



Rischio idrogeologico e abusivismo, facciamo il punto

Rischio idrogeologico e abusivismo, facciamo il punto

Breve rassegna su norme, procedure e competenze per un paese in cui vivono 7 milioni di persone a rischio frana e alluvione

Published 6 febbraio 2023 – © riproduzione riservata

I cambiamenti climatici incrementano gli eventi estremi e i disastri naturali, ne aumentano il numero e la pericolosità. In questo modo, le **cronache** registrano sempre più **frane** e **alluvioni** con le relative vittime e perdita di beni materiali. L'ISPRA ha certificato che **7 milioni di italiani vivono in zone a rischio di frana e alluvione**.

Il caso di **Ischia** è quello **più recente** e che ha anche sollevato aspre polemiche, perché dopo ogni disastro si cercano i responsabili la cui punizione può alleviare il dolore per le vittime, oppure aumentare l'impegno per la prevenzione ed evitare che si ripetano le medesime sciagure. È compito della giustizia individuare le responsabilità, della politica stabilire norme, procedure e interventi che evitino il ripetersi dei danni. Per entrambi questi scopi è bene operare una **breve rassegna** per stabilire **come siamo attrezzati** nel nostro paese.

1966-2016: dalle frane e alluvioni ai distretti idrografici

Il **1966** è anno cruciale perché si verificano la **frana di Agrigento** (19 luglio), **l'alluvione di Firenze** e **l'allagamento di Venezia** (entrambe il 4 novembre), che terranno banco all'XI congresso dell'INU. «Urbanistica» (n.48) pubblica la relazione della commissione d'indagine sulla frana di Agrigento, nominata dal ministro dei Lavori pubblici Giacomo Mancini e presieduta da Michele Martuscielli. La **risposta della legge 765/67** è il potenziamento e l'estensione delle norme urbanistiche per impedire le costruzioni selvagge.

Venti giorni dopo l'evento di Firenze si costituì la **Commissione interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo**, presieduta da Giulio De Marchi, da cui proviene la **Legge 183/89** per garantire la sicurezza della popolazione. Pertanto è abbastanza fondata l'idea, ancora molto diffusa nell'opinione pubblica, che, per garantire condizioni di sicurezza, sia necessario **controllare l'attività edilizia** con norme urbanistiche e non lasciarla in balia solamente delle leggi di mercato e delle decisioni degli operatori. Altrettanto veri sono la difficoltà e i tempi richiesti perché l'intero territorio del paese sia coperto da **strumenti urbanistici efficaci e adeguatamente aggiornati**, la cui **elaborazione è demandata ai Comuni**, anche quelli piccoli e piccolissimi con scarso personale e disponibilità finanziarie, il che porta le Regioni a studiare semplificazioni o supporti. Dovettero passare più di due decenni perché vedesse la luce un **provvedimento organico sulle acque** finalizzato a preservarne la qualità e contenerne i pericoli come esondazioni e frane, basato sui bacini idrografici. Ancora di più si dovette aspettare, inclusa la **tragedia di Sarno del 1998**, perché diventasse operativa con i **Piani stralcio dell'assetto idrogeologico (PAI)**. Ad opera delle Autorità di bacino, si realizzava la politica di difesa del suolo con la mappatura delle aree a diversi gradi di rischio esondazione e frane ed una dettagliata normativa degli usi consentiti.

A questo punto, con la **Legge 152/2006** le **responsabilità si ribaltano e i piani urbanistici**, come i piani territoriali, sono sottoposti e **obbligati a rispettare** le prescrizioni di strumenti specialistici, i **PAI**. La Legge 28 dicembre 2015 n.221 abolisce le Autorità di bacino e, tra il 2016 e il 2017, il territorio nazionale viene suddiviso in **sette distretti idrografici** dalla **gestione alquanto complessa**. Sono guidati da un Segretario generale, ma l'organo deliberante è la Conferenza istituzionale, composta da rappresentanti dei ministeri e delle regioni con l'aggiunta

di rappresentanti degli agricoltori e dei Consorzi di bonifica. Questa Conferenza è supportata da una Conferenza operativa composta dai tecnici dei medesimi enti con la consulenza di esperti. La prima attività è stata quella di uniformare e integrare le norme delle diverse Autorità di bacino e incominciare a lavorare nella prospettiva del piano di gestione (che dovrà essere approvato entro il 2025) in recepimento della direttiva europea sul rischio alluvioni (2007/60/CE).

Il passaggio alla logica gestionale

Tenendo conto che la previsione dei pericoli avviene sulla base degli eventi calamitosi registrati in passato e sull'eventualità di un loro ritorno, **resta aperto il problema dell'intensificarsi degli eventi estremi** per effetto dei cambiamenti climatici. Infatti sono investite, talvolta, aree più estese di quelle individuate come zone pericolose. A ciò si deve aggiungere che, essendo i PAI entrati in vigore alla metà della **prima decade del nuovo millennio**, tutte le **precedenti costruzioni** non potevano godere di tale regolamentazione: così, notevoli porzioni di aree urbanizzate si sono scoperte **in condizione anche di rischio molto elevato**. Perciò il rispetto delle prescrizioni dell'Autorità di bacino da parte dei piani territoriali provinciali o urbanistici comunali non è sufficiente per garantire la sicurezza: **si rendono necessari degli interventi di consolidamento dei versanti o di regimazione delle acque**, oppure di delocalizzazione dei beni esposti.

Con il passaggio **da una logica puramente regolativa a una gestionale** la **regia** degli interventi è assegnata ai **Distretti idrografici**, tuttavia i finanziamenti provengono dallo stato e dalle regioni. La **separazione** tra la **funzione pianificatoria e quella finanziaria** complica l'attuazione e confonde le responsabilità. Il programma **Proteggitalia** metteva a disposizione, nel 2019, 10,853 miliardi ripartiti tra le regioni e le province autonome per la prevenzione del dissesto idrogeologico, nominando i presidenti di regione commissari straordinari per gli interventi strutturali e creando un hub operativo presso il Ministero dell'Ambiente ed i nuclei operativi di supporto presso ogni regione.

Un'analisi dettagliata sull'**attuazione degli interventi "per la mitigazione del rischio idrogeologico"** del territorio è stata condotta dalla **Corte dei conti** con deliberazione del **18 ottobre 2021**. L'indagine evidenzia come **i tempi** per l'attuazione dei progetti **si aggirino sui 5 anni** e sottolinea *"l'inefficacia delle misure fino ad allora adottate, testimoniata dalla scarsa*

capacità di spesa e di realizzazione dei progetti e dalla natura prevalentemente emergenziale degli interventi". Tra le criticità segnala "la lentezza nell'attuazione degli interventi ..., insieme alle vischiosità dei processi decisionali, alla mancanza di una vera pianificazione del territorio, alla carenza di profili tecnici adeguati all'interno degli enti territoriali".

Tabella n. 4 - Durata media complessiva delle fasi di attuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico per Regioni e fase

Regioni	Numero lotti	Fase progettazione	Fase affidamento	Fase esecuzione	Durata totale media
NORD	1.320	2,5	0,6	1,7	4,8
Emilia Romagna	403	2,1	0,5	1,8	4,4
Friuli Venezia	29	3,4	0,8	1,6	5,7
Liguria	95	2,2	0,7	1,8	4,6
Lombardia	348	2,5	0,6	1,6	4,8
Piemonte	343	2,8	0,6	1,4	4,8
Trentino Alto Adige	16	2,1	1,0	2,7	5,8
Valle d'Aosta	9	1,0	1,3	2,8	5,1
Veneto	77	3,7	0,9	2,2	6,8
CENTRO	971	2,2	0,7	1,8	4,6
Lazio	186	1,8	1,0	2,2	5,1
Marche	245	2,0	0,5	1,3	3,8
Toscana	398	2,5	0,7	2,0	5,1
Umbria	142	2,3	0,6	1,3	4,3
SUD-IOLE	1.266	2,2	0,9	1,8	4,9
Abruzzo	114	2,2	0,7	2,1	4,9
Basilicata	188	2,2	0,6	1,7	4,5
Calabria	249	2,2	0,9	2,0	5,1
Campania	110	2,5	0,8	2,5	5,8
Molise	145	2,1	0,9	1,1	4,1
Puglia	161	2,1	0,9	2,2	5,1
Sardegna	77	3,3	0,8	1,8	5,9
Sicilia	222	2,0	1,2	1,6	4,7
Totale complessivo	3.557	2,3	0,7	1,8	4,8

(Fonte: Corte dei conti, Gli interventi delle amministrazioni dello stato per la mitigazione del rischio idrogeologico, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G).

Controllo del territorio e abusivismo

Con **l'istituzione della Protezione civile**, nel **1990**, abbiamo un'altra amministrazione utile al salvataggio dai disastri naturali. Nata per intervenire a compimento degli eventi per il soccorso alle vittime, ha avuto un'**importante evoluzione verso la prevenzione dei rischi**, con dispositivi di monitoraggio e previsione e con una rete per l'allerta rivolta alle popolazioni. Si tratta di un compito che ha i limiti delle conoscenze scientifiche e delle strumentazioni disponibili, ma anche il **vantaggio** di essere **meno costosa degli interventi strutturali d'ingegneria**. Il suo funzionamento richiede un'organizzazione efficiente e **l'informazione, l'istruzione e la cooperazione della popolazione esposta ai pericoli**. Il livello più efficace è quello della comunità, dove vige l'obbligo dei **piani comunali di protezione civile**. Questi devono individuare la popolazione in pericolo e programmare le modalità di fuga, raccolta e ricovero ma, spesso, incontrano la difficoltà di reperimento di strutture sicure per l'ospitalità a breve distanza.

Il **controllo del territorio** spetta ai **comuni**, mentre le regioni possono esercitare i poteri sostitutivi in caso d'inadempienza. La tolleranza nei confronti di numeri molto cospicui di fabbricati abusivi, corrispondenti a quote rilevanti di elettorato, ma anche a dimensioni ingestibili d'interventi di demolizione e ricollocazione, evidenziano la **debolezza** di quegli enti **a fronteggiare il problema**, perfino per la quota di edifici a rischio. La rassegna delle proposte è lunga ma anche inutile, poiché tutte si sono impantanate in discussioni dominate, invece che dal pragmatismo, da forti posizioni preconcepite. Infatti sebbene circolino numeri consistenti, **non si è riusciti ancora a condurre uno studio ufficiale e accurato**. Nel 2003 si è istituito per legge un **Osservatorio nazionale sull'abusivismo edilizio**, ma si è dovuti ritornare sullo stesso argomento con una nuova legge nel 2017 e, infine, con un decreto ministeriale del 2022 per la **Banca dati dell'abusivismo edilizio**.

Legambiente ha censito **71.000 fabbricati condannati alla demolizione**, la quale avviene in meno del 20% dei casi. **L'ISTAT** (nel rapporto BES 2021) ha conteggiato la percentuale di fabbricati abusivi su totale di quelli costruiti negli ultimi anni, registrando un calo.

Notevole è la **differenza tra i comparti del paese**. La **Campania** detiene il **primato** con circa la **metà abusiva sul totale delle costruzioni**, seguita da altre regioni meridionali. Non tutti i fabbricati abusivi sono a rischio. Stimo, sulla base di ricerche condotte nella provincia di Napoli, che le aree abusive siano a rischio alluvione per circa un 10% e per l'8% a rischio frana. Per il 2016 è stato istituito un **fondo rotatorio di 10 milioni** (art. 52 della Legge 221/2015)

per la demolizione degli abusi in aree a rischio elevato e molto elevato, col quale finanziarie i progetti presentati dai comuni al Ministero dell'Ambiente. La cifra, nonostante le buone intenzioni, non era ben proporzionata alla dimensione dell'abusivismo, ma soprattutto **non funziona il meccanismo di autoalimentazione**, perché quando i comuni agiscono in danno dei proprietari, non sono in grado di recuperare le spese sostenute per le demolizioni.

Prospettive future

In conclusione, **combattere i pericoli di alluvioni e frane è difficile**. Sono stati richiamati vari strumenti. Il primo è quello **regolativo**. **Unendo PAI e piani urbanistici** si può scongiurare di esporre al pericolo i nuovi interventi, a patto che si facciano accurate proiezioni in funzione delle previsioni di cambiamenti climatici. La **gestione dei bacini idrografici** deve assumere anche un **profilo attivo** con interventi di mitigazione e prevenzione del rischio, adeguati allo sviluppo delle conoscenze tecniche e scientifiche, cercando di velocizzare le procedure. Infine, andrebbero delocalizzati gli abusi esposti al rischio superando i limiti del fondo di rotazione.

In accordo con la Corte dei conti, va **stigmatizzato il coacervo di enti, comitati e autorità** che condividono procedure intricate, rendendo sempre difficile tanto l'attuazione dei programmi che l'individuazione dei responsabili dei ritardi e delle omissioni.

[!\[\]\(950a62bbddad88d64435fd35607dfc42_img.jpg\) Condividi](#)