Consiglio regionale della Toscana (AOOCRT)
Protocollo. n. 0002232/02.12 del 27/02/2024
Fascicolo: LEX 11_PDD_0392;

REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

Firenze, 14 Febbraio 2024

AOOCRT Protocollo n. 0002232/27-02-2024
Class. 2.12
PDD 392

Alla cortese attenzione
del Presidente del Consiglio regionale
Antonio Mazzeo

Proposta di deliberazione

OGGETTO: Istituzione di una commissione regionale di inchiesta sugli eventi alluvionali del 29 e 30 ottobre e dal 2 al 4 novembre 2023 in Toscana

Il Consiglio regionale

Visto l'articolo 21, comma 1, dello Statuto;

Visto l'articolo 61 del Regolamento interno;

VISTO

- la direttiva 2007/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni (cd "direttiva alluvioni") e il decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 che l'ha recepita ed in particolare, l'art. 14, comma 3 il quale prevede che "Il piano o i piani di gestione del rischio di alluvioni sono riesaminati e, se del caso, aggiornati, compresi gli elementi che figurano nella parte B dell'allegato, entro il 22 dicembre 2021 e successivamente ogni sei anni";

- il decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49, recante «Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni» e, in particolare, l'art. 7 relativo al «Piano di gestione del rischio di alluvioni», che al comma 3 prevede che: «Sulla base delle mappe di cui all'art. 6: a) le Autorità di bacino distrettuali di cui all'art. 63 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 predispongono, secondo le modalità e gli obiettivi definiti ai commi 2 e 4, Piani di gestione, coordinati a livello di distretto idrografico; b) le regioni, in coordinamento tra loro, nonché con il Dipartimento nazionale della protezione civile, predispongono, ai sensi della normativa vigente e secondo quanto stabilito al comma 5, la parte dei Piani di gestione per il distretto idrografico di riferimento

relativa al sistema di allertamento nazionale, statale e regionale, per il rischio idraulico ai fini della protezione civile. Detti Piani sono predisposti nell'ambito delle attività di pianificazione di bacino di cui agli articoli 65, 66, 67, 68 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»;

- il primo Piano di gestione del rischio di alluvioni (in seguito anche PGRA) del distretto idrografico dell'Appennino Settentrionale, relativo al periodo 2015-2021 approvato con D.p.c.m. 26 ottobre 2016 e il primo aggiornamento dello stesso, relativo al sessennio 2021-2027, approvato con D.p.c.m. 2 dicembre 2022 ed entrato definitivamente in vigore con la pubblicazione del D.p.c.m. sulla Gazzetta Ufficiale del 7 febbraio 2023;

- il Decreto legge 91/2014, convertito in legge 116/2014, ed in particolare l'articolo 10, che istituisce per tutte le regioni italiane il Commissario straordinario, individuato nella figura istituzionale del Presidente della Giunta regionale, delegato per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico sul territorio regionale. La norma specifica che il Presidente della Giunta regionale è titolare dei procedimenti di approvazione e autorizzazione dei progetti e si avvale dei poteri di sostituzione e di deroga al fine di emanare gli atti ed i provvedimenti necessari alla realizzazione degli interventi per la sicurezza idrogeologica;

VISTO ALTRESI'

- che la Regione Toscana ha competenza in materia di rischio idrogeologico e manutenzione del reticolo idraulico, secondo quanto stabilito dalla L.R. 28 dicembre 2015, n. 80;

- la L.R. 23 dicembre 2012, n. 79 e la D.G.R.T. 1315/2019, "Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica";

- la L.R. 25 giugno 2020, n. 45 - Sistema regionale della protezione civile e disciplina delle relative attività – che riconosce, all'articolo 24, specifiche competenze in capo al Presidente della Giunta regionale in merito allo stato di emergenza regionale;

- la L.R. 29 dicembre 2023, n. 51 e successive modifiche, con la quale sono state adottate le "Misure urgenti a sostegno delle comunità e dei territori della Regione Toscana colpiti dai recenti eventi emergenziali";

PRESO ATTO

- della Pianificazione di Bacino Distrettuale mediante la quale sono classificate, pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo nelle aree a pericolosità e rischio legate ai processi geomorfologici;

- del Documento Operativo per la Difesa del Suolo, che definisce gli interventi di prevenzione del rischio idrogeologico e idraulico;

PRESO ATTO INOLTRE che

- il PGRA costituisce, ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. 152/2006, lo stralcio funzionale in materia di pericolosità da alluvioni del più ampio Piano di bacino distrettuale, ed ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato;

- nell'ambito del PGRA e sulla base delle valutazioni e delle mappe contenute nello stesso Piano, la Regione Toscana, in coordinamento con il Dipartimento nazionale della protezione civile, è competente a predisporre la parte di piano relativa al sistema di allertamento nazionale, statale e regionale, per il rischio idraulico ai fini della protezione civile;

- il PGRA approvato a dicembre 2022 contiene al suo interno la mappatura della pericolosità da alluvione relativa all'intero territorio toscano, distinta in tre classi di pericolosità riferite a differenti scenari di probabilità di accadimento:

- pericolosità da alluvione elevata (P3), comprendenti le aree inondabili per alluvioni frequenti;
- pericolosità da alluvione media (P2), comprendenti le aree inondabili per alluvioni poco frequenti;
- pericolosità da alluvione bassa (P1) corrispondenti ad aree inondabili da eventi con tempo di ritorno superiore a 200 anni e comunque corrispondenti al fondovalle alluvionale, con scarsa probabilità di alluvioni o scenari di eventi estremi.

- gli allagamenti verificatesi a seguito dell'evento di novembre 2023 interessano per la maggior parte aree perimetrate a pericolosità elevata (P3) e media (P2) nelle mappe del PGRA;

- nel PGRA approvato a dicembre 2022 è, altresì, presente una mappatura specifica elaborata tenendo conto del cambiamento climatico, derivata da fenomeni di "flash flood"(cd. bombe d'acqua), che fornisce un'indicazione di quali siano i bacini afferenti i vari corpi idrici maggiormente propensi al verificarsi di queste piene repentine generate da precipitazioni intense concentrate su un'area relativamente ristretta. La propensione dei singoli sottobacini al verificarsi di fenomeni da flash flood è definita su quattro classi: molto elevata, elevata, media e bassa.

- l'evento meteorologico di novembre 2023 ha interessato per la maggior parte sottobacini caratterizzati da una pericolosità da fenomeni di flash flood molto elevata ed elevata, come risultante dalle mappe del PGRA;

PREMESSO che

- a fine mese di ottobre 2023 arriva sul territorio regionale, in particolare sulle aree costiere, il primo fronte della perturbazione. La protezione civile regionale ha emanato un'allerta classificata con il "codice giallo" per il giorno 29 ottobre divenuta, nel giorno 30 ottobre, "codice arancione". Tale evento avrebbe potuto e dovuto far prevedere, per i primi giorni di novembre, un'espansione della perturbazione su specifiche aree interne regionali, tanto che sarebbe stata discussa - nelle sedi preposte - l'opportunità di emanare la massima allerta. Tale scelta non è stata fatta, mantenendo per i primi giorni di novembre il "codice arancione", peraltro solo sulla Val di Bisenzio e sul Mugello, lasciando il "codice giallo" sul resto del territorio;

- a partire dal 2 novembre 2023 alcuni territori della Toscana sono stati colpiti da eventi meteorologici e calamitosi di eccezionale intensità, con l'esondazione di corsi d'acqua che hanno causato un'alluvione a macchia di leopardo in molte province della Regione. Dal punto di vista amministrativo è stato emesso il Decreto del Presidente della Giunta regionale - n.182 del 02-11-2023 – con il quale è stato dichiarato lo stato di emergenza regionale, ai sensi dell'art. 24, comma 1 e comma 3 della L.R. 45/2020, in tutto il territorio regionale, a cui è seguita la Delibera del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2023 (GU Serie Generale n.265 del 13-11-2023) è stato dichiarato, per dodici mesi dalla data di deliberazione, lo stato di emergenza nazionale in conseguenza degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi a partire dal giorno 2 novembre 2023 nel territorio delle

Province di Firenze, Livorno, Pisa, Pistoia e Prato, successivamente esteso anche alla province di Massa Carrara e Lucca con Delibera del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2023 (GU Serie Generale n.295 del 19-12-2023);
- i fenomeni alluvionali del 2 novembre 2023, hanno determinato conseguenze gravissime ed in particolare 8 decessi e migliaia di persone sfollate, colpendo strade, infrastrutture, siti produttivi, abitazioni private, attività turistiche, attività produttive e imprese agricole. L'istituto regionale di programmazione economica (IRPET) ha elaborato tempestivamente un'indagine circa i potenziali danni derivanti l'alluvione per famiglie ed imprese coinvolte, quantificabili in circa 2,1 miliardi di euro. In data 16 febbraio scorso, il Presidente della Giunta regionale ha dichiarato che "presentiamo la relazione trimestrale che, come commissario all'emergenza, avevo il dovere di fare entro 3 mesi dalla pubblicazione della mia nomina, l'11 novembre [...] entro il mese dovevo fare la prima sommaria individuazione dei danni per favorire l'afflusso di risorse da parte dello Stato, cosa che puntualmente ho fatto l'11 dicembre e, 90 giorni dopo, il 9 febbraio, io ho presentato la relazione trimestrale dopo un'attenta ricognizione dei fabbisogni. Sono relazioni che indicano con molta chiarezza che ci sono da realizzare opere per 1,73 miliardi, 735 interventi che i nostri uffici del genio Civile, i Comuni, i Consorzi di bonifica hanno indicato come elemento di necessitò nelle 7 province coinvolte dall'emergenza. Di questi 1,73 miliardi, principalmente 1,1 miliardi servono per gli interventi di riduzione del rischio residuo, che sono quelli che servono a garantire al territorio un ripristino del livello di sicurezza prima dell'alluvione e per quanto possibile ridurlo. Altro importo importante sono i 494 milioni come ristoro complessivo dei danni subiti dai cittadini e imprese, di cui circa 66 (29 per i cittadini, 37 per le attività produttive) sono il cosiddetto "immediato sostegno" ;

CONSIDERATO che

- il 3 novembre 2021, il presidente Giani ha ribadito: *"Un impegno fermo della Regione per la difesa del suolo e la mitigazione del rischio idraulico. Un impegno che continua e che negli ultimi anni non si è mai fermato. Una priorità di questa amministrazione"* per poi dichiarare: *"Negli ultimi 10 anni la Regione ha investito 100milioni di euro l'anno per la riduzione del rischio idraulico e idrogeologico: per gli anni avvenire c'è la ferma intenzione di rafforzare l'impegno, contando di investire 534milioni per la difesa del suolo entro il 2026 con risorse richieste nell'ambito del Pnrr per interventi già proposti al Ministero"*. In merito alle risorse regionali impegnate per la sicurezza idrogeologica, i consorzi di bonifica, attraverso il contributo consortile pagato da tutti i proprietari di

immobili della Toscana – in quanto tutto il territorio regionale è classificato di bonifica ai sensi dell'art. 5 della LR 79/2012 – gestiscono complessivamente circa 90 Ml di euro all'anno e dovrebbero garantire interventi di manutenzione ordinaria. Al contempo, sempre dal punto di vista finanziario, per interventi anche straordinaria manutenzione, i principali programmi di finanziamento, sia a livello regionale che a livello nazionale ed europeo, per le annualità 2021, 2022 e 2023 ammonterebbero a 273,9 Ml di euro. Tra gli altri:
DODS 67.8 ML
Piano nazionale 73.2 ML
FSC (21/27) 25.4 ML
FESR (21/27) 30 ML
PNRR Misura 2 componente 4 (22-26) 60.4 ML
DCPM 16.06.2021 Casa Italia 17.1 ML
FESR (21/27) tutela fascia costiera 8 ML
FESR (21/27) Infrastrutture verdi 12 ML
FESR (21/27) allarme e reazione in caso di catastrofi naturali 2 ML;

- Sul tema delle risorse impegnate e spese da parte della Regione negli anni si sono verificati molte incomprensioni che, nell'occasione dei lavori della commissione, potrebbero essere chiariti a partire dalla gestione del contributo consortile ed il ruolo dei consorzi di bonifica, per arrivare a comprendere le risorse erogate e spese per gli interventi strutturali ed infrastrutturali per la messa in sicurezza idrogeologica regionale. Infatti la Regione attua i propri compiti attraverso i Consorzi di Bonifica, istituiti con la L.R. 79/2012, ed in particolare, attraverso la D.G.R.T. 1315/2019, impartisce agli stessi consorzi indicazioni precise sulle modalità e sui tempi con cui è necessario realizzare le operazioni volte alla conservazione in buono stato del reticolo di gestione idrogeologica e delle sue opere. La stessa Legge Regionale, infatti, stabilisce che tutte le attività del Consorzio siano finanziate interamente con il contributo consortile ad esclusione delle manutenzioni straordinarie e delle nuove opere che, invece, fanno riferimento alla fiscalità regionale generale;

- la portata dell'evento, per quanto possa definirsi straordinaria per la quantità di pioggia che si è riversata in modo violento e fortemente localizzato su alcune aree del territorio, richiede un serio approfondimento volto all'analisi di dettaglio di tutti gli eventuali fattori che ne abbiano aggravato la portata in termini di conseguenze in primis sulla vita delle

persone, nonché sul territorio in senso lato, sacrificandone ogni aspetto della vita quotidiana e dell'immediato futuro;

- con la Legge regionale n. 51 del 2023 sono stati stanziati i primi 37 milioni per far fronte allo stato emergenziale in corso, prevedendo misure straordinarie di sostegno a nuclei familiari ed attività economiche;

- la Regione è titolare delle competenze sulla protezione civile a livello territoriale in regime ordinario ma che il Presidente della regione è altresì Commissario di protezione civile ogniqualvolta viene dichiarata con ordinanza un'emergenza regionale o nazionale che sia (cfr alto Mugello e Massa); nonché è egli stesso, Commissario di governo per l'attuazione delle opere di prevenzione contro il dissesto idrogeologico;

- la Regione attua i propri compiti attraverso i Consorzi di Bonifica e che attraverso, la D.G.R.T. 1315/2019, impartisce indicazioni precise sulle modalità e sui tempi con cui è necessario realizzare le operazioni volte alla conservazione in buono stato del reticolo di gestione idrogeologica e delle sue opere. La stessa Legge Regionale, infatti, stabilisce che tutte le attività del Consorzio siano finanziate interamente con il contributo consortile ad esclusione delle manutenzioni straordinarie e delle nuove opere che, invece, fanno riferimento alla fiscalità regionale generale;

RILEVATO INFINE che la filiera decisionale in termini di prevenzione e gestione del rischio necessiti di essere approfondita sia dal punto di vista di assetto di competenze amministrative che sotto il profilo operativo.

Delibera

di istituire, ai sensi dell'articolo 21 dello Stato e dell'articolo 61 del Regolamento interno, una Commissione d'inchiesta sugli eventi alluvionali del 2 novembre 2023 in Toscana, con il compito di verificare il funzionamento del Sistema di allerta regionale, la mobilitazione della Protezione Civile Regionale, il coordinamento delle attività di intervento, le attività della struttura commissariale, il funzionamento dei Consorzi di Bonifica, ed il livello delle opere di difesa idraulica del reticolo principale e di quello secondario;

di stabilire in nove mesi il termine entro il quale la commissione d'inchiesta dovrà approvare la propria relazione finale e le eventuali relazioni di minoranza.

I Consiglieri

Francesco Torselli (FdI)

ALESSANDRO CAPECCHI

DIEGO PETRUCCI

MARCO LANDI

ELISA TOZZI

VITTORIO FANTOZZI

ELENA MENÌ

GABRIELE VENERI

MASSIMILIANO BALDINI

LUCIANA BARTOLINI

ANDREA ULONI

GIOVANNI GALLI

MARCO CASUCCI

SILVIA NOFERI

IRENE GALLETTI

MARCO STELLA