

I PIANI DI GESTIONE DEL RISCHIO ALLUVIONI

DAI PIANI DI ASSETTO IDROGEOLOGICO (PAI) AI PRIMI PIANI DI GESTIONE DEL RISCHIO ALLUVIONALI RICHIESTI DALLA DIRETTIVA 2007/60/CE: COME CONCILIARE LA DIFESA DEL SUOLO CON IL PERSEGUIMENTO DEL BUONO STATO ECOLOGICO DEI CORSI D'ACQUA NEI NOSTRI BACINI IDROGRAFICI.



Lo scorso 9 marzo 2015, la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione al Parlamento e al Consiglio, COM(2015)120, sulla direttiva quadro "Acque" 2000/60/CE e sulla direttiva "Alluvioni" 2007/60/CE riferita, in particolare, alle azioni messe in campo dagli stati membri a favore del "buono stato" delle acque e della riduzione dei rischi di alluvioni. La comunicazione è corredata da una serie di documenti tecnici che analizzano lo stato di attuazione di queste due importanti direttive sul territorio dell'Unione, evidenziando progressi e criticità, e sottolinea come una gestione efficiente delle acque, richiesta dalla stessa direttiva, aiuti gli stati membri a prepararsi agli eventi atmosferici estremi che, a causa del cambiamento climatico, diventano più frequenti e causano danni enormi. A integrazione della direttiva Acque, infatti, la direttiva sulle alluvioni impone agli stati membri di valutare e mappare i rischi di alluvione, nonché di gestirli adottando appunto *piani di gestione del rischio di alluvioni*.

Il concetto di "gestione" del rischio è un concetto nuovo per l'Italia dove, fino all'applicazione della direttiva, si era operato quasi esclusivamente per la

"difesa" dal rischio. Tuttavia, gli eventi calamitosi che si verificano con sempre maggiore frequenza hanno dimostrato che non è più possibile impedire le alluvioni, poiché il territorio è stato urbanizzato in maniera eccessiva e senza tenere conto dei delicati equilibri idrogeologici esistenti. La direttiva mira, dunque, a realizzare un quadro comune a tutta l'Europa per la valutazione e la gestione del rischio di alluvioni, nell'ottica di attrezzarsi per convivere con il rischio, cercando di ridurre gli impatti negativi sulla sicurezza delle popolazioni, l'ambiente e il patrimonio culturale e umano.

A livello nazionale, l'attuale sistema di *governance* dei distretti idrografici basato sulla stretta collaborazione tra amministrazioni centrali e regionali, benché transitorio, sta comunque consentendo di attuare entrambe le direttive, anche grazie alla ventennale esperienza maturata attraverso la legge 183/89 sulla difesa del suolo. Tuttavia, la mancata istituzione delle Autorità di distretto previste dal Dlgs 152/2006 ha creato qualche problema di coordinamento nella redazione delle mappe, che ci si augura sarà superato con l'approvazione dei Piani a fine anno.

Direttiva Alluvioni, un'attuazione in tre tappe

Il processo di attuazione della direttiva alluvioni è organizzato in cicli sessennali articolati in tre tappe, temporalmente successive e logicamente consequenziali. Il rispetto dei dettami e della tempistica, oltre che a evitare le sanzioni, consente di accedere ai fondi europei per le opere di mitigazione del rischio.

La prima tappa, da attuarsi entro il 2011, consisteva nella valutazione preliminare del rischio di alluvione. Per questa fase l'Italia ha deciso di avvalersi delle così dette misure transitorie previste dalla stessa direttiva, ritenendo che i *Piani di assetto idrogeologico* (Pai), elaborati dalle Autorità di bacino ai sensi della legge 183/89 per tutto il territorio nazionale, fossero in grado di fornire un livello di informazioni equivalente a quanto richiesto dalla direttiva comunitaria.

Partendo dai Pai, utilizzati ai fini della valutazione preliminare del rischio, si è dunque passati direttamente alla seconda tappa, diretta a predisporre le mappe della pericolosità e dei rischi alluvionali, nelle zone individuate a rischio significativo rispetto a tre scenari di alluvione

(alluvioni rare di estrema intensità, alluvioni di media probabilità e alluvioni frequenti a elevata probabilità).

Questa fase è stata effettivamente completata a dicembre 2013 con la presa d'atto del Comitato istituzionale delle Autorità di bacino nazionali delle nuove mappe di pericolosità e rischio e con l'adozione da parte delle Regioni di equipollenti atti per mappare il territorio di loro competenza.

L'ultima tappa, quella attualmente in corso, consiste nella redazione dei *Piani per la gestione dei rischi di alluvioni*, che dovranno fissare, a livello di distretto o di bacino idrografico ed entro la fine di quest'anno, gli obiettivi per la gestione dei rischi di alluvioni e le misure da implementare per raggiungerli.

I Comitati istituzionali delle Autorità di bacino, lo scorso 22 dicembre, hanno effettuato la presa d'atto dei progetti di Piano e sono in corso di svolgimento le relative attività di consultazione e informazione pubblica, che avvengono attraverso una serie di incontri in cui sono raccolti i contributi e le osservazioni degli *stakeholder* e dei cittadini, che andranno a integrare gli elaborati del Piano.

La differenza fondamentale tra i Pai e i piani di gestione del rischio di alluvioni è che i primi sono e rimangono indirizzati alla pianificazione del territorio, affinché non sia incrementato il rischio, mentre i secondi riguardano tutti gli aspetti della gestione del rischio e, in particolare, la prevenzione, la protezione e la preparazione, comprese le previsioni di alluvioni e i sistemi di allertamento, tenendo conto delle caratteristiche del bacino idrografico o del sottobacino

interessato. I piani di gestione del rischio di alluvioni possono anche comprendere la promozione di pratiche sostenibili di utilizzo del suolo, il miglioramento di ritenzione delle acque, nonché l'inondazione controllata di certe aree in caso di fenomeno alluvionale.

L'attuazione di tali disposizioni comporta un'azione complessa che deve essere articolata a diverse scale:

- la *scala nazionale e di distretto idrografico*, che definisce obiettivi generali e linee strategiche sia in campo di protezione civile che di difesa del suolo

- la *scala regionale*, alla quale sono definiti gli obiettivi operativi del piano di gestione e i programmi di misure strutturali e non strutturali per la mitigazione del rischio di alluvioni

- la *scala locale*, alla quale sono attuati gli obiettivi attraverso la messa in atto delle specifiche azioni previste dal Piano di gestione e attivate adeguate forme di informazione alle popolazioni.

L'individuazione delle zone a rischio significativo di alluvione, costituisce quindi una tappa fondamentale del processo di attuazione della direttiva Alluvioni, perché dispone un percorso logico che, a partire dai quadri complessivi di pericolosità e rischio, deve portare a una stima del rischio in relazione alla quale definire gli obiettivi e le azioni del piano quantificate e organizzate secondo un ordine di priorità.

La corretta gestione dei bacini idrografici richiede una stretta connessione tra le politiche volte alla riduzione del rischio alluvione e le politiche di tutela e gestione delle acque, anche al fine di evitare che le azioni portate avanti ai fini del raggiungimento rispettivamente delle

direttiva Alluvioni e della direttiva Acque possano andare in conflitto: la tutela degli ecosistemi e la mitigazione del rischio da alluvioni dovrebbero andare di pari passo. Tuttavia, tanto più alto è il livello di antropizzazione, tanto maggiore sarà il ricorso a misure strutturali di difesa idraulica, quali, ad esempio, argini, briglie, serbatoi di laminazione. Tali opere possono incidere sulla dinamica dei processi geomorfologici e idrologici, interrompendo, riducendo o differendo i flussi di sedimenti e acqua, con conseguente impatto sugli ecosistemi. Si pensi solo al mancato apporto solido da parte dei corsi d'acqua al litorale, che sta provocando un deficit nel bilancio tra sedimentazione ed erosione sulle coste, con prevalenza di quest'ultima. A tali effetti possono essere aggiunti anche quelli indotti dallo sfruttamento del potenziale idroelettrico dei corsi d'acqua, incentivato dalle politiche energetiche europee, e, non ultimi, gli impatti delle politiche di consumo di territorio che incidono pesantemente sulla qualità e dinamica dei deflussi.

Tali esempi fanno emergere con forza la necessità di coordinare le politiche di tutela *"delle acque"* con le politiche di tutela *"delle acque"*, che si unisce all'esigenza di armonizzare gli obiettivi e le misure atte a raggiungerli, in un contesto territoriale, il bacino idrografico, in cui le poste in gioco sono decisamente alte e gli interessi degli attori coinvolti (sociali, economici e istituzionali) sono spesso conflittuali o divergenti.

Giorgio Pineschi¹, Tiziana Guida²

1. Sogesid

2. Ordine dei Geologi del Lazio

