Lotta al rischio idrogeologico: strategie a confronto

DI STEFANO SORVINO avvocato, commissario Autorità di bacino Destra, Sinistra ed Interregionale del Sele

Mitigazione del rischio idrogeologico: si susseguono incontri e convegni su questo tema, che non rappresentano momenti ripetitivi ma piuttosto la continua conferma dell'attualità di una questione de cisiva per la sicurezza del nostro territorio - campano e, in particolare, salemitano - provato dal continuo verificarsi di eventi calamitosi e segnato da uno scenario idrogeologico strutturalmente difficile e ricco di criticità.

I fenomeni di dissesto, con versanti in frana, colate rapide e crolli, piene alluvionali, e così via, costituiscono purtroppo non una variabile occasionale ma piuttosto una dominante strutturale del sistema naturalistico e territoriale del nostro Paese, come insegnano anche le vicende recenti della Toscana e della Liguria. Secondo dati del Mi-nistero dell'Ambiente ("Rischio idrogeologico in Italia", ottobre 2008) ben 6.663 comuni (82%) presentano aree a rischio idrogeo logico, che interessano 2.951.000 ettari, pari quasi al 10% del territo-rio nazionale, ai sensi della classificazione dei Piani delle Autorità di

Le analisi tecnico-scientifiche sono consolidate, l'avanzamento delle metodologie – fortemente progredite negli ultimi anni – costituisce un dato acquisito, con un continuo trasferimento delle conoscenze dalla comunità scientifica a

istituzionali. Nel frattempo gli stu-di, anche di livello internazionale procedono su proiezioni innovative, come in materia di protezione civile, ad esempio sul tema dell'early warning o dei radar metereologici per previsioni sperimen-tali e nuovi dispositivi di allertamento (di cui al nostro recente convegno sul progetto Imprints, svoltosi nel mese di gennaio presso l'Università di Salemo).

Lo strumento centrale, dal nostro punto di vista, è costituito dall'attuazione dei Piani stralcio di assetto idrogeologico delle Autorità di bacino, che svolgono da più di un decennio in Campania un'intensa azione di difesa del suolo, istituzionalmente a cavallo tra i processi di pianificazione territoriale - di livello settoriale è per area vasta ed i meccanismi di governo e tutela dell'ambiente.

I Piani stralcio delle Autorità di bacino sono oggi quanto mai avan-zati, di seconda e terza generazione - pur sulla esperienza di solo poco più di un decennio - e rap presentano una scala di dettaglio sempre più approfondita (in media 1: 5.000 per i bacini regionali), attingendo a plurimi tematismi più compiuti e puntuali nei loro conte-nuti conoscitivi ed operativi.

DUADRO NORMATIVO

La storia più recente della disciplina nazionale risale, fra l'altro, alla Conferenza nazionale delle acque di fine anni sessanta, che propose il Piano generale degli acque dotti ed alla fantosa Commissione De Marchi, istituita dopo l'alluvio-ne di Firenze – dal 1966 al 1970 che studiò organicamente le pro-blematiche di sistemazione idrau

lica ed idrogeologica del territorio. Quest'ultima elaborò il concetto at tuale di difesa del suolo, conce pendo la istituzione delle Autorità di bacino - come sentinelle dell'assetto idrogeologico - e gli odierni piani di bacino per la sistemazione complessiva dei corsi d'acqua, dalle pendici montane sino alle aree costiere delle relative foci.

Nel nostro Paese le calamità idrogeologiche hanno costituito dopo i terremoti - gli eventi che hanno ciclicamente causato il maggior numero di vittime è la più ampia entità di danni e sono riconducibili, tra l'altro, alla congenita fragilità geomorfologica del territo-rio, alla carenza di manutenzione dei versanti e delle opere idrauliche, alla progressiva desertificazione delle aree rurali, alla insufficienza delle strutture di attraversamento di fiumi e torrenti, alla improvvida presenza di insediamenti realizzati (abusivamente e non) in zone dissestate o di pertinenza fluviale e, comunque, alle compromissioni artificiali in genere.

Franc ed alluvioni costituiscono fenomeni idrogeologici classificati in modo distinto dai Piani di bacino ma spesso sono strettamente associati nel loro verificarsi, laddove gli eventi meteorici con piogge intense (le cosiddette 'bombe d'acqua") costituiscono la più ricorrente causa di innesco di entrambe le tipologie di eventi - con la sola eccezione delle frane generate da terremoti e si pone ogg speciale attenzione ai cosiddetti 'fe nomeni misti" franoso-alluvionali (come l'evento di Atrani del set

gressivo decentramento ammini-strativo di compiti e funzioni dallo Stato alle Regioni, nei decenni suc-cessivi al 1970, ha determinato situazioni di indebolimento organizzativo, di depauperamento degli ap parati tecnici e manutentivi, con fasi di confusione ed incertezza ge stionale, frantumazioni di com tenze e sovrapposizioni di modelli

operativi. La legge n. 183/89, che resta il caposaldo dell'attuale difesa del suolo, ha tuttavia consentito di innovare in modo efficace le impostazioni tradizionali, individuando il bacino idrografico quale unità fisiografica di riferimento ed ambito físico di pianificazione, affidata l governo delle Autorità di bacino (di livello nazionale, interregionale e regionale), a mezzo dell'appo sito strumento di piano. Il Piano di bacino, così come i suoi stralci funzionali, costituisce uno strumento dinamico, suscettibile di continui aggiornamenti, finalizzato a salvaguardare l'integrità fisica del territorio tutelato sotto l'aspetto geolo-gico, idrogeologico ed idraulico, ambientale od urbanistico, agrario e paesaggistico. Il Piano stralcio rappresenta uno strumento con triplice valenza conoscitiva, normativa e tecnico-operativa, ma la parte più nota e centrale è quella del suo contenuto normativo, relativo aluso del territorio, in quanto esso detta indirizzi, prescrizioni e vincoli. Essi sono sovraordinati alla strumentazione infranistica locale essendo preordinati alla tutela delle risorse idríche e territoriali, considerate nella lom accezione ampia e nelle necessarie interconnessioni con gli altri sottosistemi settoriali. La legge base n. 18.989 è stata più

possibilità di Piani di bacino redatti per stralci funzionali, ed eventualmente per sottobacini, rafforzandosi i poteri di controllo, di îndirizzo e di monitoraggio delle stesse Autorità di bacino, con la imposizione di una tempistica perento ria per la redazione degli stessi piani (e la previsione di poteri sostiti-

PIANIFICAZIONE

I Piani stralcio delle Autorità di bacino costituiscono importanti segmenti di pianificazione settoriale, su larga scala, non più isolati in una dimensione occasionale ma collegati e recepiti nel più ampio contesto circolare della programmazione territoriale di area va sta. Essa è oggi strutturata, in am bito generale, soprattutto altraverso i Piani territoriali di coordinamento delle Province - in Campa-nia ormai in fase avanzata - ed il Piano territoriale della Regione, che compongono nel loro insieme un mosaico complessivo per linee coordinate - coerenti ed omogenee le quali assumono anche la valenza integrativa di pianificazione di tutela. Le pianificazioni del territorio, siano esse generali o di settore, di livello regionale o provinciale pur nella diversità dei rispettivi contenuti ed indirizzi - devono necessariamente interrelarsi come mo-menti sequenziali, riconducibili ad un unico quadro conoscitivo e di tutela, in coerenza con il ruolo dei soggetti istituzionali e sociali di ri-

Appare invece più problemati-

zione di assetto idrogeologico der-le Autorità di bacino e la pianifica-zione urbanistica dei comuni, laddove la prima risulta comi prevalente e le previsioni in diffor-mità della seconda devono ritenersi "congelate" e disattese ipso jure, rispetto alle previsioni dei Piani stralcio di assetto idrogeologico (che assumono valenza di variante itomatica)

Le Autorità di bacino della Campania hanno varato dapprima i Piani straonlinari, nel 1999, in via emergenziale e speditiva - con la prima delimitazione delle aree a rischio - por i Piani stralcio del 2001-2002, più accurati e puntuali, ge neralmente su scala di dettaglio 1: 25 (VO), sino alla fase attuale costi tuita dalle Varianti generali di aggiornamento, con una pianificazio ne ammodernata nei contemiti tematici e più evoluta nella normati va di riferimento (mediamente alla scala di indagine 1: 5.000). Le Autorità di bacino del Destra Sele. Nord Oxidentale della Campania e Samo hanno già approvato in via definitiva i movi Piani stralcio nel 2011, mentre il Sinistra Sele el Interregionale del Sele si apprestano a farlo prossimamente, a conclusione di un inuvenativo procedi mento di formazione e partecipa-zione. Nel frattempo le leggi Fi-nanziarie regionali del 2011 e 2012 hanno prevedino all'accorpaniento delle cinque preexistenti Autorità di bacino in due di ben maggiore dimensione: l'Autorità Campania Centrale, scannente dall'aggrega-zione di Nord excidentale e Samo, è quella di Campania Sud, derivante dalla fusione di Destra, Sini stra ed Interregionale del finne Se le, con prevedibili effetti di razio

nalizzazione ed efficientamento già

nel breve periodo. Il problema prioritario oggi è quello dell'effettiva attrazione de gli stessi Piani, sia sosto il profilo della puntuale osservanza dei vincoli e delle prescrizioni, sia sono quello della reale metabolizzazione da parte del territorio dei loro contenuti interdettivi e prescrittivi, sía anche sotto il profilo della progressiva realizzazione degli interventi (strutturali e non strutturali) previsti per la messa in sicurezza, con azioni di prevenzione, siste mazione, contetta utilizzazione e risanamento idrogeologico

necessario che i Comuni, quando procedono all'adozione dei propri strumenti urbanistici generali ed attuativi, e in particolare dei Pue che, nella nomenelatura campa na, hanno preso il posto dei vecchi Prg = tengano seriamente conto, sin dall'inizio del disegno di pianificazione, del problema della piena compatibilità idrogeologica delle loro previsioni (condizione indispensabile per la maggior parte dei comuni campani). E' anzi auspica-bile che gli stessi Enti locali, in luogo di attendere nella fase conclusiva il parere obbligatorio di compatibilità idrogeologica delle Autorità di bacino sullo strumento urbanistico, predispongano in modo coerente – sin dai momenti iniziali - il processo di pianificazione anche avvalendosi dei cosiddetti strumenti di "copianificazione" (di cui anche all'art. 8 del Regolamento regionale n. 5/2011 di atmazione per il governo del territo

guardano, in particolare, la manu tenzione e sistemazione degli al vei, la riduzione dell'enoxione di pareti montacse, le opere di l'égimazione delle acque meterriche, il consolidamento di costoni in frana.

La maggior parte degli interventi previsia (ben 24 per circa 80) milioni di curo) saramio realizzati nella provincia di Salemo, che per еменьюме е стиста - тарусчена una parte significativa del territorio regionale

IL RUOLO REGIONALE

Particolare nlievo, nel periodo più recente ed attuale, assume azione dell'Assessore regionale alla Difesa del suolo anche nella qualità di Commissario delegato di protezione civile per l'emergenza di Atrani contembre 2010), con la progettazione e realizzazione delle opere di messa in sicoregga del baemo del Dragone sconario di interrento di particolare deli vate 22a è complessità - è per l'alluvione del Basso Sele (novembre 2010), entrambe riferite alla provincia di Salemo. Emerge una sempre mag-giore capacità di coordinamento ua il sistema della difesa del suolo e quello della protezione civile, con le iniziative messe in arto dalla Regione Campania - in amazione di una importante delibera program-matica dell'agosto 2011 - per lo sviluppo della pianticazione è dei dispositivi di prevenzione, l'organizzazione di sistemi di monito raggio e presidio territoriale ichogeologico (a valere sulle cospicue

Purroppo anche nel 2011 è con-tinuata la catena di dissesti idro-geologici, più o meno prevedibili, che hanno ulteriormente compro-messo la vulnerabilità del territorio massimala. La problema nazionale. La problematica è pri che mai aperta; molti progressi so-no stati realizzati e risultati significativi acquisiti - soprattuto sul pia-no delle conoscenze e della organizzazione del sistema - ma non vi è ancora nulla di definitivo e di risolutivo rispetto alla complessità ed ampiezza diffusiva dei fenome ni di dissesto idrogeologico.

Sembra realizzarsi, in positivo, una maggiore integrazione è circo larità del sistema delle politiche ambientali di difesa del suolo, tra gli indirizzi impartiti dell'Assessora to regionale, l'azione complemen-tare delle Autorità di bacino ed og gi dell'Agenzia regionale Areadis i vari Settori regionali competenti (Difesa del stroto, Genio Civile. Protezione civile), gli stessi Consorzi di bonifica e, in senso lato. l'insieme della comunità professionale e scientifica applicata alla materia. Un elemento importante è rapprésentato dal prossimo avvio del Programma straordinario - Accordo di Programma Quadro (in sigla Apq), stipulato da oltre un an-notra il Ministero dell'Ambiente è la Regione, per realizzare gli interventi prioritari di messa in sicarezra idrogoologica, con un finanziamento complexato di cina 204 mi front (rea) operativo dal Cipe nelto server germaio).

Le opere di sistemazione finan ziato, sulla base delle priorità ge-rarchiezate nei programmi delle Autorità di baciso per i risponivi territori di competenza, ricadono nell'ambito delle fasce perimena-

stretto iditigratico dell'Appennione int meridionale, sono afficamente int pognate nell'atmazione della Diretuva 2007/00% Ti - relativa alla valutazione e gestione dei rischi di alluvione - è del conseguente deariti tone e de di recepimento n. 49/2010, che prevede una serie di impegnativi adempimenti, secon-do una attivolata tempistica tiferi-ta alle scadenze del biennio 2013/2015

Tonavia l'Italia, a differenza di alm Paesi europei, ha già matura to un percorso techno-scientifico ed operativo di notevole ribevo rel-la valutazione del rischio da fenomeni idraulici, che la pone nottamente all'avanguardia - nell'attua zione della stessa direttiva - rispetto agh alm Sian membo, puremer gendo la necessità di completare con ulteriori elementi e coordinare a livello distremale i relativi stru menti di piandicazione

In definitiva excurre proveguire e mighorare, con sempre maggio-re incuività ed organicità, il lavoro già positivamente impostato è realizzato in materia di difesa del suolo e pianificazione di Dacino per capitalizzare pur a fronte di criti-cità idrogeologiche diffuse e rile vanii significativi risoliati di prevenzione del rischio e messa in siconvexa del territorio, con la più matura consupriolezza delle con-ponenti professionali e sicrafi del व लामामान क्यानातात है

Orderdone tenuta in occasione बीचे रच्याकपुत्रक घोटे tema; "Quali solución per il rischio idrocrobició in Campania?" Sakimo, 9 marco 2012)