geologi (CNG), ingegneri (CNI) e urbanisti (CENSU e INU).

L'argomento è una priorità dell'attuale politica di governo. Lo scorso 11 novembre a Roma, la Struttura di Missione #Italiasicura contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche, voluta dal Governo e guidata da Erasmo D'Angelis, ha convocato "*Fuori dal fango! Gli stati generali contro il dissesto idrogeologico*". L'iniziativa, che ha riunito nella stessa sala tutti gli enti, le amministrazioni e le associazioni impegnate nella mitigazione del rischio rappresentato da frane e alluvioni, è stata l'occasione per fare il punto sul piano straordinario pensato per il nostro paese tra il 2015 e il 2020.

Mentre il Paese fa i conti con l'ennesima alluvione e aggiunge alla lunga lista altre vittime dell'incuria, degli abusi e della mancata messa in sicurezza, dagli Stati generali arriva l'annuncio del Ministro dell'Ambiente Gian Luca Galletti: "***Il governo è pronto a mettere a disposizione 7 miliardi in sette anni per un piano di prevenzione per la tutela del territorio***".

Cosa prevede questo piano? Il Ministro ha spiegato che 5 miliardi arriveranno dai fondi strutturali europei, sia attraverso il Fondo di sviluppo e coesione (Fsc) che attraverso il Fondo di sviluppo regionale (Fesr), e 2 miliardi dal cofinanziamento delle Regioni. A questi si aggiungono i 2,3 miliardi fermi nelle contabilità speciali degli ex commissari che non sono stati spesi e che dovranno essere investiti nei prossimi mesi. È il denaro che sarà mobilitato tramite lo Sblocca Italia e la legge di stabilità: al momento sono stati impiegati circa 300 milioni. I restanti due miliardi andranno investiti nel corso del 2015.

Con questi ultimi verranno aperti 654 cantieri entro la fine dell'anno, per un totale di 807 milioni, e altri 659 nei primi mesi del 2015, per un valore di un miliardo e 96 milioni ieri che apriranno entro il 2014 e il miliardo e 96 milioni dei 659 cantieri che apriranno nei primi mesi del 2015. Sono invece 1.732 cantieri già aperti, per un valore di 1,6 miliardi.

È questo il dato più interessante emerso nel corso dell'iniziativa, con la quale la politica sembra aver imboccato la strada giusta, dopo anni in cui ha finto di non vedere e anzi spesso ha contribuito alla situazione attuale, con concessioni e zero controlli.

Come porre rimedio alla mancata attenzione per il territorio e alla evidente incapacità persino di comprendere il concetto di prevenzione da parte di chi ci ha governato in tutti questi anni?

“In generale l’attenzione verso la tutela del territorio da parte dell’opinione pubblica, degli organi di stampa e, in alcuni casi, anche di chi ci governa dipende in modo inverso dal tempo intercorso dall’ultima catastrofe – **secondo Stefano Aversa, presidente AGI**. A riprova di ciò – continua Aversa - basti pensare al fatto che, in questo periodo, dopo l’evento di Genova di poche settimane fa, si discute prevalentemente di alluvioni come se il nostro paese non fosse interessato da altri rischi, quali ad esempio il rischio sismico. In questa prima considerazione vi è anche parte della risposta alla domanda che mi viene posta. Il territorio naturale ed antropizzato – ha aggiunto - richiede invece un’attenzione continua e una politica nazionale che, non condizionata dalle situazioni di emergenza, sappia destinare a progetti di ampio respiro risorse auspicabilmente maggiori di quelle stanziare nel prossimo triennio dalla Legge di Stabilità”.

Lo stesso concetto “di messa in sicurezza del territorio”, però, invocato dalle Regioni a giustificazione delle richieste di oltre due ordini di grandezza superiori a quanto stanziato dal Governo centrale, è ambiguo perché lascia intendere la possibilità di azzerare i rischi e ciò non è concettualmente possibile. Accettando invece, anche dal punto di vista giudiziario, la necessità di operare mitigando il rischio entro limiti accettabili e, soprattutto, considerando in modo diverso la tutela della vita umana e quella delle proprietà, sarebbe possibile utilizzare approcci razionali di analisi del rischio, basati su indagini quantitative su area vasta, che permettano di individuare delle priorità a livello nazionale o, almeno, regionale. Una volta individuate le priorità si potrebbe via via passare dalla piccola scala (area vasta) alla grande scala, per ottenere, con altri studi ed indagini, una migliore definizione delle problematiche e per procedere, poi, se necessario, alla progettazione degli interventi specifici di mitigazione. Un approccio di questo tipo permetterebbe di definire un più razionale utilizzo delle risorse disponibili, in modo non condizionato dalle esigenze della politica locale, o, dall’altro punto di vista, di definire diversi livelli di risorse da utilizzare per mitigare il rischio al di sotto di soglie via via più basse”.

Oggi tutela del territorio e lotta al dissesto sono una “priorità assoluta del Governo”, come ha detto il sottosegretario di palazzo Chigi Graziano Delrio in apertura degli Stati Generali, ribadendo che **“prevenzione e cura del territorio sono raggiungibili solo attraverso capacità di programmazione di coordinamento degli interventi e disciplina cooperativa tra i vari livelli dei poteri istituzionali”**.

“Un’efficace politica di prevenzione e di difesa del suolo che – oltre ad attuare interventi di messa in sicurezza – punti alla riqualificazione dei territori” è fondamentale anche per **Leopoldo Freyrie, presidente CNAPPC**: “Premesso che non possiamo più permetterci ulteriori attese né risorse col contagocce, per ridare tranquillità ai cittadini ed evitare vittime e danni è fondamentale mettere in atto un’efficace politica di prevenzione e di difesa del suolo che – oltre ad attuare interventi di messa in sicurezza – punti alla riqualificazione dei territori – ha ribadito Freyrie -. Non dimentichiamo che il territorio è sempre più vulnerabile non solo per gli effetti dei cambiamenti climatici. L’urbanizzazione molto spesso abusiva non ha risparmiato le aree a maggior rischio: peccato che a ricordarcelo sono sempre e solo le tragedie. Accanto alla tempestività negli interventi, alla necessità di investimento delle risorse disponibili c’è bisogno anche di regole trasparenti”.

In un Paese che deve fare i conti quotidianamente con il dissesto idrogeologico e le continue alluvioni il tema del dissesto va affrontato in maniera complessiva.

Lo ha detto il capo del dipartimento della Protezione Civile Franco Gabrielli a margine degli Stati Generali e lo ha ribadito anche **Gian Vito Graziano, presidente CNG**, chiamato a

rispondere sul fatto che la struttura di missione, di cui fa parte, possa finalmente rappresentare un primo passo per uscire dalla rincorsa alle emergenze che da decenni caratterizza l'intervento dello Stato ed entrare finalmente nella stagione della prevenzione dei grandi rischi alluvionali e di frane.

“Lo rappresenterà – ci ha risposto Graziano - nella misura in cui la struttura sarà capace di spendere le risorse finanziarie disponibili, con criteri di compatibilità per il territorio, mitigando le situazioni di rischio più importanti in tempi molto più brevi di quelli normalmente necessari per appaltare e per concludere i lavori. Investire risorse finanziarie significa risparmiare rispetto ad un disastro che non avverrà, muovere l'economia asfittica che da anni caratterizza il settore delle opere pubbliche e persino creare nuovi posti di lavoro. La sicurezza dei territori in ambito idrogeologico e quella degli edifici in ambito sismico, proprio per la loro esigenza sociale prioritaria, costituiscono la base dell'investimento per il futuro di questo Paese. La prevenzione non è solo questo, è un sistema molto più complesso entro cui le risorse finanziarie costituiscono tuttavia un tassello strategico, ma la speranza che si stia iniziando un nuovo percorso è davvero tanta”.

È bene ricordare che secondo Gabrielli della Protezione Civile, “L'emergenza non è finita ed è una condizione che caratterizzerà il nostro paese nei prossimi anni anche quando le opere saranno realizzate per la messa in sicurezza del territorio. La previsione di protezione civile, ovvero la capacità di immaginare scenari di rischio sulla base dei quali si costruisce una pianificazione di protezione civile, è fondamentale. Occorre investire in pianificazione di protezione civile e far sì che tutti i Comuni siano dotati di piani di protezione civile portati a conoscenza della gente e che possano salvare le vite umane”.

“La prima regola per evitare vittime e danni in un Paese fragile come l'Italia – ci ha detto il presidente Graziano – è che i cittadini abbiano consapevolezza delle situazioni di rischio e soprattutto sappiano tenere comportamenti adeguati rispetto all'evento atteso. Troppo spesso le vittime hanno tenuto, loro malgrado, comportamenti errati che li hanno condotti a morire in uno scantinato, poi allagatosi, entro cui si erano rifugiati o nell'attraversare un torrente in piena. Per far sì che la gente sappia cosa fare e ancor di più cosa non fare, soprattutto nei momenti di paura, occorre che i piani di intervento non strutturali, ovvero i piani di protezione civile siano presenti in ogni comune, siano stati redatti da professionisti competenti e siano portati a conoscenza della cittadinanza. Altrimenti, ancorché ben fatti, e purtroppo questa non è la regola, non servono proprio a nulla”.

Ad aggravare ulteriormente lo scenario è il consumo del suolo, passato dal 2,9% di suolo consumato rispetto alla superficie nazionale negli anni '50 al 7,3% nel 2012, con una superficie consumata pro-capite aumentata da 178 m² a 369 m², secondo il [rapporto ISPRA sul consumo di suolo \(2014\)](#).

A questo proposito **Maurizio Tira, presidente del CENSU** ci ricorda che: “La legge sul contenimento del consumo di suolo giace da oltre due anni nella commissione ambiente della Camera. Un provvedimento che ha un senso se viene approvato in un mese, non in anni. Si imponga una moratoria da subito alle nuove espansioni residenziali e produttive e poi si continui a ragionare su un testo condiviso. In Lombardia vi sono circa 450 chilometri quadrati di nuovi ambiti di trasformazione, che non si stanno attuando solo a causa della crisi del settore dell'edilizia. Non sono sicuro che chi in queste settimane parla di porre un freno alla cosiddetta cementificazione ne sia consapevole.

Si tolgano i vincoli di spesa (patto di stabilità in primis) agli enti locali. Siamo un paese che fa fatica a gestire correttamente le grandi opere, ma che è composto da tante piccole eccellenze, maestrie di valore, tecnici di valore, diffusi sul territorio. Si dia la possibilità di fare tanti piccoli e micro interventi che i comuni non riescono più a fare e si controlli ex post la spesa, senza vincolarla a priori.

Come risvolto della medaglia, si rifaccia subito la valutazione di impatto ambientale delle grandi opere. Si sono finanziati progetti concepiti venti anni fa senza rivalutarli dal punto di vista ambientale e degli attuali usi del suolo”.

“La buona pianificazione è la prima azione di prevenzione” anche per **Silvia Viviani, presidente Istituto Nazionale di Urbanistica (INU)**. “Collegare urbanistica e sicurezza è il primo passo – ha risposto l’arch. Viviani in merito alla necessità di una corretta pianificazione urbanistica -. Non v’è dubbio che il cambiamento climatico è un dato oggettivo e che esso ha aggravato l’esposizione della popolazione al rischio. Le condizioni climatiche che sono profondamente mutate rendono, oggi, l’eccezionalità più vicina a noi, non eliminabile del tutto, e a questo concorre anche lo stato dei territori, che sono densamente costruiti. Troppo spesso la crescita urbana non ha rispettato le morfologie territoriali e non ha considerato la manutenzione delle reti idrauliche come una componente di progetto. Il sistema insediativo (l’edificato esistente) sul quale si abbattano gli eventi calamitosi, che si susseguono sempre più frequenti, si è addensato in ambiti per i quali a lungo non vi è stata alcuna applicazione dei principi di prevenzione e di difesa dei suoli.

L’emergenza è aggravata anche dalla mancanza di pratiche manutentive ordinarie e da condizioni di utilizzo del territorio che hanno importato modelli urbani nelle campagne. Il territorio per secoli dedicato alle attività agricole e alle continue opere manutentive che vi erano connesse è stato prima abbandonato e poi ripopolato secondo modalità abitative e produttive che solo recentemente sono tornate a farsi carico della cura dei suoli, puntuale (opere agrarie minori, difesa dei sottoboschi, salvaguardia delle regimazioni idrauliche) e complessiva (relazioni fra ambiti collinari e vallivi, fra boschi e pianure, fra città e campagna). Inoltre, non è solo la diffusione insediativa il fenomeno da contrastare, occorre limitare anche pratiche che trasformano i suoli con effetti sulle interazioni fra le diverse risorse o di loro impoverimento, e soprattutto bisogna invertire l’attitudine allo scarso investimento –pubblico e privato- sulla manutenzione territoriale.

Questi sono contenuti imprescindibili dell’azione di governo del territorio che si esplica tramite la pianificazione. La buona pianificazione, infatti, incide direttamente sul successo del cambio di paradigma”.

In questo scenario, ritengo che sia necessario procedere con progetti territoriali immediatamente operativi e dotati di risorse, che comprendono le azioni di prevenzione e gestione dei rischi, le reti ecologiche e le infrastrutture cosiddette blu e verdi, che riconciliano ambienti urbani e condizioni di naturalità; promuovere pratiche partecipative integrate ai processi di pianificazione, che incrementino la consapevolezza della cittadinanza e dei soggetti economici, operanti sui territori; assegnare valore sociale ed economico all’efficienza ambientale e agli interventi di prevenzione del rischio. Inoltre, è importante dare priorità alla rigenerazione urbana generalizzata, che comprende le strategie dell’adattamento climatico, come contenuto centrale e caratteristico della nuova urbanistica”.

Evitare il consumo di suolo, che risulta tra le principali cause dell’accresciuto rischio idrogeologico, privilegiando la riqualificazione e il riuso urbanistico” è una priorità anche per **Armando Zambrano, presidente del CNI**. “Le istituzioni – ha aggiunto Zambrano - non devono più tollerare abusi edilizi o stravolgimenti dei piani urbanistici e devono avere il coraggio di demolire e, poi, delocalizzare gli immobili costruiti in zone ad alto rischio. Ancora, non ci si può più permettere di continuare a fare una scarsa o inesistente manutenzione del territorio. E da ultimo, naturalmente, servono opere che possano mitigare al massimo i rischi di vittime e danni”.

In merito alle linee guida a cui sta lavorando la stessa struttura di missione abbiamo chiesto al presidente Zambrano quali siano i criteri sulla base dei quali aggiornare le linee guida per i progetti di messa in sicurezza verso una necessaria e preventiva configurazione degli scenari conseguenti all’inserimento di un’opera nel territorio.

“Grazie a tutti gli strumenti tecnici di cui, attualmente, disponiamo, oggi, siamo in grado di elaborare, con un bassissimo livello di approssimazione, diversi scenari di impatto di una qualsiasi opera sul territorio – ha risposto Zambrano -. Vi deve essere, però, da parte dei decisori, nella definizione delle linee guida, la volontà di metterci in condizione di poter utilizzare, nel modo più efficace, questi strumenti. In generale, i contenuti delle linee guida, dovrebbero, essere ispirati a criteri di semplicità, chiarezza e coerenza, senza inutili appesantimenti giuridici od orpelli burocratici. Chiediamo, in sostanza, di poter lavorare sul nostro “core business”, ossia fare progetti per opere di qualità, e non di passare il nostro tempo a “decifrare” burocrazia. E, per tornare a realizzare opere di qualità, è, assolutamente, necessario che la progettazione sia rimessa al centro della normativa sugli appalti pubblici. Perché una buona progettazione significa opere di qualità, a maggior ragione nel caso di infrastrutture destinate alla messa in sicurezza del territorio.

Per restituire al progetto il ruolo che gli compete, però, i decisori pubblici devono mettere la parola “fine” ad una serie di comportamenti che hanno determinato e determinano ritardi nell’esecuzione delle opere, lievitazione dei costi, esplosione del fenomeno delle varianti in corso d’opera. Si tratta, in primo luogo, di porre fine all’appalto integrato affidato sulla base del progetto preliminare che, lasciando carta bianca alle imprese di costruzione anche nell’attività di progettazione, rischia di portare a definire scelte progettuali più vicine alle esigenze delle stesse imprese che non a quelle della pubblica amministrazione. Si tratta, poi, di abbandonare l’idea di poter svolgere le attività di progettazione esclusivamente con le risorse dell’incentivo del 2% riconosciuto agli uffici tecnici interni alla pubblica amministrazione. Per una buona progettazione è necessario destinare almeno una somma compresa tra il 10% ed il 15% del valore dell’opera, che, comunque, me lo lasci dire, risulta decisamente lontana dalle percentuali destinate alla progettazione nei principali paesi europei. Gli uffici interni della p.a. potrebbero occuparsi della progettazione preliminare che contenga però tutti i provvedimenti assentivi necessari all’esecuzione dell’opera; ai professionisti esterni deve essere, invece, affidata la progettazione definitiva ed esecutiva, magari unificata in una unica fase progettuale. Sulla base di un progetto esecutivo così elaborato, l’affidamento dei lavori potrebbe essere basato solo sul criterio del prezzo più basso, accrescendo la concorrenza tra gli operatori e riducendo i tempi di affidamento e il livello di contenzioso”.

A colloquio con...

Leggi le interviste integrali

- [Stefano Aversa](#), AGI
- [Leopoldo Freyrie](#), CNAPPC
- [Gian Vito Graziano](#), CNG
- [Maurizio Tira](#), CENSU
- [Silvia Viviani](#), INU
- [Armando Zambrano](#), CNI