



REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale



Consiglio regionale della Toscana (AOOCRT)
Protocollo. n. 0004760/01.09.27.8 del 02/04/2025
Fascicolo:

Commissione d'inchiesta sugli eventi alluvionali del 29 e 30
Ottobre e del 2 e 4 Novembre 2023 in Toscana

Al Presidente Consiglio Regionale della
Toscana
dott. Antonio Mazzeo

Al Segretario Generale del Consiglio Regionale
della Toscana
dott. Savio Picone

e p.c. Ufficio atti

LORO SEDI

Oggetto: Trasmissione Relazione finale di maggioranza e Relazione di minoranza .

Con la presente si trasmettono la Relazione finale che la Commissione d'inchiesta sugli eventi alluvionali del 29 e 30 Ottobre e del 2 e 4 Novembre 2023 in Toscana ha approvato ha approvato nella seduta del 24 marzo 2025 ed una relazione di minoranza, con i voti favorevoli di Lega, FdI, e FI al fine dell'iscrizione all'ordine del giorno della seduta del Consiglio Regionale, ai sensi dell'articolo 61 comma 9 del Regolamento interno 27 /2015.

Cordiali saluti.

Il Funzionario
dott. Matteo Santoro



MATTEO
SANTORO
02.04.2025
12:26:51 UTC

Il Dirigente
dott. Andrea Di Bernardo



DI BERNARDO
ANDREA
REGIONE TOSCANA
02.04.2025 14:37:54
GMT+02:00

REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

COMMISSIONE D'INCHIESTA
sugli eventi alluvionali del 29 e 30 Ottobre e del 2 e 4
Novembre 2023 in Toscana

RELAZIONE DI MINORANZA

Approvata da

Fratelli d'Italia
Lega Toscana Salvini premier
Forza Italia

COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE^(*)

(*) Istituita con delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 32 del 12 marzo 2024

Elisa Tozzi	<i>Presidente</i>
Francesco Gazzetti	<i>Vicepresidente</i>
Massimiliano Baldini	<i>Vicepresidente segretario</i>
Marco Stella	<i>Componente</i>
Maurizio Sguanci	<i>Componente</i>

Assistenza alla Commissione

Andrea Di Bernardo	<i>Dirigente</i>
Matteo Santoro	<i>Funzionario E.Q.</i>
Patrizia D'Andrea	<i>Funzionaria</i>
Roberta Artini	<i>Assistente</i>
Elisabetta Muci	<i>Assistente</i>

Uditori

Francesco Pacini	<i>Partito Democratico</i>
Luca Cavallini	<i>Lega Toscana - Salvini premier</i>

INDICE

Composizione della Commissione.....	3
INDICE.....	4
Introduzione.....	6
2. L'alluvione	10
2.1 Inquadramento meteo ed eccezionalità dell'evento.....	11
2.2 Il sistema di allerta e la cronologia degli eventi.....	15
3. La fase di emergenza.....	20
3.1. Il sistema di protezione civile (le attività ai sensi del codice di protezione civile)...	20
3.2. Il ruolo dei Comuni.....	22
3.3. Attività dei Consorzi di Bonifica e del Genio Civile	30
4. La gestione commissariale.....	43
4.1 La gestione dei fanghi e dei rifiuti.....	47
5. Ristori e indennizzi.....	49
6. La mitigazione del rischio idrogeologico in Toscana e la messa in sicurezza dei territori	53
6.1. Il ruolo dell'Autorità di distretto dell'appennino centrale – il piano di gestione del rischio alluvioni	53
6. 2. Cosa prevede il piano di gestione del rischio alluvioni.....	59
7. Il funzionamento della programmazione e l'evoluzione normativa – degli accordi di programma al DODS fino ai P.a.B ed i soggetti coinvolti.....	62
8. Il ruolo del Presidente della Giunta quale Commissario di Governo ex art. 10 del Decreto Legge 24 GIUGNO 2014, n. 91, ss.mm.ii.:.....	75
9. La programmazione degli interventi di “ricostruzione” – (le opere di cui alla lettera D) dell'art. 25 del Codice di Protezione Civile.....	79
Conclusioni.....	82

ALLEGATI:

- a) trascrizioni integrali sedute della Commissione
- b) documentazione acquisita dalla Commissione nel corso dei lavori

INTRODUZIONE

La Commissione d'inchiesta "sugli eventi alluvionali del 29 e 30 Ottobre e del 2 e 4 Novembre 2023 in Toscana" è stata istituita – ai sensi dell'articolo 21 dello Statuto e degli articoli 61 e 62 del Regolamento Interno 27/2015 – con delibera dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale della Toscana n. 32 del 12 marzo 2024 a seguito della richiesta, posta agli atti il 7 marzo 2024 (prot. n. 0002741), così come integrata dalla nota di aggiunta delle firme il 12 marzo 2024 (prot. n. 0002919) sottoscritta dai consiglieri regionali di opposizione della XI legislatura. Ai sensi dell'articolo 61, commi 1 e 9, del Regolamento Interno 27/2015, la delibera istitutiva ha poi stabilito in mesi sei il termine entro il quale la commissione d'inchiesta deve concludere i lavori.

La seduta di insediamento della Commissione è avvenuta il 21 maggio 2024 e, come primo atto, ha proceduto all'elezione del proprio ufficio di presidenza con i Consiglieri: Elisa Tozzi – Presidente – Ilaria Bugetti -Vicepresidente – e Massimiliano Baldini - Vicepresidente segretario -.

A seguito delle dimissioni del Vicepresidente Ilaria Bugetti con nota del 18 giugno 2024 (prot. n. 0007858) il Gruppo del Partito Democratico nomina il consigliere Francesco Gazzetti in sostituzione.

Con nota dell'11 settembre 2024 (prot. n. 0011751), il Consigliere Sguanci ha rassegnato le proprie dimissioni, con effetto dalla stessa data.

La Commissione, nella seduta del 21 ottobre 2024, ha votato all'unanimità una richiesta di proroga di ulteriori mesi tre.

La proroga si è resa necessaria alla luce dell'intensa attività di audizioni condotta dalla Commissione sulla base del Programma di lavoro approvato nella seduta del 22 luglio 2024.

La Commissione, nella seduta del 7 febbraio 2025, ha votato all'unanimità una richiesta di proroga per un termine fissato al 10 marzo 2025 come ultima ed esclusiva seduta della Commissione stessa, al fine di redigere una o più relazioni finali.

Nella seduta del 10 marzo 2025 i Commissari hanno espresso la volontà di procedere alla stesura di una Relazione finale condivisa. A tal fine, allo scopo di poter analizzare le varie proposte dei Commissari, si è reso necessario un'ulteriore richiesta di proroga per un termine fissato al 24 marzo 2025.

La Commissione ha aderito alla prassi consolidata di richiedere ai singoli soggetti ascoltati la liberatoria di quanto da loro esposto per come contenuto nei verbali delle sedute. Le liberatorie sono state tutte concesse da tutti gli auditi:

Sono stati invitati ma hanno declinato

Gianpiero Moschetti (*ex Sindaco del Comune di Palazzuolo Sul Senio*)

Riccardo Franchi (*Sindaco del Comune di Pescia*)

Federico Ignesti (*Sindaco del Comune di Scarperia*)

Prestanti Edoardo (*Sindaco del Comune di Carmignano*)

Hanno fornito documentazione scritta

Direzione Difesa del suolo

Settore Genio Civile Valdarno Centrale

Settore Protezione Civile Regionale

Consorzio Lamma

Consorzio 3 Medio Valdarno

Consorzio 4 Basso Valdarno

AUDIZIONI

Lunedì 9 settembre 2024

Eugenio Giani (*Presidente della Regione Toscana*)

Monia Monni (*Assessore all'Ambiente, economia circolare, difesa del suolo, lavori pubblici e Protezione Civile*)

Lunedì 23 settembre 2024

Bernardo Mazzanti (*Responsabile del Settore protezione civile regionale*)

Leandro Radicchi (*Responsabile del Settore difesa del suolo*)

Lunedì 21 ottobre 2024

Francesco Pistone (*Responsabile del Settore Genio Civile Valdarno Inferiore*)

Giovedì 31 ottobre 2024

Gennarino Costabile (*Responsabile del Settore Genio civile Valdarno superiore*)

Fabio Martelli (*Responsabile del Settore Genio civile Valdarno centrale*)

Nicola Checchi (*Responsabile del Settore attività trasversali e strategiche per la difesa del suolo e la protezione civile*)

Lunedì 11 novembre 2024

Fabio Zappalorti (*Direttore Generale ANBI Toscana*)

Marco Bottino (*Presidente del Consorzio 3 Medio Valdarno*)

Jacopo Manetti (*Direttore Generale del Consorzio 3 Medio Valdarno*)

Lunedì 18 novembre 2024

Maurizio Ventavoli (*Presidente Consorzio 4 Basso Valdarno*)

Sandro Borsacchi (*Direttore Generale del Consorzio 4 Basso Valdarno*)

Bernardo Gozzini Audizione (*Amministratore Unico del Consorzio Lamma*)

Giovedì 28 novembre 2024

Andrea Tagliaferri (*Sindaco del comune di Cambi Bisenzio*)

Gaia Checcucci (*Segretario generale dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Settentrionale*)

Giovedì 5 dicembre 2024

Matteo Biffoni (*ex Sindaco del comune di Prato*)

Simone Calamai (*Sindaco del comune di Montemurlo*)

Venerdì 10 gennaio 2024

Giovanni Morganti (*ex Sindaco del Comune di Vernio*)

Ferdinando Betti (*Sindaco del Comune di Montale*)

Gianpaolo Buti (*ex Sindaco del Comune di Firenzuola*)

Riccardo Palandri (*Sindaco del Comune di Poggio a Caiano*)

Gianpiero Mongatti (*Sindaco del Comune di Barberino di Mugello*)

Lunedì 13 gennaio 2024

Piero Lunardi (*Sindaco del Comune di Serravalle Pistoiese*)

Gabriele Romiti (*Sindaco del Comune di Quarrata*)

Guglielmo Bongiorno (*Sindaco del Comune di Cantagallo*)

Giuseppe Turchia (*ex Sindaco del Comune di Vinci*)

Lunedì 20 gennaio 2024

Gianpiero Mongatti (*ex Sindaco del Comune di Barberino di Mugello*)

Paolo Omoboni (*ex Sindaco del Comune di Borgo San Lorenzo*)

Primo Bosi (*ex Sindaco del Comune di Vaiano*)

Alessandro Tomasi (*Sindaco del Comune di Pistoia*)

Lunedì 3 febbraio 2024

Paolo Giacomelli (*Direttore Programmazione e Bilancio*)

Alessandro Bini (*Responsabile del Settore Contabilità*)

Giovanni Massini (*Direttore Difesa del suolo e protezione Civile*)

Gaia Checcucci (*Segretario generale dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Settentrionale*)

Venerdì 7 febbraio 2024

Bernardo Mazzanti (*Responsabile del Settore protezione civile regionale*)

Marco Celli (*Presidente del Comitato alluvione Campi 2023*)

Grazia Danti (*Presidente Comitato alluvione di Via Cetino e Via Tommaso Campanella Campi*)

Giovanni Mariotti (*Presidente Comitato ArcaDiNoè*)

1. L'ALLUVIONE

A partire dal 29 ottobre 2023 la Regione Toscana è stata interessata da una fenomenologia meteorologica caratterizzata da precipitazioni intense, dapprima nelle Province più settentrionali della Regione (provincia di Massa e Carrara e provincia di Lucca) e che ha raggiunto il culmine di intensità nella giornata del 2 novembre 2023, con fenomeni a carattere alluvionale particolarmente violenti nelle Province di Livorno, Pisa, Prato, Pistoia e Firenze.

Tali fenomeni hanno determinato diverse criticità sul territorio in termini di sormonti e rotture arginali, soprattutto nel reticolo idraulico delle zone di Pontedera, Valdarno Medio, Piana di Firenze-Prato-Pistoia, frane, smottamenti e forte vento.

L'evento meteorologico che ha colpito la Toscana tra le fine del mese di ottobre e l'inizio del mese di novembre 2023 ha coinvolto in modo particolarmente significativo i bacini del Valdarno Superiore, Medio ed Inferiore nonché alcuni bacini costieri e, in maniera diffusa, i bacini della Toscana settentrionale.

La fine del mese di ottobre è risultata più critica per quanto riguarda le province di Massa-Carrara e Lucca. Per quanto concerne i bacini settentrionali afferenti a tale territorio il quadro è particolarmente aggravato in considerazione del fatto che le condizioni meteo hanno iniziato ad aggravarsi poco dopo la metà del mese di ottobre per poi intensificarsi nel periodo 29 ottobre – 2 novembre quando è stato raggiunto l'apice della criticità. In tale intervallo temporale le province di Massa-Carrara e Lucca sono state interessate da una sequenza di eventi pluviometrici che hanno portato alla registrazione, in maniera diffusa di precipitazioni rilevanti nell'ordine del 35-50% rispetto alla precipitazione media annuale calcolata sull'ultimo decennio (2013-2022).

Nei primi giorni di novembre le condizioni idro-pluviometriche hanno avuto effetti più critici per quanto riguarda la zona centro-settentrionale della Regione (province di Firenze, Livorno, Pisa, Prato e Pistoia) continuando comunque ad interessare anche la zona più settentrionale delle province di Massa-Carrara e Lucca. Le precipitazioni sono state particolarmente significative sia nelle durate temporali brevi (1-3-6h), sia in quelle maggiori (12-24h), con stima dei tempi di ritorno (TR) notevolmente superiori ai 100 anni e in molti casi addirittura superiori a 500 anni.

Date l'intensità e la durata dei fenomeni registrati, le conseguenze in termini di risposta idrologica sono risultate particolarmente drammatiche nei bacini di medie e piccole dimensioni della fascia di territorio regionale che va trasversalmente dalla costa livornese all'Alto Mugello. In tutti i bacini e i sottobacini di questa porzione di territorio sono stati registrati afflussi e conseguenti deflussi eccezionali, con una serie di fenomeni di esondazione.

Tra i bacini idrografici più interessati quello del Bisenzio, dove le altezze e i volumi di piena sono risultati del tutto eccezionali.

Le precipitazioni intense del 2 novembre, hanno generato allagamenti diffusi e esondazioni di fiumi e torrenti, coinvolgendo le province di Prato, Firenze, Pisa, Pistoia e Livorno. Le quantità di precipitazioni hanno superato i 200 mm in alcune zone, generando scenari critici che hanno causato 7 decessi e oltre 9.000 persone evacuati, oltre ad ingenti danni al patrimonio pubblico e privato e alle infrastrutture.

Danni stimati complessivamente in 2.536.818.274,47 euro (fonte: istanza del Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attivazione del Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea - FSUE per l'eccezionale evento meteo – idrogeologico occorso nella Regione Toscana nei mesi di ottobre e novembre 2023), di cui 582.400.000 euro ai beni privati (abitazioni ed edifici privati, beni mobili ecc.) e 942.900.000 euro alle attività economiche, industriali e commerciali. I danni alla rete stradale, inoltre, sono quantificati pari a 234.820.000 euro.

In considerazione della rilevanza e della gravità dell'evento emergenziale e della sua potenziale evoluzione, tenuto conto dei danni registrati su gran parte delle province Toscane, il Presidente della Regione Toscana con decreto n. 182 del 2 novembre 2023 ha dichiarato lo stato di emergenza regionale per tutto il territorio regionale e ha provveduto altresì a richiedere al Dipartimento della Protezione Civile Nazionale lo stato di emergenza di rilievo nazionale.

Le Delibere del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2023 e del 5 dicembre 2023 hanno dichiarato, per dodici mesi, lo stato di emergenza di rilievo nazionale in conseguenza degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi nel territorio delle province di Firenze, Livorno, Lucca, Massa-Carrara, Pisa, Pistoia e Prato.

Con Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile (OCDPC) n. 1037 del 05/11/2023, pubblicata sulla GU n. 264 del 11 novembre 2023, recante “Primi interventi urgenti di protezione civile 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”, il Presidente della Regione Toscana è stato nominato Commissario delegato.

2.1 INQUADRAMENTO METEO ED ECCEZIONALITA' DELL'EVENTO

L'evento meteorologico che ha colpito la Toscana tra la fine del mese di ottobre e l'inizio del mese di novembre 2023 ha coinvolto in modo particolarmente significativo i bacini del Valdarno Superiore, Medio ed Inferiore nonché alcuni bacini costieri e, in maniera diffusa, i bacini della Toscana settentrionale.

La fine del mese di ottobre è risultata più critica per quanto riguarda le province di Massa-Carrara e Lucca. Per quanto concerne i bacini settentrionali afferenti a tale territorio il quadro è particolarmente aggravato in considerazione del fatto che le condizioni meteo hanno iniziato ad aggravarsi poco dopo la metà del mese di ottobre per poi intensificarsi nel periodo 29 ottobre – 2 novembre quando è stato raggiunto l'apice della criticità. In tale intervallo temporale le province di Massa-Carrara e Lucca sono state interessate da una sequenza di eventi pluviometrici che hanno portato alla registrazione, in maniera diffusa di precipitazioni rilevanti nell'ordine del 35-50% rispetto alla precipitazione media annuale calcolata sull'ultimo decennio (2013-2022).

Nei primi giorni di novembre le condizioni idro-pluviometriche hanno avuto effetti più critici per quanto riguarda la zona centro-settentrionale della Regione (province di Firenze, Livorno, Pisa, Prato e Pistoia) continuando comunque ad interessare anche la zona più settentrionale delle province di Massa-Carrara e Lucca. Le precipitazioni sono state particolarmente significative sia nelle durate temporali brevi (1-3-6h), sia in quelle maggiori

(12-24h), con stima dei tempi di ritorno (TR) notevolmente superiori ai 100 anni e in molti casi addirittura superiori a 500 anni.

In corrispondenza di molte delle suddette stazioni pluviometriche sono stati raggiunti e superati i valori di pioggia massima storica sulle varie durate temporali di 1, 3, 6, 12 e 24 ore, a conferma dell'eccezionalità dell'evento occorso. Nello specifico in ben 35 stazioni di monitoraggio sono stati superati complessivamente 105 massimi storici sulle varie durate temporali di riferimento.

Dal punto di vista idrometrico l'evento in rassegna è stato caratterizzato da importanti e repentini innalzamenti dei livelli idrometrici, con volumi in transito eccezionali, in particolare nei bacini del Bisenzio e dell'Ombrone Pistoiese, ove si sono verificate esondazioni e rotture arginali; innalzamenti significativi sono stati registrati anche nei bacini di Sieve, Fosso Reale, Orme, Usciana, Tora e Fine, con numerosi valori che rappresentano il nuovo massimo storico dall'inizio delle registrazioni. Innalzamenti importanti, con relativi volumi in transito nelle sezioni di chiusura rispettivamente tra 800 e 1100 mc/s circa, si sono verificate anche nei bacini del Magra e del Serchio, dove si sono verificate criticità nei territori interessati in maniera considerevole dalle piogge di fine ottobre.

Tra i bacini idrografici più interessati si segnala in particolare quello del Bisenzio, dove le altezze e i volumi di piena sono risultati del tutto eccezionali. Alla sezione idrometrica di Vaiano Gamberame, quella più a monte, l'PH idrometrica registrata è risultata ben 5,93 m s.z.i., decisamente più alta dei livelli storici presenti in archivio (dal 1959), con una portata stimata di circa 575 mc/s, simile a quella stimata a valle, nella sezione di Prato, dove, allo stesso modo, l'PH idrometrica è risultata la maggiore di sempre con un delta di più di un metro (3,2 m s.z.i.).

Nella sezione di S. Piero a Ponti l'idrogramma riporta un doppio picco, con stima della portata massima inferiore rispetto alle sezioni a monte e cioè circa 360 mc/s, determinatesi a causa delle importanti esondazioni nel frattempo verificatesi nei pressi del Bisenzio, della rottura arginale del torrente Marina, nonché sulla base della quantità massima transitabile a valle della sezione di Prato.

Nel bacino della Sieve l'evento è stato caratterizzato da tempi di ritorno (TR) pluviometrici tra i maggiori e tra i più diffusi, con interessamento della porzione più a monte dello stesso bacino, confermati sia dalle altezze idrometriche di S. Piero a Sieve e S. Piero sul Carza (entrambi nuovi massimi storici), sia dai volumi invasati alla diga del Bilancino che ha contribuito in maniera sostanziale al contenimento della piena a valle. In particolare, nelle 24 ore che intercorrono tra le 16 del 02 novembre e le 16 del 03 novembre, il volume invasato è aumentato di oltre 14 Mln di mc, continuando comunque a crescere nelle ore successive, arrivando a superare 18 Mln mc in circa tre giorni.

Per comprendere la portata dell'evento che ha coinvolto la Toscana, con le sue tragiche conseguenze, la Commissione ha ritenuto di approfondire le dinamiche e l'evoluzione della situazione meteorologica nella fascia temporale tra il 29.10 ed il 3.11.2023 con il supporto del Lamma.

L'attività principale del Consorzio LaMMA, così riferisce il suo Amministratore Unico dott. Gozzini *“è quella di un servizio meteorologico operativo per la Regione Toscana che fa parte del sistema di Protezione civile regionale, siamo quindi il primo anello della catena perché è quello che fa la previsione e quindi indica se ci sono delle forzanti meteorologiche che possono dare luogo a fenomeni di un certo rilievo.”*

“Sulla base delle nostre informazioni meteorologiche il sistema poi arriva all'adozione del bollettino di criticità che è l'allerta vera e propria con i colori verde, giallo, arancione e rosso, i quattro colori, quindi il colore deriva non solo dalle informazioni meteorologiche che noi diamo ma anche dalla situazione sul territorio o dalla presenza di particolari situazioni che la Protezione civile ritenga appunto di alzare il livello di allerta sulla base delle informazioni da parte nostra.

Quindi questo è il sistema, arriva poi a definire quello che è il quel colore, l'orario, il tipo di rischio...” precisando, nella disamina di quella catena di azioni / reazioni prevista nei casi di allerta, (come stabilito dalla delibera GR 395/2015) che *“...dopo di che ci sono, secondo quella che è la delibera del sistema, tutta una serie di azioni che dovrebbero fare i comuni fino al Sindaco perché poi il Sindaco è l'elemento finale della catena di Protezione civile, quindi sul territorio chi rappresenta la Protezione civile è il Sindaco.”*

Su quest'ultimo punto si avrà modo di tornare in modo specifico nel capitolo dedicato al sistema di protezione civile, anche con particolare riferimento all'esperienza vissuta dai Sindaci ascoltati in Commissione, nell'evento che ci occupa. Merita però fin da subito evidenziare come il Consorzio Lamma garantisca un servizio operativo di previsione meteorologico affidabile e molto avanzato grazie agli studi ed elaborazione dati nei settori della meteorologia, climatologia, idrologia, erosione costiera, oceanografia e protezione civile fornendo, in particolare, previsioni meteorologiche, meteo-marine ed oceanografiche alla Regione; sia grazie ai progetti realizzati per l'analisi dell'andamento della precipitazione, dal 1955 ad oggi, ed alla presenza di 38 stazioni, distribuite omogeneamente sul territorio regionale e provenienti da stazioni gestite da ENAV, dal servizio meteorologico dell'Aeronautica Militare e dal Servizio Idrologico della Regione Toscana.

Nel descrivere l'evoluzione del fenomeno meteo, Gozzini precisa: *“...noi oltre che essere servizio meteorologico facciamo anche delle elaborazioni di tipo climatologico per capire un pochino i segnali del cambiamento climatico sul nostro territorio, e quindi elaboriamo i dati statistici delle stazioni, stazioni sia di temperatura che di precipitazioni come parametri fondamentali tant'è che nell'anno 2023, il mese di ottobre è stato uno dei mesi più caldi in assoluto, con una media di 3 gradi in più rispetto alla norma del clima in Toscana, ma anche dei più piovosi del 2023, con cumulati di pioggia superiori a 500 ml sull'Appennino, con punte di 2400 ml sulle Alpi Apuane, la zona più piovosa d'Italia”.*

Nei giorni tra il 29 e 30 ottobre, alle condizioni climatiche date, si è formata quella che tecnicamente è stata definita “saccatura”, cioè una spaccatura formata da una perturbazione atlantica che si è poi unita al flusso di vento proveniente dalla zona meridionale del mediterraneo, con aria più umida e mite; questo scontro tra il “prefrontale” del fronte freddo e la massa d'aria calda originata dal sud del mediterraneo, determinava, assieme al vento forte, fenomeni di rovesci e precipitazioni, concentrati inizialmente, in quei 2 giorni, soprattutto nel nordovest della Toscana.

Lo scenario inizia invero a mutare nella giornata del 2 novembre, come spiega in dettaglio sempre Gozzini *“...il 2 novembre, c'è la famosa tempesta Ciaran a livello europeo, questa perturbazione è nata dallo scontro di una massa d'aria che veniva dall'Atlantico, quindi fredda, da quella che era una massa d'aria che veniva praticamente dall'Atlantico Superiore, cioè dalla parte dal mare del Labrador, e invece quella che veniva dalla parte inferiore; queste due masse d'aria aventi origine completamente diverse, quindi aria fredda e aria calda, praticamente hanno creato questa situazione di questo fronte molto largo che si estendeva praticamente su tutta l'Europa ma che colpiva soprattutto l'Europa centrale”.*

“Che cosa ha determinato su di noi? Due cose, uno la pressione del livello del mare... comunque praticamente dalle 13:00 alle 19:00 c'è un calo di pressione di quasi 10 millibar, vale a dire 1 millibar allora quasi, è tanta roba, quindi è un calo di pressione che tende a dare dei fenomeni abbastanza intensi. Il vento al suolo aveva una linea di convergenza all'una verso la Liguria, poi questa linea di convergenza si è praticamente spostata ed è arrivata a impattare sul nostro territorio, questo dalle 13:00 alle 19:00 del 2 novembre” e che, “in base alle modellazioni disponibili, “alle 9:30-10:00 grossomodo di giovedì mattina del 2 novembre, come vedete nelle prime sei ore la precipitazione era soprattutto sul nordovest e alcuni modelli la vedevano abbastanza bene”.

Tuttavia nel corso della giornata il contesto meteorologico si evolve rapidamente: *“Se andiamo a vedere 12:00-18:00 come vedete questa è l'osservato, incominciano a vedersi, qui logicamente abbiamo diviso sei ore 12:00-18: e poi 18:00-24:00, quindi tutto l'evento è diviso in due fasi, incominciano già ad esserci le precipitazioni sulla parte, però come vedete i vari modelli che noi avevamo continuavano a mantenere il nordovest come punto dove doveva battere di più la perturbazione rispetto alla zona in cui è avvenuto”*

Ed è proprio a fronte delle *“... previsioni che noi avevamo in mano la mattina abbiamo emesso un bollettino di criticità, emesso alle 12:52 del 2 novembre con partenza alle tre...”*

Alle aree interessate da quel primo bollettino fu attribuito **il rischio idraulico arancione**, *“...un rischio che si usa pochissimo, al massimo sono due volte l'anno in media, ma ci sono anche degli anni in cui non l'abbiamo per niente fatto come rischio idraulico, poi specialmente in questa zona... non è un rischio idraulico sull'Arno, sull'Ombrone grossetano che sono fiumi che hanno un tempo di corrivazione quindi hanno diciamo tutto un'altra dinamica, questi sono fiumi, l'Ombrone pistoiese il Bisenzio, che nell'arco di 2-3 ore passa l'ondata di piena dal momento che piove, si chiama tempo di corrivazione fondamentalmente quanto ci mette se piove su tutto il casentino e su tutta la Sieve prima di arrivare a Firenze l'ondata di piena ci mette 10-12 ore grossomodo, quindi hai un tempo per poter agire; su questi fiumi, sul Serchio è già un pochino più lungo ma si va sulle 5-6 ore non di più, perché è più corto, sul Bisenzio e l'Ombrone pistoiese è ancora più corto visto da questo punto di vista, quindi hai meno tempo di reazione.”*

Ne deriva che già dal 2 novembre mattina le previsioni puntavano a focalizzare l'allerta soprattutto sui reticoli secondari e comunque sui corsi d'acqua “minori”, stante un lasso di tempo minore per agire qualora si fossero verificate situazioni di piena.

E difatti continua Gozzini: *“Sulla base di questo bollettino di criticità noi siamo in sala in presenza quando è arancione, siamo in due e seguiamo l'evoluzione del fenomeno, quindi dalle 15:00 c'erano due previsori in sala meteo e hanno incominciato a fare il primo monitoraggio alle 15:00. ...Alle 18:00 ho segnalato... Nella prima riga che ho sottolineato in rosso scrivevamo “linea temporalesca decisamente stazionaria si estende dalla provincia di Livorno fino al Mugello”, Nella previsione dicevamo, qui sottolineato in rosso “relativamente alla linea temporalesca tra la provincia di Livorno e il Mugello, tale sistema è atteso quasi stazionario anche nelle prossime due-tre ore”; e in fondo, valutazione idraulica, “**si raccomanda quindi di continuare a monitorare con attenzione e scrupolo tutti i bacini minori e affluenti i cui tempi di risposta risultano rapidi.** Bacini dell'Ombrone pistoiese e Bisenzio in rapido aumento nel fiume Ombrone pistoiese con superamento del secondo livello di riferimento alla sezione di Pontelungo, viste le forti piogge cadute nel bacino a monte. Da monitorare con attenzione tutti i bacini minori con rapidi tempi di risposta alle precipitazioni in atto.” Questo è il monitoraggio emesso alle 18:04 considerate che il grosso è venuto fuori dopo le 20:00 grossomodo, quella che è la fase più acuta.*

E la fase più acuta si svilupperà attraverso precipitazioni cui livelli pluviometrici certificheranno il superamento dei cumulati massimi storici in Toscana, se è vero che la piovosità anomala di ottobre, su cui più volte si sofferma il Lamma, certificava come *“l'evento del 2 novembre è avvenuto su un terreno saturo, su un terreno che era completamente saturo e quindi tutta l'acqua che è caduta si è poi riversata nei fiumi”*, circostanza che, in base al livello di vulnerabilità del territorio, potrà avere (ed ha avuto) un impatto più o meno grande (25 pluviometri hanno registrato cumulate sulle sei ore con tempi di ritorno superiori a 200 anni), come poi è stato dimostrato dalla diversa incidenza dei fenomeni – e delle relative conseguenze - sulle diverse zone della Toscana.

2.2 IL SISTEMA DI ALLERTAE LA CRONOLOGIA DEGLI EVENTI

Il sistema di allertamento per gli eventi avversi in Toscana trova disciplina nella Delibera di Giunta regionale n.395 del 07-04-2015, recante in oggetto: “Approvazione aggiornamento delle disposizioni regionali in attuazione dell'art. 3 bis della Legge 225/1992 e della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27.02.2004 "Sistema di Allertamento Regionale e Centro Funzionale Regionale"”. Tale disciplina, attuativa di disposizioni statali, prevede specifiche procedure da attivare da parte dei soggetti istituzionalmente competenti in materia di protezione civile relazione alla gravità dell'evento atteso o in corso, correlate al colore dell'allerta (giallo – arancione – rosso).

Per gli eventi atmosferici aventi effetti sul reticolo idraulico e sul rischio idrogeologico nel territorio il sistema di allertamento, conseguente tiene conto sia della dimensione degli effetti stimati mediante il sistema di previsione meteo, sia delle condizioni di vulnerabilità del territorio.

E' chiaro che di fronte ad un fenomeno di eccezionale gravità, scaturito, come abbiamo visto nel paragrafo che precede, da una serie di dinamiche meteorologiche particolari, si è reso opportuno, da parte della commissione, approfondire il funzionamento del sistema di allerta, a partire dal ruolo del Consorzio Lamma, in stretto raccordo con l'attività della Protezione Civile Regionale, dapprima attraverso un inquadramento generale, poi entrando nel dettaglio di quanto accaduto nel lasso temporale oggetto della presente disamina.

Spiega Gozzini: *“ per la Protezione civile noi dobbiamo fare un bollettino di vigilanza, si chiama così, che dobbiamo emettere entro le 11:00 da delibera del 2015n.395 “Questo bollettino di vigilanza poi ha sotto, se volete ve lo cerco, ha sotto una descrizione, quindi noi mettiamo una descrizione in cui si dice: allora pioverà lì, pioverà lì, che tipo di pioggia, mettiamo i millimetri, qui già vedete ci sono dei millimetri perché il colore è praticamente il cumulato medio che noi ci aspettiamo”... “questo bollettino viene recepito dalla parte idrologica del sistema di Protezione Civile, praticamente l'ingegner Mazzanti che è il direttore del centro funzionale, e sulla base di questa previsione , noi gli forniamo anche delle altre informazioni, gli diamo quelle sono le cumulate che prevedono il modello, insomma dei dati gli diamo, fanno delle previsioni idrologiche e idrauliche, quindi vanno a vedere quale può essere l'impatto sul territorio di questo quantitativo d'acqua, quali potrebbero essere le ondate di piena che potrebbero esserci sui fiumi, e quindi vanno a fare una valutazione per vedere che rischio.*

Vi è dunque una collaborazione riconosciuta tra Lamma e Protezione Civile nell'emissione dei bollettini : *“Temporali, neve, vento, mare e ghiaccio dipendono da noi, l'idraulico e l'idrologico invece possiamo dire anche che li concordiamo perché non è che noi diamo il dato e poi stiamo così, ragioniamo con loro e con loro si cerca di ragionare e di fargli capire un pochino com'è la situazione e quindi arrivare ad*

una definizione di quello che può essere il rischio idrogeologico, e quindi fundamentalmente legate alle frane e al rischio di smottamenti e così via, e il rischio idraulico invece relativo al reticolo..”, tutto sulla base dei criteri di cui alla delibera del 2015/395.

L’elaborazione dei bollettini di criticità, emessi dalla protezione civile, sono dunque un ulteriore passo dopo il bollettino di vigilanza, e vengono emessi successivamente alla elaborazione da parte del sistema di protezione civile, che analizza l’impatto sul territorio ed i possibili scenari a livello idraulico ed idrogeologico, attribuendo poi i vari “colori” in base al grado di rischio.

“Sulla base di questo viene emesso entro l’1:00, ... il 2 novembre è stato emesso alle ore 12:52, quindi nel bollettino c’è scritta l’ora di emissione, la validità, validità dalle 15:00 alle 18:00 del giorno 3; quindi il bollettino di criticità mette insieme il nostro bollettino di vigilanza, le elaborazioni da parte degli idrologi per definire il rischio idraulico che è un rischio idrogeologico e si va a definire un colore, che può essere verde, giallo, arancione e rosso; si definisce l’orario, le aree, quindi si vanno a delimitare le aree ...” “sulla base di questo il 2 novembre viene fatto questo bollettino di criticità, dopodiché qui si dice che dalle 15:00 parte l’allerta arancione, noi alle 15:00 dobbiamo essere in sala meteo e dalle 15:00, secondo delibera, dobbiamo fare monitoraggi ogni tre ore, questo dice la delibera, quindi cominciare dall’inizio ogni tre ore fare un monitoraggio.”

“Il monitoraggio come è costituito? È praticamente fatto da tre sezioni, analisi dei dati, cioè cosa sta succedendo in quel momento, poi una previsione meteo, quindi una previsione che riguarda fundamentalmente noi, e una valutazione idraulica, quindi a seconda della situazione e della previsione che facciamo loro definiscono se ci sono rischi o no.

Questi sono gli elementi essenziali del nostro supporto, il bollettino di vigilanza è libero, quindi senza password, la criticità, quindi questa sopra, è sotto password che hanno tutti i comuni...”

In quella giornata del 2 novembre del 2023, dunque, il primo bollettino di criticità fu emesso già alle 13, con monitoraggi sino dalle 15 del pomeriggio sempre del 2 novembre; questo rapporto di monitoraggio viene inserito sul sito del centro funzionale della Protezione Civile e da quel momento ogni Sindaco può accedere a tali informazioni, aggiornante ogni tre ore, oppure ogni ora, qualora la situazione diventasse più critica.

In questo caso, “la situazione cominciò a essere pesante”, come conferma Gozzini: *“È cominciato a piovere intorno alle 16:00, noi ci siamo resi conti che c’era questa linea temporalesca che rimaneva lì intorno tra le 17:00 e le 17:30, e alle 18:00 abbiamo emesso il bollettino di monitoraggio, fundamentalmente ci siamo resi conto che continuava a stazionare su quella linea”.*

Sul punto, questa Commissione ha potuto acquisire i bollettini delle criticità meteo, con i relativi colori di allerta, con il dettaglio delle singole aree.

In particolare con riferimento all’area più colpita (lett. B delle aree di criticità) si evidenzia come il primo bollettino di criticità del giorno antecedente, 1 novembre, sulla predetta zona B prevedesse allerta gialla sul reticolo minore dalle 12 alle 15 del 2 novembre, successivamente indicata come allerta arancione dalle 15 alle 23.59 sempre del 2 novembre.

Si può dunque dire che sin dal 1 novembre alle 13 – e poi con conferma il 2 novembre sempre alle 13 – era noto, perché inserito nel sito del centro funzionale della protezione civile, che dalle 15 alla mezzanotte del 2 novembre su quelle zone (B) era prevista allerta arancione; su tale base dovrebbero scattare, in base alla delibera 395, tutta una serie di adempimenti, a carico dei Sindaci e del sistema Regionale.

Fino dal bollettino delle 13.14 del 1.11.2023 era noto che sulla zona B (quella più colpita tra piana fiorentina e pistoiese-pratese) era prevista allerta arancione sul reticolo idraulico minore dalle 15 alla mezzanotte del 2.11.

Tuttavia occorre rilevare che alle 13.14, all'emissione del bollettino del 1.11.2023, l'allerta nella fascia oraria 12-15 prevista per il giorno successivo 2.11 era di colore giallo e muterà colore in arancione, secondo il medesimo bollettino del 1.11., nella fascia oraria dalle 15 sino alla mezzanotte del 2 novembre come verrà confermato nel bollettino emesso il giorno successivo 2.11 alle 13, che identifica dalle 15 del pomeriggio del 2 novembre l'area B come arancione.

QUINDI ESISTEVA UNA ALLERTA ARANCIONE GIÀ EMESSA IL 1 novembre SUL RETICOLO MINORE PER L'AREA DI ALLERTA B, QUELLA PIÙ COLPITA

Da notare che si cita il reticolo idraulico minore poiché è su quello che, alla luce delle dichiarazioni di Gozzini, si sono focalizzate fin dall'inizio, da parte del Lamma, le indicazioni di maggiore attenzione, sempre rilevando l'elemento – evidenziato dal Lamma - che il territorio era fortemente “imbevuto” dell'acqua dei giorni precedenti.

Quanto sopra trova conferma peraltro anche nella relazione per l'accesso al fondo di solidarietà europeo, ove sono riportati l'estratto dei bollettini di criticità sulle singole aree di allerta.

Un'allerta arancione, dunque, per il reticolo idraulico minore, sulla zona B, che inizialmente parte come gialla, nella mattina del 1.11 ma che già il bollettino del 1.11 evolve come arancione dalle 15 del 2.22; previsione che si conferma, appunto, anche nel bollettino del 2.11.23, emesso alle ore 12:52, citato da Gozzini, che parte con allerta arancione dalle 15 del 2 Novembre ed arriva fino alle 6 del mattino del 3 novembre.

Dalle audizioni è pertanto emerso che l'allerta arancione sul reticolo idraulico minore fosse già scattata il 1° novembre per il 2. Dinanzi ad un'allerta arancione le disposizioni in materia di allertamento prevedono una serie di azioni/reazioni.

Sul punto, assumono rilievo le dichiarazioni di Gozzini: *“la Protezione civile lo divulga a tutti i comuni, quindi tutti comuni lo ricevono (ndr il bollettino di criticità), quindi una volta pubblicato tutti i comuni vengono allertati e in alcuni comuni, come ha detto giustamente lei, ci sono comuni più grandi e comuni più piccoli, però quando c'è l'allerta arancione dovrebbero aprire i Coc se non vado errato, e quindi dovrebbero essere già attivi quando c'è l'arancione”*

Ed ancora: *“Esiste una delibera regionale che è del 2015 che dice praticamente come è costituito il sistema di Protezione civile e dice anche le azioni che devono fare a livello locale i sindaci, ... è chiaro che c'è una delibera che ti dice che in caso di allerta arancione dovresti avere, perché poi non tutti i comuni hanno il piano di Protezione civile...”*

“Se hai un piano di Protezione civile tu dovresti seguire quel piano e vedere per prima cosa che prevede l'arancione, il Coc, la chiusura delle scuole, la chiusura di quello, chiusura di quell'altro, e tu devi operare in base a quello che è il tuo piano di Protezione civile, questo è un Sindaco lo deve fare, però non tutti i comuni purtroppo hanno il piano di Protezione civile...”

“Da questo punto di vista è chiaro che la mancanza di un piano di Protezione civile del Comune non definisce le azioni che deve fare, quindi fondamentalmente c'è la delibera regionale che te la impone, lo dovresti fare in base alla delibera regionale, però poi la delibera la devi attuare sul territorio quindi devi

dire sul mio territorio... Per esempio nel piano di Protezione civile devi decidere le aree in cui devi evacuare le persone, le aree dove devi raccoglierle, insomma tutta una serie..."

Il Piano di protezione civile, meglio se aggiornato, dunque, è emerso essere un elemento fondamentale nei casi di allerta, a maggior ragione nei casi di allerta arancione, in quanto è il principale strumento che contiene le indicazioni funzionali a far fronte a ciò che prevede il bollettino delle criticità.

Ciò a maggior ragione di fronte ad un dato, che impone una riflessione, ovvero quello della sempre maggiore frequenza di tali fenomeni in termini di intensità e di accumuli di precipitazioni, indici di un cambiamento climatico che comunque è in atto anche in Toscana.

L'analisi del sistema di allerta in Toscana che, come visto, è gestito in stretta correlazione tra più soggetti, mediante la condivisione di modelli meteo e di successive elaborazioni frutto di attività più complesse del centro funzionale nel di protezione civile, in particolare su rischio idraulico ed idrogeologico, è stato oggetto di disamina anche in occasione della prima audizione del Dott. Mazzanti, quale responsabile del settore di protezione civile regionale.

La valutazione degli eventi e l'emissione quotidiana del bollettino di valutazione dei rischi è parte integrante dell'attività del settore:

"...il bollettino di valutazione dei rischi, che viene emesso ogni giorno alle ore 13:00 e che anche in quell'occasione fu emesso con un'allerta arancione per gran parte delle aree interessate, con un evento che fu seguito in anticipo come ormai è prassi, con una videoconferenza che riunisce tutti i soggetti locali interessati, comprese le Prefetture, quindi Prefetture e Vigili del fuoco che in anticipo vengono da noi invitati a una riunione per descrivere le caratteristiche dell'allerta. Questo lo abbiamo fatto il 1° novembre, lo abbiamo rifatto il 2 novembre, poi ... la situazione si stava maturando in maniera così grave che addirittura provvedemmo anche a convocare presso la sala operativa dove ci stavamo riunendo i referenti regionali del volontariato, della colonna mobile regionale, proprio per averli in sede, purtroppo poi infatti c'è stato bisogno di un intervento ed è quello su cui siamo stati impegnati durante l'evento..."

Precisa Mazzanti: *"... l'evento del 2 novembre è stato il culmine di un periodo di continue allerte in cui abbiamo registrato anche durante gli eventi, i passaggi precedenti delle perturbazioni, danni, tanto è vero che non facevamo in tempo a fare un quadro dei danni che c'era subito un'ulteriore allerta; tanto è vero che quelle riunioni, che vi dicevo che sono di conferma della diffusione dell'allerta arancione, si succedevano quasi quotidianamente..."*

"Dopodiché a livello di predisposizione del bollettino, e quindi scelta dei colori, l'emissione è compito del Centro funzionale, quindi è responsabilità principalmente mia; ovviamente non lo faccio mai in maniera autocratica e privata ma c'è un confronto sia con la struttura dell'LaMMA e quindi col dottor Gozzini che fa da riferimento per tutta la parte previsionale medio, poi è anche ovviamente anche con il direttore della direzione difesa del suolo della Protezione civile, l'ingegner Massini, che ovviamente pretende di sapere giustamente, siccome è responsabile della direzione, quando e come viene messa l'allerta, e quindi c'è un confronto praticamente quotidiano tranne che in fase di alta pressione e di conclamata situazione senza rischi idrogeologici, quindi come sempre c'è una valutazione di questo tipo. Ma la valutazione, è questo che mi preme dire, è sempre agganciata a dei criteri che sono quanto più oggettivi possibile, e mi spiego. Il meccanismo è definito dalla delibera 395/2015, negli allegati a questa delibera sono state fissate una serie di forbici di valori numerici, di stime che vengono fornite dai modelli meteorologici per orientare la scelta dei colori, perché non può essere una scelta lasciata alla sensibilità personale, nessuno per quanto esperto può

avere una sensibilità tale, quindi noi mettiamo la valutazione del previsore insieme alla conoscenza delle vulnerabilità del territorio, insieme, pilastro fondamentale, al dato numerico che forniscono i modelli. Quindi la scelta dei colori è sempre agganciata in maniera più oggettiva possibile ad un'informazione modellistica, meteorologica, oppure di previsione delle piene, basata su numeri, questo a tutela di tutti...” “C'è anche una valutazione legata alla vulnerabilità del territorio”

Mazzanti non esclude che con il senno di poi ci sarebbero stati i presupposti per una allerta rossa: “venendo al 2 novembre col senno di poi sarei completamente d'accordo, sarebbe stato da fare un allerta rossa, ma col senno di poi, con i dati che avevamo il 1° novembre e anche il 2 novembre mattina la gradazione arancione io mi sento di doverla difendere; avevamo dati oggettivi di una gravità ma non - e questo lo si può dimostrare anche numeri alla mano con le misure di pluviometri rispetto al previsto - tale da pensare ad un allerta rossa” *“Questa purtroppo è una considerazione che non posso non fare, però devo anche rimettermi nella posizione in cui eravamo il 1° novembre e il 2 novembre, tant'è vero, e chiudo questa parte qui, anche per una questione di tranquillità nei confronti degli organi giudiziari, noi salviamo sempre al momento la valutazione all'una quando emettiamo il bollettino, noi salviamo tutti i numeri di tutti modelli..”*

Ne consegue che per come oggi è strutturato il sistema delle allerte in Toscana, ai sensi della delibera 395/2015, era da escludersi che vi fossero le condizioni per emettere una allerta rossa:

Continua Mazzanti: *“L'allerta arancione, venendo nel contenuto, già nel contenuto dei rischi citati un livello di gravità notevole, quello purtroppo si registra come tendenza e a vivere l'avviso di codice giallo come una semi normalità, e un allerta arancione “sì, mah, vediamo” in realtà se uno va a leggerci i rischi del bollettino, però ripeto l'importante è comunicare e arrivare alle persone, c'è scritto che si parla di possibili vittime, si parla di danni anche ingenti, quindi per noi l'allerta arancione non è una cosa da prendere un po' alla leggera. Poi io mi rendo conto che essendo previsioni meteo possono essere sbagliate, e a volte l'allerta arancione non ha avuto nessuna conseguenza...”*

Di conseguenza, già con l'allerta arancione (si legga delibera 395) maturano tutta una serie di adempimenti a carico dei Comuni, sul presupposto che ogni Comune abbia un piano di protezione civile ed abbia un livello di conoscenza della vulnerabilità del proprio territorio da essere in grado di approntare quelle azioni/ reazioni specifiche, collegate al livello di allerta, tanto più che oggi, attraverso il sistema della piattaforma SOUP RT viene consentito ai Comuni di condividere il quadro delle criticità in essere e della attivazione delle risorse.

“L'allerta rossa rispetto all'allerta arancione cambia solo la probabilità e l'estensione dei fenomeni, quindi a livello di gradazione solo una, c'è ancora una maggiore probabilità e i fenomeni sono più estesi, ma la gravità del fenomeno in sé, più locale c'è già col giallo, c'è a maggior ragione con l'arancione e c'è col rosso. Cioè mi spiego, specialmente per fenomeni tipo temporali nel codice giallo, se uno va a leggere, c'è già la possibilità prevista, solo che la probabilità è minore e l'evento è più locale; l'arancione è una gradazione di probabilità più alta con eventi più diffusi, l'allerta rossa ne ribadisce, sicché a livello giudiziario, quindi anche d'impatto come dire “Hai avvisato che ci poteva essere anche un evento che poteva provocare vittime?” l'arancione già lo prevede, e questo a livello anche giuridico secondo me ha un peso. Come viene maneggiato ha il suo peso, però per noi in un piano di Protezione civile, e i ricollego al discorso dei piani, conoscendo il proprio territorio, conoscendo i propri rischi, se c'è un'allerta arancione per rischio idrogeologico qualcosa devo fare, qualcosa devo fare, perché non posso star fermo, questo è un punto chiave. Posso fare qualcosa anche con il giallo, ma con il giallo per esempio posso avvisare i reperibili, essere sicuro che ci sia qualcuno

che in 20 minuti mi viene in sala operativa; per noi un Comune che con l'arancione non apre il COC preventivamente per noi sbaglia..."

In tal senso opportuno precisare- e lo fa lo stesso Mazzanti – che non ci sono poteri coercitivi da parte della Regione in caso di inerzia nell'apertura dei COC, riservandosi all'ente regionale solo un ruolo di “supporto tecnico”.

Lo stesso Mazzanti poi afferma: *“sarebbe molto importante pensare ad un aggiornamento della delibera 395 [...] proprio per venire incontro al rischio, il rischio è sempre la sovrapposizione della probabilità di evento con la vulnerabilità del territorio e quindi questo è un campo su cui dobbiamo sicuramente lavorare e migliorare”*. Questo perché, la stessa allerta – ed anche la stessa intensità di evento avverso – può avere, addirittura all'interno dello stesso comune, effetti diversi.

3. LA FASE DI EMERGENZA

3.1. IL SISTEMA DI PROTEZIONE CIVILE (le attività ai sensi del codice di protezione civile)

L'organizzazione del sistema di protezione civile trova riferimento nel decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, cioè il Codice della Protezione Civile, e, per quanto riguarda la protezione civile regionale, nella legge regionale 25 giugno 2020, n. 45, recante “Sistema regionale della protezione civile e disciplina delle relative attività.”.

Ai sensi del titolo V riformato della seconda parte della Costituzione, la materia “protezione” civile è, infatti, materia di legislazione concorrente, dove la potestà legislativa è sì riconosciuta alle Regioni, ma nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale. Il Codice del 2018, riconosce “lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza” quale funzione fondamentale dei Comuni.

Alle Regioni il Codice assegna il compito di disciplinare l'organizzazione dei sistemi di protezione civile nell'ambito dei rispettivi territori, anche attraverso l'emanazione di indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali, di ambito e comunali di protezione civile, nonché per la revisione e valutazione periodica degli stessi. Indirizzi che la Regione Toscana ha dato con l'approvazione della Deliberazione di Giunta regionale 1 agosto 2022, n. 911, recante in oggetto: “Attuazione legge regionale n. 45/2020 articolo 7 comma 3: recepimento direttiva PCM del 30/04/2021 “Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali”, per la pianificazione comunale di protezione civile.”

Il Settore Protezione civile regionale *“si incardina della direzione difesa del suolo e protezione civile nell'ambito di tutte quelle attività codificate dal decreto legislativo 1/2018, con un perimetro di azione che anche rispetto alla situazione ante codice è molto ben definito, e che di fatto interessano tutte le azioni appunto del tema protezione civile pre-evento, durante l'evento e dopo l'evento...; “la fase di prevenzione e preparazione in termini di formazione e informazione, la formazione degli enti locali, il monitoraggio dei piani di Protezione civile che solo l'altro elemento fondamentale per essere preparati prima dell'evento. Durante l'evento grazie alle convenzioni che abbiamo stipulato con le organizzazioni di volontariato di protezione civile, siamo impegnati con la colonna mobile regionale, nonché ovviamente a coordinarsi con tutti gli enti locali, e quindi anche con il volontariato gestito dagli enti locali, intendo Comuni, Unione dei comuni, Province e Città metropolitane per gli interventi di soccorso immediato; e poi*

nel post emergenza per l'attuazione delle disposizioni delle ordinanze del capo di Protezione civile che secondo il codice definisce le attività per il ritorno alla normalità per quanto possibile, e anche la riduzione del rischio, post evento, e quindi seguendo tutte le attività che principalmente si compongono di piani di intervento finanziati in caso di riconoscimento di stato di emergenza nazionale dallo Stato, in caso di solo riconoscimento dello stato di emergenza regionale dal bilancio regionale, per il ripristino dei danneggiamenti alle infrastrutture, all'assetto viario e agli edifici pubblici, nonché per seguire la parte invece di ristoro per i danni ai privati”.

Le informazioni acquisite hanno evidenziato come sino dal bollettino criticità del 1 novembre, nella fascia oraria 15-18, fosse prevista allerta arancione per rischio idrogeologico minore sulla zona B, la più colpita, passata al giallo la mattina del 2 e tornare arancione nel bollettino del 2.11. 2023, sempre in quella stessa fascia oraria.

In quella situazione, come detto, il sistema deve farsi trovare pronto rispetto a ciò che potrebbe verificarsi, sulla base dei parametri che hanno determinato quella tipologia di allerta.

Così si esprime L'Ing. Stefano Massini, Direttore del settore difesa del suolo e protezione civile della Regione Toscana, nel corso dell'audizione del 9 settembre 2024:

“tutte le volte che c'è un'allerta arancione, la Protezione Civile Regionale attiva un incontro preparatorio durante l'evento con tutte le Prefetture interessate dall'evento, con le Protezioni Civili Provinciali interessate dall'evento, con i Vigili del Fuoco, con i gestori dei servizi pubblici e, ove l'evento è un evento idro come in questo caso, con i Geni Civili. Questo proprio perché tutto il sistema, nel momento in cui l'allerta è di colore arancione, sia pronto a gestire al meglio tutta la situazione, cosa che ovviamente abbiamo fatto regolarmente anche in quella occasione e, ovviamente, l'abbiamo poi via via gestita con tutti i soggetti.”

“Il Sistema di Protezione Civile, entro nella parte gestionale, è un sistema sussidiario, ovvero il primo livello che deve entrare in funzione è il livello comunale. Se il livello comunale non ce la fa, entra in funzione il livello provinciale; se il livello provinciale non ce la fa, entra in funzione il livello regionale; se il livello regionale non ce la fa, non entra tanto in funzione il livello nazionale, quanto il livello nazionale dà supporto con tutte le forze che può mettere in campo al livello regionale. Questo è quello che è successo la notte... Fra l'altro, poiché l'evento, le previsioni erano chiaramente negative, in realtà sia il sottoscritto sia il responsabile della Protezione Civile, nonché del Centro Funzionale sia l'Assessore, un pochino prima che iniziasse l'evento eravamo già in sala operativa e tutto il sistema era collegato”.

È dunque il livello comunale che, per primo, deve farsi trovare pronto rispetto ai livelli successivi (si rinvia a quanto detto sui piani di protezione civile comunale, su cui si tornerà in seguito) tra cui l'ultimo è il livello regionale; è da notare che il livello regionale è comunque già coinvolto nel momento in cui viene elaborata l'allerta ed iniziano le interlocuzioni con i soggetti interessati (Prefetture, protezione civile provinciale, ai vigili del fuoco).

Ora, ciò accadde in quelle ore via via che le criticità andavano aumentando va ricostruito, sulla base dei documenti e delle dichiarazioni agli atti.

Anzitutto partiamo dal presupposto che l'allerta arancione fosse nota e che dunque il centro funzionale della protezione civile fosse già pronto – sino dal giorno 1.11.2023, sulla base del bollettino di criticità emesso quel giorno, per la fascia 15-18 su reticolo idraulico minore zona allerta B.

Alle 18.04 il bollettino di monitoraggio del Lamma ci dice di aver raccomandato, sin da quell'orario, un monitoraggio accurato dei bacini minori e che dalle 20 circa iniziò il grosso dei fenomeni.

In questa fascia oraria, la commissione non è riuscita a collocare temporalmente l'affermazione “..un pochino prima che iniziasse l'evento eravamo già in sala operativa e tutto il sistema era collegato”, pur avendo acquisito l'informazione che “ la colonna mobile regionale fu attivata la sera del 2 novembre alle nove” con costanti riunioni dell'Unità di Crisi Regionale (che, nella relazione all'UE viene indicata però come oggetto di convocazione solo alla mezzanotte del 3.11) e che di fatto è durante la notte del 2.11 che si sviluppano le criticità, con i Comuni che “hanno difficoltà a fare le segnalazioni”, mentre la colonna mobile nazionale e della altre regioni viene attivata solo la mattina del 3.11.2023; le attività del comparto difesa, coinvolte nelle operazioni di ripristino solo in alcune parti della Toscana, sono terminate il 18.11.2023; si segnala che a Campi Bisenzio, una delle realtà più colpite, ha visto il coinvolgimento delle forze armate solo a decorrere dal 8.11.2023.

Sembrerebbe così emergere che tutti i settori proposti dalla normativa nazionale e regionale per la sicurezza idrogeologica sapessero dei rischi derivanti dall'allerta meteo, già annunciata dal Lamma il 1° novembre, ma di fatto le procedure necessarie per mitigare al massimo il rischio non sono state sufficientemente attivate.

3.2.IL RUOLO DEI COMUNI

I Comuni toscani coinvolti negli eventi alluvionali del 2-3 novembre sono stati oltre 100; in occasione delle audizioni, sono stati ascoltati i Sindaci di alcuni dei Comuni più colpiti, al fine di fornire una testimonianza diretta di quello che è stato vissuto e di avere anche un quadro complessivo dei “costi” reali pagati dal ciascun territorio, che verranno approfonditi nel capitolo dedicato alla gestione commissariale.

Tuttavia è altrettanto importante analizzare il ruolo dei Sindaci nella fase “pre” emergenziale, potremmo dire di “prevenzione del rischio” e l'attività di azione/ reazione imposta dalla normativa (vedi delibera 395/15), al verificarsi di una determinata allerta, così come accaduto tra ottobre e novembre 2023, a cominciare dai piani di protezione civile comunali, cui più volte è stato fatto riferimento.

Molto significative in tal senso le parole di Dott. Mazzanti: “i comuni colpiti sono stati 102, ovviamente i comuni più impattati un numero minore, ..vi dico che uno dei piani che avevano approvato da poco ed è aggiornato era il piano di Campi; poi se uno mi dice “e quindi ha funzionato tutto?” direi evidentemente no; si rientra un po' in quel tema che è drammaticamente importante dell'effettività, e anche dell'allenamento ad applicarlo perché, questo noi, è un po' frustrante a volte, però noi diciamo è un'allerta arancione, non è successo nulla, va bene insultaci, però almeno hai provato a mettere, perché hai sfruttato quell'occasione che i cialtroni del Centro funzionale ovviamente sbagliano sempre, che non è sempre vero però, però hai pianificato che quella rubrica era ancora aggiornata? Hanno risposto tutti? Sono venuti? Hanno fatto le cose... è un'esercitazione in essere l'arancione, anche se è sbagliato, per cui non la prendete male, c'è chi regolarmente ci dice “ci avete fatto fare stare svegli inutilmente”, noi rispondiamo “l'abbiamo fatto perché c'erano dei motivi oggettivi, e poi guarda il lato positivo, hai tenuto in esercizio sistema, gli ha fatto fare...sono 4, 5, 6 volte l'anno, si può sopportare questo?” Secondo me con i rischi di danni che viviamo sì, però è un'opinione mia.

“...spesso gli aggiornamenti che chiediamo e per cui diciamo è in corso di verifica sono aggiornamenti relativi a adeguamento del piano di Protezione civile alle nuove aree delimitate e aggiornate dal piano gestione rischio alluvioni, cioè praticamente la mappa della pericolosità; allora la domanda è: è adeguato all'ultimo aggiornamento? Sì, no, e lì magari possono esserci piccole aree, delle cose anche marginali che formalmente se c'è un aggiornamento del piano che ha interessato il Comune di Montemurlo nel 2023 il Comune di Montemurlo deve recepirlo e al più dopo un anno deve aggiornare il piano di protezione civile se l'area di una certa zona è passata da P2 a P3, quindi c'è anche questo aspetto di aggiornamento del piano in funzione dei quadri conoscitivi e piani più generali che vengono adeguati. Se c'è un cambio del personale deve essere scritto, se c'è un cambio delle funzioni del Comune deve essere aggiornato, in questo senso, poi ovviamente il piano già approvato ancorché non aggiornato è sempre il mio riferimento, l'area di ammassamento l'ho definita lì, l'area di stoccaggio rifiuti l'ho definita lì; certo se non ce l'ho è un dramma, avercelo non aggiornato è una situazione non positiva, però già più positiva, insomma c'è una gradualità, noi non siamo dei Carabinieri inflessibili che dicono “è come se non ce l'avessi”, no, ci rendiamo conto; certo se ho adeguato un quadro conoscitivo è bene che tu adegui anche il piano, se l'autorità di bacino ha aggiornato le mappe di pericolosità è bene che venga recepito al più presto, nell'ordine di un anno, nel piano di Protezione civile.

E poi c'è anche un aspetto, la direttiva di contenuti anche informatizzati del piano per noi molto importante, per il Dipartimento è molto importante perché l'obiettivo è quello di avere un linguaggio comune, una piattaforma informatica comune dove si possano vedere in un modo solo le ali di abbassamento, i ponti di ricovero della popolazione, le palestre che possono essere usate per... chi ce l'ha e lo mette in pratica parte subito con il piede giusto, fa molto meno fatica piuttosto che reinventarsi il giro per trovare il posto per mettere le brandine.

Sul punto, la documentazione fornita evidenzia come, nei Comuni toscani, non vi sia uniformità rispetto all'iter di aggiornamento dei piani di protezione civile, tutt'altro (si tratta di dati aggiornati ad aprile 2024); è presumibile pensare che nel novembre 2023 la situazione fosse quella cristallizzata nei documenti forniti.

Spiega ancora Mazzanti: “Poi sui piani di Protezione civile la Regione Toscana a livello di numero di comuni che hanno un piano di Protezione civile approvato siamo sicuramente in una situazione positiva se vediamo solo il dato numerico, però ci sono due aspetti, c'è una direttiva del 2020 del Dipartimento della Protezione civile che noi abbiamo adottato a nostra volta con un atto, una delibera di Giunta regionale che ha tradotto quella direttiva per l'adeguamento dei piani di Protezione civile, che introduce una serie di rischi da considerare, di aggiornamento, di modalità di collezionare la cartografia, quindi una serie di aspetti che non tutti i comuni ancora sono riusciti ad affrontare. Noi l'abbiamo definito, abbiamo fatto dei percorsi anche per aiutare la compilazione dei nuovi piani e seguiamo ovviamente le fasi di adeguamento; gran parte dei comuni hanno già adottato o hanno già inviato per un controllo ed una valutazione ai piani. Faccio presente che la Regione non ha potere autorizzativo sui piani, il Comune anche senza il nostro parere potrebbe approvare il piano e non ha bisogno, è un parere consultivo, spero si possa definire autorevole, anche perché noi controlliamo l'applicazione di questa direttiva, però ripeto il Comune ha tutta la facoltà di approvarlo da sé il piano di Protezione civile, il nostro è un parere e cerchiamo veramente con puntiglio di rispettare i tempi di emanazione del parere proprio per non ritardare l'iter.

Detto questo, superata la fase formale poi c'è da affrontare un aspetto sostanziale dei piani di effettività dei piani, e lì ovviamente è un capitolo aperto, perché una cosa è essere formalmente adempienti, avere un piano anche approvato che mi dice “ce l'ho”, una cosa è dire “quel piano l'ho tirato fuori in emergenza, l'ho applicato, ho messo in atto quello che c'era scritto, ho attivato le funzioni del COC durante l'emergenza”; noi abbiamo visto purtroppo delle situazioni in cui ha prevalso il panico, ha prevalso la

paura di non farcela, ha prevalso anche la necessità forse di parlare direttamente con i cittadini, però chiaramente se non si mette in atto poi quello che c'è scritto nel piano diventa tutto più difficile, e però effettivamente quando ci sono delle situazioni come ci sono state nella piana, dove sostanzialmente l'80 per cento del territorio era allagato, non so se posso dire al Sindaco "guarda non andare dai cittadini, vieni..." non lo so, è una situazione estrema che noi da tecnici siamo andati lì e abbiamo detto "fermiamoci un attimo, adesso cerca di organizzarti così". Funzioni, la funzione di volontariato quindi un referente unico, la funzione sanità, la funzione soccorsi per dire quanti panini servono stasera perché se non lo sappiamo... quindi abbiamo cercato di aiutarli il più possibile andando sul posto, in tutti i comuni colpiti più gravi, penso Prato, Montale, Monte Mura, avevamo un funzionario in ogni sede. Poi è chiaro che non siamo... cerchiamo di aiutare e cerchiamo di avere la pazienza di non impuntarsi per prendere il piano e dire "qui c'è scritto che c'è il referente, dimmi il numero, se non me lo dici..." cerchiamo di aiutarli, e a volte nella drammaticità delle prime ore di emergenza la riflessione che abbiamo fatto è ma questi piani di Protezione civile siamo veramente in grado di applicarli al momento? Sono tutti i tecnici comunali attrezzati e allenati per farlo? e la risposta è stata non lo so ... "Anche per questo abbiamo fatto questa nuova stagione di formazione degli enti locali..."

Le parole di Mazzanti ("ha prevalso il panico, ha prevalso la paura di non farcela") rendono plastica la drammaticità della situazione creatasi in quelle ore.

In merito agli orari di apertura dei COC, dalle ricostruzioni dei sindaci, per la Commissione non è stato semplice trarre indicazioni precise, ma comunque l'apertura pare essere avvenuta – in alcuni casi non con largo anticipo, – prima che gli eventi precipitassero.

Le audizioni dei Sindaci sono poi state utili ad avere uno spaccato delle fragilità del territorio toscano, a maggior ragione se si considera che la parte più consistente degli eventi – e dei danni – si è avuta nell'area più antropizzata della Regione (la piana Firenze - Prato - Pistoia).

Illuminante, da questo punto di vista, quanto riferito in audizione dal sindaco di Campi Bisenzio Andrea Tagliaferri: *"ci sono state sostanzialmente delle esondazioni, delle rotture, esondazioni e rotture sul nostro territorio che sono state diverse; [...] siamo intorno alle cinque rotture, nel senso ci sono state sia sul fiume Bisenzio, su dei torrenti minori, come ad esempio il Fosso del ciliegio, il Fosso reale, il torrente Marina e appunto il fiume Bisenzio. Quindi ci sono stati diversi punti dove il fiume ha esondato, rotto, esondato e rotto"*. Prosegue il sindaco: *"A seguito di questo naturalmente il territorio è stato avvolto, sostanzialmente travolto, da questa furia dell'acqua"* e ancora: *"se mi fossi ritrovato anche io esternamente a passeggiare per Campi avrei visto una grande confusione, c'erano 30 mila persone senza casa, i rifiuti su tutto il paese, quindi sarebbe apparsa anche a me come dire una situazione quasi disorganizzazione, ma in realtà al Coc, al centro operativo comunale era sempre presente il Sindaco, era sempre presente la Giunta, che buona parte è stata presente fin dal primo momento, ma soprattutto accanto a noi c'erano quotidianamente le strutture di Protezione civile regionale, la struttura di Protezione civile nazionale, i Vigili del fuoco sono stati lì già dalla prima notte al Coco, quindi erano lì, e sapevano benissimo cosa stava accadendo, erano presenti lì tutte le strutture. È venuto anche Presidente della Regione, è venuta l'assessora Monni più volte, tutte le autorità legate... è venuto il Prefetto il giorno dopo, è venuto il Sindaco metropolitano con la sua colonna mobile della Città metropolitana"*.

Sulla gestione subito successiva all'emergenza, Tagliaferri afferma: *"Da lì è poi partita la fase relativa alle somme urgenze, è arrivato il periodo legato alle somme urgenze, quindi sostanzialmente all'eliminazione del rischio in primo luogo e poi l'attività di rischio residuo. Per quanto riguarda la parte di eliminazione del rischio ci siamo occupati in primo luogo, molto spesso non si pensa, ma l'acqua dal nostro territorio non è andata via da sé nei giorni successivi, era un lago buona parte della città, quindi il*

primo elemento abbiamo dovuto togliere l'acqua dal territorio e reimmetterla nel sistema idraulico; questo ha impiegato anche diverse ore e diversi giorni. Terminata questa fase si è proceduto a ripristinare la corrente, l'elettricità, l'acqua e tutti i servizi essenziali alla popolazione, e terminata questa fase si è proceduto contestualmente con l'autorità naturalmente non di competenza del Comune, ma le autorità competenti della difesa del suolo a ripristinare le rotture arginali. Questi interventi ad oggi di ripristino e di rischio residuo, quindi di ripristino dei fiumi sono sul territorio di Campi Bisenzio conclusi in larga parte, sia dagli enti competenti sia dal consorzio di bonifica che dal Genio civile, e quindi dalla Regione Toscana”.

Il Sindaco rimarca il ruolo fondamentale dei volontari: *“noi se non avessimo avuto migliaia di ragazzi che venivano a spalare non ci avremmo messo 3 settimane a riaprire i servizi pubblici essenziali, ci avremmo messo dei mesi per levare il fango nella maggior parte delle abitazioni di Campi Bisenzio”.*

In merito all'allerta, Tagliaferri precisa: *“noi avevamo sostanzialmente un'allerta gialla sul territorio che poi appunto veniva trasformata, e questo è un punto importantissimo, credo sia un punto veramente importante che l'allerta arancione partiva dalle ore 17:00 e quindi a quel punto non c'era un evento in corso di perturbazione come quello formulato; quindi effettivamente alle 17:30 è stata aperta la sala di Protezione civile”.*

Emergono, dalle parole del sindaco, anche criticità note: *“l'ente ha in tutti questi anni partecipato in maniera attiva agli interventi di messa in sicurezza anche delle arginature, cioè era presente ed era consapevole dal 2005 del fatto che c'era un protocollo d'intesa, un accordo con gli enti competenti per il ripristino e il consolidamento dell'arginatura per esempio del torrente Marina, ed erano interventi che il Genio civile, competente in materia, doveva sostanzialmente insieme al Consorzio, in funzione della sponda perché il Torrente Marina da una parte c'è il Consorzio e da una parte c'è il Genio Civile, dovevano sostanzialmente procedere alla progettazione, e poi al reperimento delle risorse per il consolidamento di tutto questo pezzo di arginature; che in realtà è stato fatto, nel senso che dal 2005 ad oggi, se non sbaglio, è stato divisa in lotti questa progettualità su tutto il torrente Marina, nel vecchio protocollo c'era anche la realizzazione di casse di espansione a Calenzano che sono state realizzate, quindi è chiaro che il Genio civile procedeva funzioni di risorse”.*

Il sindaco si sofferma anche sugli interventi ancora necessari a Campi Bisenzio: *“rimane tutto il tema sul futuro, i lavori che possono essere fatti per migliorare la sicurezza idraulica del nostro territorio; partiamo dal presupposto che il territorio di Campi Bisenzio è un territorio costruito sull'acqua, nel senso che è un territorio di acqua il nostro Comune il nostro territorio, è un territorio che ha un rischio idraulico, così come si vede dalle mappe legate ai nostri strumenti di pianificazione urbanistica, medio o alto, quindi è chiaro che nel corso degli anni, in particolar modo dagli eventi alluvionali del '91 sono stati fatti comunque interventi importanti sotto il profilo della sicurezza idraulica, ma soprattutto della regimazione delle acque, a partire da nuove casse di espansione a impianti idrovori, quindi sono stati fatti effettivamente interventi importanti”. E ancora: ci auguriamo “possano essere fatti a monte sostanzialmente del nostro territorio per effettivamente avere un'opera di regimazione delle acque a monte del nostro territorio e che magari possa anche servire per altri problemi, per esempio quello della siccità eccetera, quindi la famosa diga di Pratolino, insomma sono tutti elementi di discussione politica e tecnica che da anni si portano avanti; fermo restando che la Regione Toscana ha presentato al Governo un Piano del cosiddetto eliminazione del rischio residuo, quindi un Piano volgarmente detto per la ricostruzione di oltre 1 miliardo su tutto il territorio toscano, per il Comune di Campi Bisenzio questi interventi arriverebbero così sui 107 milioni di euro necessari a oggi per l'eliminazione del rischio idraulico”. Sul coinvolgimento del comune in merito a questi interventi: “Per quanto riguarda i 107 milioni in realtà no, non c'è stato nessun confronto con il Comune, nel senso che è competenza della Regione e quindi*

sono attività e interventi che la Regione insieme al Genio civile, alle strutture competenti hanno definito necessari per eliminare il rischio residuo sul nostro territorio e quindi non avendo appunto competenza... poi sappiamo che tipo di interventi sono perché c'è stato rappresentato anche pochi giorni fa dalle strutture competenti regionali, però non c'è stato un confronto nel merito da parte delle strutture tecniche del Comune in quanto non competenti di questi”.

E' preciso nella ricostruzione dei fatti l'ex sindaco di Prato, Matteo Biffoni: *“la premessa è che avevamo un'allerta gialla fino alle 15:00 del pomeriggio che poi viene trasformata in arancione intorno a quell'ora sull'idrogeologico, e un giallo sui temporali, come sapete bene sono due condizioni diverse, però avevamo una preoccupazione piuttosto marcata perché viene segnata appunto in arancione per il reticolo, cioè per tutta la parte idrogeologica, ma una preoccupazione un po' meno marcata, perché un giallo, sui temporali. Questo per la mattina del 2 novembre.*

Per quanto riguarda il Comune di Prato, lì sì ho notizie certe, nel senso me lo ricordo bene, noi avevamo la sala della Protezione civile già attivata dalla metà del pomeriggio, quindi intorno alle 16-16:30 più o meno, che è l'orario, mezz'ora più mezz'ora meno, in cui arrivo in Protezione civile, alle 18:30 circa noi facciamo la delibera di apertura del Coc, ovviamente alle 18:30 e questo comporta contestualmente, o comunque con ordinanza immediatamente successiva, poi la chiusura di tutto quello che è possibile chiudere sulla faccia della terra per il giorno successivo, e ovviamente la diramazione dell'ordinanza di allerta per la serata e per quello che stava succedendo. Lì parte l>alert system, parte la comunicazione sui social, parte la chiamata a 45 mila numeri di telefono registrati, parte tutto il sistema che deve partire, perché in quel contesto ci stavamo rendendo conto che c'erano i primi cedimenti del sistema, si stava scaricando a terra secondo i dati della Protezione civile del Comune di Prato sul nostro territorio una quantità di acqua che era oggettivamente fuori da ogni portata e fuori da qualsiasi altra situazione registrata negli ultimi cent'anni da quando la Protezione civile di Prato ha il sistema del pluviometro, quindi dal 1908 o 18, non ricordo, nel senso da più di cent'anni. Ovviamente non avevamo ancora chiarezza di quello che sarebbe successo nelle ore successive, ma dava l'idea che stava per succedere l'apocalisse, e infatti alle 18:30 viene aperto il Coc, Coc che fra l'altro, lo dico perché me lo ricordo bene, è stato chiuso il 1° febbraio, perché poi a Prato abbiamo avuto un ulteriore momento perturbante e complicato in cui ci sono state ulteriori rotture, o meglio si sono riaperte le rotture che erano state aperte tra la notte dell'8 e del 9 novembre, quindi una settimana dopo.

Alle 18:30 si apre il Coc, lì iniziano, in realtà non subito, ma un paio d'ore dopo iniziano le prime rotture, rompe il Bagnolo, rompe il Vella, rompe la Bardena, ci sono esondazioni soprattutto nella zona nord della città, Figline su tutto, dove c'è anche lo smottamento del Borrino, ora per chi non è pratico e non ho avuto la fortuna di nascere a Prato, per capirci il Borrino è una zona alta di Figline dove c'è uno smottamento di un pezzo di collina, e poi a sud, ovviamente la parte storica, storicamente più sotto scacco Casale, Sant'Ippolito, pezzi importanti di Galciana, dove appunto il Vella fa un disastro grosso quanto una casa anche all'ospedale, perché esondando completamente, non essendo ancora finita la cassa di espansione, se Dio vuole ora è finita, va sotto la parte interrata dell'ospedale, dove ci sono sostanzialmente gli spogliatoi dei dipendenti dell'ospedale. Questo in un orario compreso fra le 20:30 e le 22:30, io non vi so dire, non so se c'è qualcuno in grado di dirvi esattamente gli orari in cui rompe il Bagnolo; il Bagnolo rompe in cinque punti, non era mai successo negli ultimi 300 anni, e, mi dispiace per il Calamaio che viene dopo, ma non rompe a Viaccia rompe a Bagnolo, nella zona di Bagnolo di Montemurlo, quindi una volta che esonda. Lo stesso vale per il Bisenzio, non so se udirete il mio amico Tagliaferri, ma noi arriviamo a un certo punto a un battente in centro storico all'altezza del ponte alla Vittoria di 40 centimetri, cioè significa che mancavano 40 centimetri perché esondasse in centro storico e non voglio neanche pensare a cosa sarebbe successo, rompe un certo punto a Campi, nella storia era già successo nel '92, non so se avete

presente il percorso del Bisenzio a Campi, a un certo punto fa una specie di curva e ovviamente la pressione dell'acqua butta giù tutto, e lì infatti noi vediamo l'abbassamento del livello dell'acqua in Bisenzio”.

Prosegue Biffoni: “Il reticolo minore salta quasi completamente, anche qui, qui parlo all'ex Sindaco di Poggio a Caiano che ve la può raccontare anche meglio di me, l'Ombrone, il nostro grande spauracchio già esondato quando fece il disastro Poggio a Caiano, ma anche negli anni successivi, 2012, vado a memoria, l'Ombrone regge perché i lavori sono stati fatti; l'Ombrone regge, fra l'altro Poggio ha un po' di danni ma sostanzialmente non certo quelli che rischiava di avere perché la cassa di espansione di Ponte Attigliano viene attivata da Regione Toscana, viene attivata mi sembra, ora non ricordo l'orario preciso, ma intorno all'una di notte, un cosa del genere, la parte che viene aperta e che sostanzialmente consente all'Ombrone di sfogare e di mettere sostanzialmente in sicurezza, di salvaguardare la parte bassa di Prato, in particolare Tavola Castelnuovo e l'abitato di Poggio a Caiano, ma eravamo veramente nella fase emergenziale; perché appunto nel frattempo rompe la Bardena, rompe il Vella, rompe il Bagnolo, perché sostanzialmente piove a dritto fino alle 22:30 circa se non ricordo male, poi da un po' di tregua e riinizia a piovere intorno alla mezzanotte fino alle 2:00, una cosa del genere, 2:00 quando io e un paio di volontari della Protezione civile usciamo e andiamo a vedere l'Apocalisse che era successo, una roba che non si descrive, se non l'avessi vista non avrei creduto a quello che veniva raccontato, andiamo a Figline dove c'erano 12 macchine ribaltate una su quell'altra, con un autobus sostanzialmente piegato in due in via di Cantagallo, un delirio, una cosa che non si può vedere, in San Martino Per Galceti c'è il cancello di Oami che è un istituto dove sono ricoverati i ragazzi con disabilità gravi completamente divelti, ho pensato che lì ci fossero almeno 50 morti, la fortuna e la sorte e l'attenzione degli operatori hanno fatto sì che i ragazzi fossero stati tutti portati al piano di sopra se noi avremmo avuto un disastro totale. Poi andiamo giù, Casale Faticci sostanzialmente il Vella ha rotto in 80 metri di muro, ha portato via 80 metri di argine, in Sant'Ippolito nella strada che porta fino al sottopasso dell'autostrada non si capiva più esattamente dove c'era la strada, dove era la gora, dove era il campo, perché era un tutt'uno, un unico grande lago assolutamente non gestibile, la parte bassa di Casale era completamente invasa dall'acqua, più di un metro e mezzo d'acqua; lo stesso vale per Galciana e la parte quella di Galciana, nella new town of Galciana diciamo, nella parte nuova, all'altezza della pasticceria Vella, del Conad c'era oggettivamente forse anche più di un metro e mezzo e tutta quella spinta aveva portato l'acqua fino all'ospedale con l'ingresso dell'acqua nel piano interrato dell'Ospedale”.

Sulla risposta della protezione civile, il sindaco chiosa: “io devo riconoscere che in tempi zero prima il nostro, il sistema di Protezione civile di Prato, poi la colonna mobile toscana è arrivata in tempi molto rapidi, io in questo momento faccio fatica a dirvi... però è tempo zero, il nostro sistema di Protezione civile nel momento stesso in cui apre il Coc era già attivato, quindi alle 18:30 avevamo già gente strada, avevamo già i mezzi di perlustrazione a controllare le zone più complicate, avevamo già il sistema tutto operativo. Segnalo, lo dico perché è giusto e doveroso dirlo, avevamo i sub, perché una signora ci ha chiamato segnalandoci una presenza nel sottopasso di via Ciulli, allora ancora chiuso, adesso fortunatamente aperto dove c'era stata la tragedia del 2010, dove erano morti tre cittadini di origine cinese durante un temporale, sono andati a controllare sotto fortunatamente era una direzione che non aveva riscontro nella realtà, però insomma c'era già il sistema che era andato a buttarsi dentro quel marasma per vedere se c'erano persone dentro. Stavano evacuando chi era a rischio, avevamo già comunicato, la parte a cavallo fra Bagnolo che lì al Comune di Montemurlo e la parte nostra, c'è una parte alta di Sant'Ippolito erano tutti a rischio, avevamo già allestito una palestra con le brandine, sacchi a pelo, cibo, e tutto l'ambaradan apposta per far venire via tutta la parte degli sfollati. Questo non in tempo zero ma nel giro di poche ore il sistema era completamente operativo, lì poi è arrivata anche la colonna della Regione Toscana a darci una mano”.

Sul sistema di allerta, Biffoni non si nega: “l'allerta si divide in tre grandi, lo dico giusto per ricapitolare tra di noi, tre grandi capitoli, l'idrogeologico, cioè quello che succede a terra, i temporali, cioè quello che succede dal cielo, e il vento [...] quindi diciamo sono questi tre grandi blocchi, il 2 novembre noi

avevamo una peculiarità, una particolarità, che era quella di un'allerta gialla dalla mattina, quindi significa che non sei in verde ma non sei neanche in ansia, mettiamola così, sulla parte a terra, significa che, come sapete meglio di me, i temporali magari sono stati da un'altra parte ma i corsi d'acqua arrivano, oppure c'è una frana che blocca qualcosa, c'è un problema, oppure la neve che si scioglie, ora novembre no, però sono quelle situazioni in cui hai i corsi d'acqua e tutto quello che è intorno sotto stress, gialla la mattina e gialla per i temporali; rimane gialla per i temporali tutto il giorno, nonostante il pandemonio che è successo, diventa invece arancione, quindi segnala a terra dalle 15:00 del pomeriggio, io questa cosa me la ricordo perché da non tecnico ho chiesto spiegazioni: ma scusa se non piove perché peggiora la situazione in terra? E lì mi hanno spiegato che appunto la situazione non è solamente quella, ma ci sono varie situazioni che possono mettere a rischio frane... cioè non è solamente il fatto che si gonfia un fiume e va di fuori, sono tante le questioni. In quel contesto del 2 novembre allora io dico a tutti quanti noi, il punto è che alla fine, in quel momento avevo anche un'altra giacchetta, quella di Presidente regionale dell'ANCI, alla fine l'ordinanza di chiusura la firma il Sindaco, ci assumiamo noi la responsabilità civile, penale, di tutto quello che succede; io l'ho fatto, è il mio mestiere, non è che mi hanno detto fai il Sindaco puntandomi una pistola alla tempia, è uno degli effetti collaterali di uno dei mestieri più belli del mondo, aiutati da scegliere però. Io dico che bisogna cambiare il metodo, che non significa che io voglio arrogarmi il diritto di chiedere previsioni precise su una roba che è assolutamente incerta come il tempo, oppure di arrogarmi il diritto di decidere io che non ho competenze tecnici. Ai tecnici dico però chiamatemi, coinvolgetemi, spiegatemi, dateci il tempo di elaborare, perché se uno mi dice giallo tendente all'arancione o peggio mi sento arancione tendente al rosso io sono in difficoltà, io avrei bisogno, credo possa essere utile non che decida il Sindaco, ma che i sindaci o gli assessori dei territori coinvolti stiano lì a capire minuto per minuto quello che succede nel momento di allerta, soprattutto se è un allerta non dico gialla ma un pochino più consistente, perché questo ti consente, conoscendo il territorio, di fare delle scelte; perché io lo dico qui e mi assumo la responsabilità di quello che dico, io vi posso portare, a partire da me stesso, ma una schierata di sindaci che anche con un allerta arancione non hanno chiuso, e magari hanno chiuso con allerta gialla, [...] è complicato prevedere il meteo, ma aiutatemi a prendere la decisione giusta, perché se a me semplicemente, io sono davanti a uno schermo ad aspettare: ora alle 15:00 esce il bollettino, nel frattempo non so nulla, poi anziché essere alle 15:00 esce alle 16:00, l'ordinanza la devo fare io, che chiudo? Chiudo i giardini, le scuole?... Se invece ci si può provare a tenere in contatto in maniera più strutturata possibile magari la decisione che prendiamo è un pochino più ponderata e meno effetto istinto. Il 2 novembre è successo questo, se io avessi dovuto guardare l'allerta gialla non chiudevo nulla e nessuno avrebbe potuto dire nulla, anche se avessi chiamato la Procura della Repubblica dicevo: scusa ho l'allerta gialla che cosa chiudo? Allora dico aiutiamoci a provare a prendere tutti la decisione giusta consapevoli del fatto che la firma finale poi la mette il Sindaco, su questo non c'è discussione".

Ricostruisce gli eventi anche il sindaco di Montemurlo, Simone Calamai: *"Il territorio di Montemurlo è stato colpito sia nei tre centri abitanti, quindi tutti e tre i principali centri abitati in luogo del capoluogo, la frazione di Bagnolo e la frazione di Oste sono stati interessati, è stato purtroppo colpito nell'area collinare perché i due terzi del territorio comunale in collina, in quel caso ci sono state una serie di episodi di frane e interruzione di viabilità rispetto ad alcune famiglie, alcuni abitati che sono rimasti nelle prime ore diciamo dell'evento anche isolati, e ha riguardato tutti i possibili fenomeni che derivano da un evento di quel tipo perché noi abbiamo avuto purtroppo allagamenti per quelle che sono state le acque che sono arrivate, in particolar modo la frazione di Oste dove c'è stato un allagamento che ha persistito per un giorno e mezzo o quasi due con altezze superiori anche al metro nella zona più bassa della frazione, quindi una cosa che ha interessato in modo enorme tutta la frazione. Abbiamo vissuto le esondazioni perché abbiamo avuto l'esondazione di due torrenti, il torrente Bagnolo e il torrente Stregale, il primo nella frazione di Bagnolo il secondo invece nella zona del capoluogo di Montemurlo, e i fenomeni di frane, smottamenti, erosione e tutto quello che poteva accadere purtroppo in un evento di quel tipo, con conseguenza*

alle famiglie, perché abbiamo avuto numerose abitazioni e famiglie interessate, all'azienda nell'area industriale, che anche in quel caso sono rimaste vittime di allagamenti, e purtroppo nel nostro Comune si sono registrate due vittime nell'ambito di quello che è stato l'evento, quindi è stato sicuramente un evento grave, più drammatico rispetto a quello che si ricordi a memoria di persona rispetto al Comune di Montemurlo". E ancora: "il 2 novembre, abbiamo attivato il Coc e abbiamo ovviamente provveduto in quelle che erano ovviamente le nostre possibilità, su tutto quello che era necessario ed era possibile portare avanti, e devo dire che durante l'evento abbiamo avuto, proprio per le caratteristiche del territorio, due fasi: una primissima fase già nelle prime ore del pomeriggio dove c'è stata già una parte preponderante delle piogge che ci ha visto andare in criticità, in difficoltà in una serie di punti del territorio, penso in particolar modo alla zona bassa della frazione di Oste dove c'è stata la necessità subito di fare numerosi interventi con la nostra Protezione civile attraverso i Vigili del fuoco, attraverso quelle che erano le nostre risorse. L'evento, almeno sul territorio di Montemurlo ha avuto un allentarsi della quantità di pioggia che cadeva a un certo punto del pomeriggio, fino ad arrivare purtroppo nelle ore della sera, poco prima delle 20:00 con un suo di nuovo intensificarsi molto rapido e molto veloce che è stato poi l'episodio che ha causato ovviamente le conseguenze peggiori perché con quell'episodio veloce di fine pomeriggio s'è creata l'esondazione del torrente Stregale, quindi la necessità di intervenire nel pieno centro abitato di Montemurlo dove ci stanno decine e decine di famiglie, l'esondazione del torrente Bagnolo, dove anche lì abbiamo avuto interessate decine e decine di famiglie e di abitazioni, e questa massa d'acqua ovviamente, questo enorme lago che ha interessato la frazione di Oste, per quasi tutta la frazione si è salvata solo la parte più a nord della frazione di Oste proprio per convogliamento naturale, è il punto di raccolta delle acque sul nostro territorio".

Calamai sottolinea l'importanza degli interventi fatti in passato per limitare l'impatto dei fenomeni meteorologici: "Noi abbiamo un sistema anche di opere idrauliche importanti proprio per quella che è la fragilità del territorio, devo dire che in quelle ore rispetto anche alle richieste che abbiamo fatto, alle verifiche sul momento e alle richieste che abbiamo fatto ai vari soggetti che gestiscono la rete queste opere hanno funzionato e anche qui, lo dico tra virgolette perché di fronte a quello che è accaduto ha attutito quelle che potevano essere le conseguenze, penso ad esempio alle casse di espansione presente nell'area centrale del Comune di Montemurlo che si sono riempite completamente e hanno magari evitato l'esondazione di altre torrenti che attraversano la zona pianeggiante del Comune, penso al Meldancione, penso al Funandola, però ovviamente hanno semplicemente evitato che altre acque si aggiungessero purtroppo alle acque che hanno interessato il territorio".

In merito ai danni per i cittadini, il sindaco dice: "nel mio Comune abbiamo avuto 980 famiglie che hanno fatto poi quella che è stata la ricognizione dei danni per la richiesta di risarcimenti, e su un Comune di circa 5 mila fa capire quanto abbia impattato anche a livello della popolazione totale in modo percentuale, tanto, con tutta la comunità, e devo dire purtroppo, poi a distanza di mesi, nonostante tutto quello che si è fatto per invitare a fare la ricognizione, a compilare il modello B1, a cercare di farlo fare, non nascondo ci sono tante famiglie, tante persone che nonostante i danni poi non lo hanno fatto, quindi il dato potrebbe e dovrebbe essere anche più importante rispetto a quello che poi ha registrato la ricognizione stessa".

Sugli interventi di somma urgenza e su cosa ancora servirebbe, Calamai sottolinea: "A seguito di quello che è stato l'evento dell'alluvione noi abbiamo attivato sul territorio di Montemurlo oltre una ventina di interventi di somma urgenza per diversi milioni di valore economico, devo dire che gli interventi hanno consentito ovviamente di ricreare le condizioni preesistenti, però è evidente che gli interventi di somma urgenza da soli non hanno ampliato e non hanno migliorato quelle che invece possono essere le risposte, quindi gli interventi di somma urgenza hanno consentito, e sono stati tantissimi, faccio un esempio, prima parlava il consigliere dell'intervento relativo agli stombamenti, noi abbiamo un fosso che è lo Stregale, per un tratto di circa 1 chilometro è andato completamente in crisi, è implosa all'interno del centro abitato, e lì c'è stato un confronto anche con il Dipartimento di Protezione civile nazionale con l'allora ingegner Curcio

quando era lui il coordinatore, è stato previsto un intervento che ha ricominciato totalmente e messo in una sicurezza strutturale questo fosso; però ad esempio questo intervento anche molto cospicuo a livello economico, circa 1 milione e mezzo di euro se non mi sbaglio, se non viene accompagnato da un altro intervento che noi abbiamo chiesto in lettera D) per un bypass a monte delle acque del torrente non garantirà di fronte a eventi di quella portata, perché purtroppo è un dato fisico, ovviamente lì ci sono determinate dimensioni, quindi al di là di ripristino c'è il tema fondamentale di andare oltre. Quindi ecco le somme urgenze le abbiamo portate avanti, l'hanno portate sul nostro territorio anche gli altri soggetti, sono state fatte dal Genio civile, sono state fatte dal Consorzio di bonifica, sono in corso anche da parte della società che gestisce il servizio idrico integrato Publiacqua per i temi collegati a aspetti di drenaggio, e però non sono sufficienti tanto che solo come Comune noi abbiamo presentato nel piano della Regione Toscana, quello degli interventi lettera D), vari interventi di tipo strutturale e di mitigazione per diverse decine di milioni di euro, che per me sono assolutamente fondamentali perché dovranno consentire di rispondere a quelli che sono i miglioramenti. Mi riferisco allo Stregale, mi riferisco al Bagnolo, mi riferisco a quello che è anche il problema di deflusso delle acque a Montemurlo. In questo mi permetto di far considerazione più politica, sono soddisfatto del fatto che sul nostro tesoro sono partiti diversi studi, studi che secondo me saranno alla base di questi interventi perché questi interventi abbiano una solidità una concretezza, siano davvero risolutivi ai problemi che vengono, sono partiti studi - in questo senso siamo stati assolutamente ascoltati - sia da parte del Genio civile su quelle che sono le aste del reticolo idrografico presente, che da parte della società Publiacqua, in quel caso dopo un interessamento dell'Autorità idrica Toscana che ha fatto sì che la società potesse provvedere a uno studio che, al di là di quella che è la rete fognaria, avesse uno sguardo a 360° su tutte le interconnessioni al sistema collegato. Però tutto questo è un qualcosa in divenire, quindi ad oggi io non nascondo che con interventi di somma urgenza le difficoltà purtroppo non sono superate, queste sono in estrema sintesi un po' le condizioni, nonostante, lo ripeto, noi solo Comune oltre 20 interventi di somma urgenza per svariati milioni di euro all'interno del Piano del Commissario".

3.3. ATTIVITÀ DEI CONSORZI DI BONIFICA E DEL GENIO CIVILE

Ai sensi della legge regionale 27 dicembre 2012, n. 79, con la quale si è introdotta in Toscana la nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica, i sei consorzi di bonifica operanti sul territorio regionale (sul quale insistono anche alcuni consorzi interregionali, competenti per le aree di confine con le regioni limitrofe. Gli eventi alluvionali di cui alla commissione di inchiesta hanno interessato territori nella competenza anche dei consorzi interregionali "Romagna Occidentale" e "Reno Palata") hanno competenza di manutenzione ordinaria e di gestione, finanziate attraverso i proventi del contributo consortile, "del reticolo di gestione, delle opere di bonifica e delle opere idrauliche di terza, quarta e quinta categoria". Per reticolo di gestione si intende una parte del reticolo idrografico presente in regione, come indicato dal vigente Testo Unico dell'Ambiente (Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

Merita specificare due aspetti che la legge regionale definisce puntualmente. Il primo in merito alla competenza dei consorzi, che all'articolo 2 della LR 79/2012, viene specificata come segue: "costituisce attività di bonifica il complesso degli interventi finalizzati ad assicurare lo scolo delle acque, la salubrità e la difesa idraulica del territorio, la regimazione dei corsi d'acqua naturali, la stabilità dei terreni declivi finalizzate alla corretta regimazione del reticolo idrografico, la provvista e la razionale utilizzazione delle risorse idriche a prevalenti usi agricoli in connessione con i piani di utilizzazione idropotabile ed industriale, nonché ad adeguare, completare e mantenere le opere di bonifica e di irrigazione già

realizzate.” Il secondo aspetto interessa invece la definizione del concetto di “comprensorio di bonifica” cioè il territorio di competenza dei consorzi stessi. L’articolo 5 della Lr 79/2012 specifica in merito che “tutto il territorio regionale è classificato di bonifica ai sensi della vigente legislazione ed è suddiviso nei comprensori di bonifica regionali e interregionali di cui all’allegato A, quali unità idrografiche ed idrauliche omogenee ai fini della difesa del suolo e della gestione delle acque, anche con riferimento all’irrigazione.”

I consorzi di bonifica, inoltre, possono realizzare nuove opere idrauliche e attività di manutenzione straordinaria attraverso i finanziamenti messi in disponibilità dalla Regione (prevalentemente attraverso i DODS, documenti operativi per la difesa del suolo, atti programmatori a cadenza annuale previsti dalla legge regionale 80 del 2015 relativa alla difesa del suolo) o dallo Stato attraverso bandi.

Invece, gli uffici del genio civile sono strutture tecnico - amministrative della Regione Toscana, afferenti alla direzione “Difesa del Suolo e Protezione Civile”, competenti allo svolgimento: progettazione e realizzazione interventi di difesa del suolo, della costa e di tutela della risorsa idrica e presidio sulla realizzazione degli interventi realizzati da altri soggetti attuatori ricadenti nel territorio di competenza. Manutenzione delle opere idrauliche di seconda categoria nonché delle opere idrogeologiche di competenza regionale. Supporto alla programmazione in materia di difesa del suolo, della costa e di tutela della risorsa idrica. Supporto alla definizione della conoscenza idrologica e idraulica del territorio. Classificazione delle opere idrauliche. Pareri, autorizzazioni, omologazioni e ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di idraulica, idrogeologia, tutela dell’acqua superficiale e sotterranea e tutela della costa. Gestione del demanio idrico. Presidio territoriale idraulico, servizio di vigilanza e di piena, pronto intervento idraulico, polizia idraulica e polizia delle acque, polizia in materia di invasi e polizia in materia di movimentazione dei sedimenti marini. Supporto alle attività di protezione civile. Gestione dei procedimenti amministrativi e tecnici sugli invasi e le opere di sbarramento. Gestione dei rapporti con i Consorzi di Bonifica regionali e Interregionali afferenti al territorio di competenza. Coordinamento attività connesse alla mitigazione del rischio idraulico nelle aree estrattive. Presidio territoriale per la difesa del territorio e la tutela della risorsa idrica e per le altre attività tecniche di competenza della direzione. Attività tecnico-amministrativa e di controllo delle indagini geologiche relative agli strumenti urbanistici comunali, rapporti con gli enti locali, le amministrazioni dello stato e le autorità di Bacino distrettuali per gli aspetti di competenza del settore.

L’organizzazione degli uffici del genio civile attualmente è suddivisa in cinque settori, ciascuno competente per una porzione definita di territorio regionale: SETTORE GENIO CIVILE TOSCANA NORD, SETTORE GENIO CIVILE TOSCANA SUD, SETTORE GENIO CIVILE VALDARNO CENTRALE, SETTORE GENIO CIVILE VALDARNO INFERIORE, SETTORE GENIO CIVILE VALDARNO SUPERIORE

La fase emergenziale ha visto il coinvolgimento tanto dei consorzi di bonifica che del genio civile; un’attività di tipo straordinario, ben diversa da quella ordinaria, su cui ci soffermeremo in apposito capitolo.

Le audizioni si sono rivelate utili non solo per comprendere l’entità degli interventi sulle somme urgenze, ma anche per inquadrare l’attività stessa tanto dei consorzi che del genio civile nella fase pre evento.

Dichiara l'Ing. Costabile, responsabile Genio Civile Valdarno Superiore, *“Il Genio Civile del Valdarno Superiore ha un territorio che comprende la provincia di Arezzo, una parte della provincia di Siena, la zona per intendersi di Chiusi, quella che confina con la provincia di Arezzo, e poi c'è la provincia di Firenze.*

Le competenze del Genio Civile da una parte sono burocratiche-amministrative perché ci occupiamo di concessione d'acqua, concessione di suolo pubblico, autorizzazione per tutto quello che si svolge attorno ai corsi d'acqua con la finalità di garantire da una parte un corretto utilizzo della risorsa idrica, quindi per ciò che riguarda le concessioni, e invece per ciò che riguarda quello che succede attorno ai fiumi per garantire il buon regime delle acque. A fianco a questa parte più burocratica amministrativa c'è una parte forse preminente rispetto all'oggetto della Commissione, che è la parte legata alla mitigazione del rischio idraulico che ha due direttrici, una direttrice è quella dei lavori necessari per gli interventi di adeguamento dei corsi d'acqua, che sarebbe la parte auspicabile perché aumenta la sicurezza passiva, cioè non c'è bisogno di fare nulla, se i corsi d'acqua fossero tutti adeguati, non avremmo un'eliminazione del rischio ma avremmo un rischio uniforme sul territorio, non è così chiaramente.

L'altra invece è operativa e sarebbe la gestione del servizio di piena e il pronto intervento su tutto... il servizio di piena in realtà è attivo solo sui corsi d'acqua con opere classificate in seconda categoria che sono nel territorio di competenza ma sono fondamentalmente nella provincia di Firenze l'Arno e l'Elsa, mentre nella provincia di Arezzo storicamente la seconda categoria era più estesa e interessa dei corsi d'acqua tutto sommato secondari; però con una differenza fondamentale, ad Arezzo il servizio di piena fondamentalmente è un'alta sorveglianza, perché non ci sono organi da manovrare, per cui che noi attiviamo una vigilanza col supporto di alcune ditte e dei volontari, mettendoci in determinati punti per osservare l'evoluzione del fenomeno sul quale possiamo fare poco, nel senso più che altro controllare che le opere funzionino quando sono sollecitate da eventi particolarmente significativi.

A Firenze e a Empoli la gestione è più complicata perché storicamente è un territorio con una densità di popolazione diversa dell'aretino, quindi l'aretino, il senese, sono territori che hanno mantenuto un equilibrio di natura diversa, chiaramente invece nella direttrice Firenze-Pisa-Empoli-Siena l'antropizzazione è impegnativa, il territorio italiano purtroppo è montagnoso quindi anche quando purtroppo succedono degli eventi e si sentono gli articoli anche di commento eccetera, purtroppo l'Italia non poteva che svilupparsi lì nel bene e nel male, e per cui ci sono delle opere da manovrare, ci sono idrovore, ci sono cateratte da chiudere, e quindi l'attività è più legata alla gestione della sicurezza dell'evento, e implica anche un'operatività sul territorio che ha delle soglie d'allerta e in base a quelle soglie d'allerta il personale e tutta la macchina che è legata al personale parte e deve operare con delle situazioni codificate.

Costabile ricorda poi cosa accade e come viene coinvolto il genio civile nell'ambito del sistema di allerta e cosa accadde nei giorni interessati dall'evento che ci occupa: *“l'allerta ha una codifica che è quella legata alla Protezione civile regionale, quindi c'è un avviso che parte dal giorno prima in cui si verifica l'evento, dalle 48 ore alle 24 ore viene trasmesso tramite il sito del Centro funzione regionale, ma anche direttamente una email che arriva a tutto il personale relativamente alla tipologia dell'allerta, che può essere gialla, arancione o rossa; a partire da quell'evento poi dopo noi non siamo più collegati al Centro funzione regionale, poi dopo noi operiamo in maniera parallela, nel senso che da quel momento in poi che arriva un allerta meteo, quindi per le condizioni meteo, non per quello che sta succedendo effettivamente al suolo, quindi stiamo parlando di una perturbazione in arrivo che potenzialmente può dare qualcosa. Una volta che abbiamo questa tipologia di allerta noi monitoriamo l'evento, e il monitoraggio dell'evento per noi è un monitoraggio fisico, sulle portate non più sul meteo.*

Precisa tuttavia che *“Questo tipo di monitoraggio avviene con un modello ...che gira elaborato dall'Università di Firenze, Dalla previsione di pioggia questa previsione di*

pioggia gira in un modello e trasforma l'acqua in portata, quindi noi iniziamo ad avere da 24-48 ore prima, sui corsi d'acqua principale non sui corsi d'acqua piccolini, abbiamo un modello di onda di piena con una previsione che ci mette in guardia rispetto al fenomeno idraulico... Per cui da quel momento in poi noi siamo sganciati, noi guardiamo i livelli idrici e in base ai livelli idrici sappiamo che vanno fatte delle attività; quindi c'è un'allerta meteo che ci mette in allarme, in preallerta, dopo di che noi seguiamo il fenomeno fisico tramite un modello matematico, in base ai risultati di questo modello noi abbiamo delle operazioni da fare.

Conferma che l'articolazione del quadro del sistema di Protezione civile "è composto da tanti sistemi operativi, il coordinamento è tramite la Soup regionale, quindi mentre loro hanno una supervisione e un coordinamento dove arrivano tutte le segnalazioni di qualsiasi natura, ferroviaria, viabilità, acqua, energia elettrica eccetera, noi siamo una parte operativa del più vasto sistema di Protezione civile regionale, quindi noi ci coordiniamo con tutte le comunicazioni; quando siamo sul territorio e facciamo determinate manovre chiaramente noi comunichiamo il personale che è a giro, cosa stiamo presidiando in quel momento,

Particolarmente interessante è come alcune manovre tecnicamente definite come "chiusura di cateratte", sostanzialmente consentono di "staccare" il reticolo principale dal reticolo minore, evitando che il fiume principale entri all'interno dell'affluente, allagando a monte, isolando così il corso d'acqua minore, che non defluisce più nel principale; una manovra interessante se è vero che nell'evento che ci occupa le principali criticità sono state proprio sul reticolo minore

Se la parte del Valdarno Superiore è stata coinvolta solo marginalmente rispetto agli eventi alluvionali all'esame della Commissione, particolarmente rilevanti invece sono gli elementi emersi nell'audizione del Genio Civile del Valdarno centrale, nella persona del Dott. Fabio Martelli, "che comprende quasi completamente le provincie di Prato, Pistoia, escluso l'Abetone, più i comuni di Calenzano, Signa e Campi Bisenzio" e che precisa ancora meglio, in dettaglio, le competenze e l'operatività dell'ufficio: "L'attività dell'ufficio è molto vasta, partendo dalla parte idraulica siamo Autorità idraulica per cui rilasciamo tutti i pareri, autorizzazioni, omologazioni che riguardano i corsi d'acqua e quindi tutta la parte di idraulica, compreso il rilascio dei pareri nei procedimenti comunali per i piani strutturali, i documenti operativi, i piani attuativi, il parere sempre in relazione al rischio idraulico e al rischio idrogeologico.

Rimanendo nell'ambito idraulico abbiamo il compito del servizio di pi(e)na sui tratti di corsi d'acqua classificati in seconda categoria, che sono quelli di maggiore importanza, il pronto intervento idraulico durante gli eventi di piena e la vigilanza; il servizio di piena comporta anche un rapporto con la Protezione civile durante gli eventi. Poi abbiamo la competenza di progettazione e attuazione delle opere idrauliche di seconda e terza categoria, la manutenzione straordinaria, nonché la manutenzione ordinaria soltanto delle seconde categorie idrauliche

Non solo una attività "burocratica ed operativa", come descritta da Costabile ma anche una attività di progettazione e soprattutto di manutenzione ordinaria sulle seconde categorie idrauliche che lo stesso Martelli definisce "i più importanti".

Continua Martelli, evidenziando anche il rapporto tra Genio Civile e Consorzi di Bonifica: "...facciamo attività di monitoraggio dei finanziamenti regionali per l'assetto idrogeologico che la Regione dà agli enti locali, principalmente consorzi di bonifica e Comuni, facciamo monitoraggio delle attività dei Consorzi di bonifica, quindi istruttoria tecnica dei piani di bonifica e poi monitoraggio delle attività che eseguono, sia per competenze proprie, che sono quelle di manutenzione ordinaria, sia per quelle altre attività che noi deleghiamo come avalimento che sono le manutenzioni ordinarie delle seconde categorie

Quindi è il Genio Civile, territorialmente competente, a dover monitorare le attività eseguite dai Consorzi (tra cui la manutenzione delle “secondo categorie”) sempre per il territorio di riferimento.

Durante gli eventi alluvionali, spiega Martelli, la struttura fu coinvolta in diverse fasi, fornendo anche elementi utili per definire temporalmente l'evolversi dell'allerta: *“la Soup della Protezione civile la mattina del 2 convocò una riunione per informare della situazione meteo e dell'allerta arancione, riunione che poi ce ne è stata un'altra anche nel pomeriggio intorno alle 6-6:30; io fin dalla mattina, mi sembra intorno a metà giornata ho iniziato ad allertare le associazioni di volontariato che ci danno supporto nel monitoraggio dell'evento lungo i tratti arginati e poi ho anche richiesto a tutto il personale la disponibilità ad entrare in servizio. Il servizio di piena che si svolge esclusivamente sui tratti di seconda categoria, prevede un servizio di reperibilità, quindi ci sono delle persone che sono reperibili e che quindi sono tenute ad entrare servizio anche fuori dall'orario di lavoro; questo però, siccome c'è una limitazione al numero di giorni di reperibilità mensile per il personale, ho chiesto anche ad altro personale che non era in reperibilità di dare la propria disponibilità, per cui nel momento in cui sono iniziate a verificarsi criticità, superamenti degli argini, esondazioni, erano attivi sul territorio 11 dipendenti..”*

Quindi su un reticolo idraulico esteso *“quasi completamente le provincie di Prato, Pistoia, escluso l'Abetone, più i comuni di Calenzano, Signa e Campi Bisenzio”* all'inizio del verificarsi delle criticità *..” superamenti degli argini, esondazioni”*, Il Genio Civile disponeva su quel territorio, per la fase di monitoraggio, solo di *“11 dipendenti..”* – benché a rotazione- e che solo il giorno (dunque il 3 novembre) arrivarono altri rinforzi; sul punto, si rileva come il Lamma, fino dal bollettino di vigilanza del 2.11 alle h. 18.04 avesse raccomandato di monitorare con particolare attenzione proprio il reticolo minore - il secondario e dunque le seconde categorie idrauliche.

Il risultato di quella *“nottata lunga”* come la definisce Martelli, è stato verificato il mattino dopo: *“Sono partire dal giorno successivo le somme urgenze sui corsi d'acqua impattati che sono praticamente quasi tutti quelli della provincia di Prato, i comuni di Quarrata, Montale, Montemurlo, Prato, Campi Bisenzio, 35 somme urgenze da parte nostra per un valore di circa 21 milioni e mezzo come somma urgenza appunto, siamo stati poi affiancati dividendoci un po' a zone, a corsi d'acqua con il Consorzio di bonifica 3, quello del medio Valdarno che ha attivato 25 somme urgenze per circa 8 milioni e il Consorzio Valdarno inferiore, il 4, che ha fatto degli interventi nella Val di Nievole, il Comune di Larciano e Lamporecchio. Ora questo a grandi linee, poi ovviamente durante gli eventi ci sono stati contatti continui con la Soup, Protezione civile, con i comuni, consorzi di bonifica, è stata una nottata lunga”*

Il Direttore Martelli entra poi nei dettagli rispetto agli interventi, ove emerge chiaramente - e di fatto si conferma – che le maggiori criticità si sono verificate sul reticolo secondario e come nella gran parte dei casi ad arrecare maggior danno sono state le rotture arginali, pur se numericamente inferiori ai tanti sormonti.

“A Campi Bisenzio la rottura del muro del Marina a Villa Montalvo, abbiamo fatto un argine che chiudesse la rotta da dove rimanevano i muri a monte e a valle in modo che non uscisse più l'acqua, ovviamente le condizioni erano molto difficili perché continuavano a esserci livelli molto importanti e l'accessibilità anche per i mezzi pesanti era difficile perché portare scogliere pesanti con bilici affondano nel terreno molle e quant'altro.

Lì a Campi Bisenzio in destra del Bisenzio in zona Santa Maria, dove era crollato anche lì una porzione del muro è stato fatto nell'immediato una chiusura nella parte sommitale con dei sacconi riempiti di sabbia,

e che poi nel corso di questi mesi abbiamo chiuso con un muro fatto in calcestruzzo alla quota di contenimento della duecentennale.

Ritornando al Marina l'intervento con la chiusura dell'argine che ho detto prima è un intervento provvisorio, siamo poi partiti con un intervento definitivo di ricostruzione totale del muro e praticamente finito la parte strutturale, cioè la chiusura lungofiume, un nuovo muro che affianca quello vecchio fatto in calcestruzzo, con le fondazioni su pali.

Poi, altro intervento importante è stato quello del torrente Agna che fa confine fra Montemurlo e Montale, in realtà lato Montemurlo ci sono stati degli scoscendimenti del paramento arginale, dei franamenti porzionati di muri ma che non hanno provocato né la rottura né le esondazioni del corso d'acqua, invece sul lato destro nella zona industriale di Montale c'è stato un crollo del muro e siccome il tratto del corso d'acqua è pensile, cioè significa che la quota di scorrimento è 3 metri e mezzo-4 sopra il piano campagna dove ci sono le fabbriche lì c'è stata una grande fuoriuscita di acqua che ha continuato finché con grandi difficoltà non siamo riusciti a chiudere fino all'altezza del piano di scorrimento poi andare oltre e rimuovere e poi fare un canale sbassando tutto il tratto a valle per 1 chilometro e mezzo in modo tale che l'acqua arrivava da monte non prendesse la via delle fabbriche, che era ancora un po' aperta e più bassa ma potesse andare più a valle.

Sempre sull'Agna sono stati fatti anche altri vari interventi di ricucitura di murature e ricostruzione dei ripristini ma che non avevano provocato delle fuoriuscite.

Sul torrente Bagnolo nella parte a monte c'è stata una grandissima produzione di materiale solido proveniente da frane di versante, che poi è stata portata verso valle e quindi abbiamo riaperto, movimentando questo materiale, ha riaperto l'alveo in un tratto dove c'era stata un'enorme frana è stato proprio portato via moltissimo materiale legnoso, tronchi, alberi che erano in alveo.

Venendo più a valle verso Bagnolo anche lì è stato movimentato del materiale sul fondo alveo, e sono stati ricostruiti delle porzioni di muratura, in parte da noi in parte dal consorzio.

Sempre sul Bagnolo, andando nel Comune di Prato, nella zona di Palarciano, zona Penny Market per chi conosce la zona, lì c'è stato il sormonto dell'argine sinistro, che poi l'acqua è uscita verso Sant'Ippolito, e lì l'argine era completamente collassato per cui è iniziata una ricostruzione totale per il tratto che va dalla pistoiese fino alla ferrovia con ricostruzione del muro in scogliera lato fiume e del rinforzo arginale lato campagna, così come sono stati ricostruiti dei tratti arginali nel tratto che va dalla ferrovia fino alla declassata, e per un pezzo anche a valle, sempre sinistra c'erano state delle rotture.

In Val di Bisenzio il problema fondamentale è stata la grande quantità di materiale che è venuta via con le frane, che poi l'alveo e l'acqua abbondante ha trasportato verso valle, e che è andata a ostruire per alcuni corsi d'acqua completamente i tombamenti che sono stati fatti dal dopoguerra in poi quando la tutela del territorio era meno attenzionata per cui queste opere spesso sottodimensionate sono esplose, hanno fatto tappo e quindi acqua e sedime poi si è riversato negli abitati.

In queste zone quindi fondamentalmente sono intervenuti i comuni perché la gestione dei tombamenti è di competenza comunale, in parte noi e in parte l'Unione dei comuni che, in avvalimento fa le veci del Consorzio di bonifica, sono stati ripuliti i corsi d'acqua e movimentati i detriti.

Altri interventi di ricostruzione arginali sono stati fatti a Quarrata, sia da noi che dal Consorzio sul Fermulla, sullo Stella, sulla Brana, sulla Bure, interventi di rimozione del materiale sul Fannandola e sullo Stregale nel Comune di Montemurlo; poi il consorzio ha fatto vari interventi nella zona di Quarrata e Serravalle Pistoiese per ricostruzioni degli argini degli affluenti del torrente Stella e del torrente Ombrone.

Nel corso dei mesi poi sta intervenendo anche in situazioni meno gravi di ripulitura e rimozione dei sedimenti dall'alveo e riprofilature.

Sul Bisenzio a valle dell'A11 l'argine che va dall'A11 fino a Capalle era stato sormontato e distrutto, lì è stato è stato completamente ricostruito sul Bisenzio e sugli affluenti che sfociano in quel tratto.

Interventi del Consorzio anche dove era collassato un tratto dell'argine sinistro del fosso reale alla confluenza nel Bisenzio, poi ce ne sono interventi di minore entità, sugli affluenti del Bisenzio nel tratto che va da Santa Lucia verso Monte con rimozione sedimenti. Stiamo ricostruendo, anzi in prima fase è stato messa una protezione con dei sacconi in sabbia nella zona del Cavalciotto a Santa Lucia a Prato dove lì è collassato un muro, e stiamo completando la ricostruzione del muro, la sotto fondazione del muro del Cavalciotto non so se è conosciuto, è un'opera importante che è a protezione di tutta la città di Prato, era stato scalzato nelle fondazioni per cui è stata messa molta scogliera per proteggerlo, così come tutto o l'edificio e poi c'è anche una fognatura che corre a monte lungo la statale di Bisenzio, è stata ricostruita tutta la protezione che era stato scalzata”.

Uno degli aspetti rilevanti è sicuramente il tema dei tombamenti, sul quale si è aperta una riflessione in particolare sulla zona pratese, che oggi sono vietati nel codice dell'ambiente e che tuttavia sono il “retaggio” di un diverso modo di concepire la gestione delle acque, la cui gestione oggi è a carico dei Comuni e da cui sono discese notevoli problematiche nel corso dell'evento e sui quali non pare, nel tempo, ci siano stati interventi risolutivi, anche perché spesso ricadenti in zona fortemente urbanizzate/ antropizzate.

Come spiega Martelli, con riferimento al tema delle tombature, *“Quello che stiamo facendo in tutti i casi in cui abbiamo coscienza di queste situazioni perché ci arrivano delle istanze, o perché facciamo noi una attività di vigilanza, se sono privi dell'atto di concessione vengono concessionati verificando se sono adeguati o meno e definendo poi una programmazione perché si realizzino o interventi di (parola non chiara) se fattibili; in molti casi per esempio ci sono i corsi d'acqua sono sotto le case, sotto palazzine, situazioni ingestibili.*

La legge regionale prevede in seconda battuta che siano fatti degli ampliamenti con dei bypass o delle ulteriori canne di deflusso. In ultima istanza la gestione del rischio, e quindi definire delle procedure da parte di chi ne è responsabile perché venga interdetto per esempio il passaggio in caso di allerte meteo con segnaletica, sbarre, chiusura con cancelli quando si tratta di situazioni di privati. Quindi quello che ci sarà da fare in molti di questi corsi d'acqua tombati nella Val di Bisenzio, si è già iniziato con i comuni è di stomarli, di riaprirli dove è possibile e questo permetterebbe di fare sicuramente una vigilanza più specifica e dettagliata per vedere se ci sono da fare interventi manutentivi o se ci sono da rimuovere sedimenti che si sono accumulati, e poi anche una manutenzione più facilitata che invece quando è tombato è difficile l'accesso e spesso non venivano fatti interventi.

Martelli si sofferma anche sul torrente Vella e sul vicino ospedale: *“...la cassa vicino all'ospedale è sul torrente Vella, il torrente Vella è un corso un po' particolare perché oltre avere un piccolo bacino proprio poi attraversa la città di Prato e fa anche da collettore fognario in parte, per cui il tutto il tratto che è quasi completamente tombato, per i motivi si diceva prima sulle competenze, è stato dato in concessione al Comune che lo gestisce; nell'ambito di questa competenza insieme alla Asl, Comune e Asl hanno realizzato questa cassa di espansione che aveva l'obiettivo in parte di compensare i volumi sottratti alla libera esondazione del Vella nel momento in cui è stato costruito l'ospedale, e in parte anche per laminare questo eccesso di portata del corso d'acqua per i drenaggi dell'ambito urbano, per cui è un'opera che è completamente in gestione al Comune e che, ora io non ho i dettagli ma mi risulta che si sia riempita; poi anche in questo caso i volumi in gioco erano molto superiori rispetto alla capacità di invaso.*

Lo stesso Martelli afferma, proprio con riferimento agli investimenti in casse di espansione, precisa che *“Le casse di espansione sono aree di accumulo delle piene dei corsi d'acqua che eccedono a un certo valore; normalmente il valore che viene preso a riferimento è quello della portata smaltibile nella sezione peggiore di valle, quindi prima che inizino le prime esondazioni le casse di espansione iniziano ad invasare, dovrebbero quindi prendere il colmo di piena o quello che eccede la capacità di deflusso del corso d'acqua..”* e che questo tipo di interventi purtroppo hanno effetti limitati nel caso in cui si pensi di realizzarle in aree particolarmente antropizzate/ urbanizzate: *“Purtroppo le limitate disponibilità del territorio, perché è fortemente urbanizzato da infrastrutture, edificato, è città, i costi elevati anche per realizzare non solo la cassa di espansione ma in generale tutte queste opere idrauliche comporta che le attuali casse di espansione sono un ordine di grandezza inferiore a quello che sarebbe stato necessario per quello che è successo il 2 novembre, quindi quelli esistenti sono entrate in funzione, sono riempite ma il volume che potevano invasare una volta che è stato saturato il corso d'acqua continua con la portata che ha verso valle senza essere poter essere laminatore ulteriormente.*

Quindi casse di espansione probabilmente sono uno gli interventi fondamentali per poter migliorare le condizioni di rischio perché la soluzione di dire metto in sicurezza il territorio, alzo gli argini, faccio un muro, non è una soluzione percorribile, perché io quello che oggi impedisco di far uscire in un tratto me lo ritrovo nel tratto successivo che andrà ad allargare ancora di più aree a valle e progredendo verso valle andrà sempre peggio per chi sta a valle, per cui le casse di espansione permettono di laminare e quindi ridurre i colmi di piena a monte in modo tale che i tratti a valle non subiscano un peggioramento in conseguenza degli adeguamenti arginali tra cassa di espansione e zona critica..” ma, si deduce, tutto questo funziona ove vi siano aree “ampie” in cui far “scolmare” le acque in eccesso; un elemento di cui tenere conto, a parere di chi scrive, in fase di programmazione delle opere, in quanto non in tutti i territori, evidentemente, le casse di espansione rappresentano uno strumento totalmente risolutivo; è altrettanto chiaro che questo è anche frutto di una pianificazione territoriale che ha “consumato”, urbanizzandolo, tutto lo “spazio vitale” possibile per queste opere, soprattutto in certe zone della Toscana (in taluni casi coincidenti con quelle alluvionate).

Il tema della manutenzione dei tratti dei corsi d'acqua (ovviamente per il bacino di riferimento) e della programmazione degli interventi è stato anch'esso oggetto di approfondimento, in particolare sul torrente Marina a Campi Bisenzio (sul quale si tornerà in seguito con apposito paragrafo)

Sul punto, si citano alcuni dati riferiti sempre dal Dott. Martelli: anzitutto *“...nei tratti dove ci sono state le criticità principali non c'erano lavori in corso e quindi erano tratti che erano soggetti alla manutenzione annuale come regolarmente viene fatta tutti gli anni; interventi in corso nelle zone impattate ci sono quelli sul torrente Marina nella zona dello Star Hotel..”*

“Programmazione degli interventi o interventi in corso ce ne sono sui vari bacini impattati, a partire dalla cassa di espansione (parola non chiara) sul Bisenzio, di cui si parlava prima, altra cassa di espansione nel bacino del torrente Bure che poi si unisce all'Agna e poi sfocia in Ombrone; altre casse di espansione sono in corso di progettazione da parte del Comune di Quarrata con il finanziamento della Regione su Falchereto e sull'altro corso d'acqua, non mi viene adesso il nome, un altro corso d'acqua che poi attraversa Quarrata.

Sono in corso i lavori del terzo lotto della cassa di espansione di Pontassio sul torrente Stella, sono in corso tutti gli interventi del progetto cosiddetto “Marina”, che è un intervento che è partito con protocolli di intesa e degli accordi quadro dal 2005 in poi, nel 2005 c'è stato il progetto preliminare, con una serie, erano 10 lotti di intervento come ente attuatore era stato individuato il Consorzio. Di questa era state definite delle priorità su alcuni lotti e sono stati finanziati circa 11 milioni di euro, no forse anche di più di, una

quindicina ad oggi; ora uno è in corso di approvazione con il Piano nazionale 2024 e il Ministero dovrebbe fare arrivare entro la fine dell'anno.

Di questi interventi ne sono stati già conclusi circa per 10 milioni sui 15, ed hanno riguardato il lotto che era stato definito dagli enti prioritario nel 2005 con gli accordi seguenti che va dall'autostrada fino alla ferrovia; poi annualmente c'è un investimento di manutenzione ordinaria delle tratte di seconda categoria, io ho un budget annuale di circa 900 mila euro e poi ci sono tutti gli interventi su altri corsi d'acqua, manutenzione ordinaria, manutenzione incidentale del Consorzio di bonifica con i fondi del contributo di bonifica.

Altri interventi che sono in programmazione, nella zona della piana pistoiese ...sono previste in località Barba tra Quarrata e Pistoia, nella zona anche lungo la via pistoiese sono in corso di progettazione.

È in corso di progettazione anche, questa però è un po' a monte fuori dalla zona impattata in modo pesante ma è nella zona di Pistoia; una cassa di espansione sull'Ombrone che è in fase di progettazione preliminare.

Sono in corso di progettazione e si sta per avviare la verifica di assoggettabilità ambientale pesanti interventi di tutto la zona dell'abitato di Signa, compresa una cassa di espansione sull'Ombrone pistoiese nella zona di (parola non chiara)".

Non sfugge poi a questa commissione quanto affermato da Martelli, relativamente al torrente Bagnolo: "... nel corso, anche nel recente passato sul torrente Bagnolo nel tratto immediatamente a monte sono state fatti gli interventi di consolidamento degli argini che hanno tenuto perfettamente ...". Lo stesso Bagnolo, però, proprio a Montemurlo, ha causato gravi danni dovuti, da quanto emerso nei lavori della Commissione, dall'inadeguatezza dell'alveo rispetto alla portata dell'evento, con la conseguente necessità di prevedere misure di difesa a monte, come la realizzazione di un bypass che metta definitivamente in sicurezza l'abitato.

Importante, nell'ambito dei lavori della Commissione, anche l'inquadramento delle attività dei Consorzi di bonifica.

Dichiara Marco Bottino da ex Presidente del Consorzio 3 ma in carica all'epoca dei fatti oggetto della commissione: *Il Consorzio si occupa di manutenzione ordinaria, quindi corsi d'acqua, direttamente con il tributo sul reticolo non classificato e di terza categoria, attraverso finanziamenti regionali nel reticolo di seconda categoria, esempio su tutti l'Arnosul quale noi interveniamo con specifici fondi della Regione, che dal momento della riforma della legge 79 sono diventati strutturali, perché uno dei problemi che c'era prima della riforma è che quando c'era il tributo consortile si interveniva puntualmente con la manutenzione ordinaria, quando il tributo era pubblico - come nel caso dei Comuni e delle Province che ora non hanno più competenze - le risorse non erano mai sufficienti per fare le manutenzioni, quindi i Comuni non le facevano, le Province si affidavano al Consorzio ma con cifre che non garantivano una manutenzione puntuale. Dal momento della riforma abbiamo una risorsa certa che è data dal tributo ed una risorsa altrettanto certa che è data da finanziamenti regionali che vengono erogati in base a precisi atti tecnici. Cioè cosa serve per mantenere il reticolo di gestione della Regione Toscana? Si fa un computo metrico ed economico per cui la Regione eroga i fondi sufficienti. Ad esempio a Firenze si fanno quattro sfalci l'anno sull'Arno, quindi ovviamente serve una cifra maggiore di quanto può servire a Poggio a Caiano sull'Ombrone pistoiese dove gli sfalci sono due/tre.*

Il Consorzio interviene su specifici atti della Regione Toscana e dell'Autorità di distretto per quanto riguarda le manutenzioni straordinarie e le opere strutturali. Le manutenzioni straordinarie sono tutte quelle manutenzioni che si basano su un lavoro di prevenzione che è dato da una manutenzione ordinaria, cioè attraverso la manutenzione ordinaria si guarda lo stato dei vari argini dei fiumi e se c'è bisogno le

risorse vengono chieste e quando arrivano il Consorzio interviene, quando richiesto, direttamente sui corsi d'acqua e in parte questo lavoro è svolto anche dalla Regione Toscana. Le opere strutturali sono le tante casse di espansione che vediamo sul territorio e che hanno due canali di finanziamento principali; uno è quello della Regione Toscana, l'altro è quello derivato dallo Stato...

La manutenzione ordinaria viene svolta sia attraverso lo sfalcio meccanizzato o manuale, e questo avviene di solito durante la stagione primaverile e estiva, poi durante la stagione invece autunnale e invernale provvediamo a quei tagli selettivi delle alberature che impediscono, come si è visto anche plasticamente nell'alluvione del novembre 2023, il trascinare a valle le alberature che sono lungo i fiumi e che, come abbiamo visto in Emilia Romagna, se non c'è la manutenzione vengono trascinate a valle rovinosamente. Naturalmente nel novembre 2023 abbiamo assistito ad eventi di frane di versanti molto diffuse, quindi in alcuni posti gli alberi sono arrivati ma erano... l'arrivo degli alberi non era causato da una scarsa manutenzione ma semplicemente dalle frane di versante che riversavano interi versanti, alberi compresi, dentro i fiumi... “...Nelle manutenzioni ordinarie rientrano anche, in parte, piccole riparazioni degli argini qualora, dopo un evento di piena anche di bassa portata, questi argini siano danneggiati.”

Afferma Bottino che per quanto attiene il piano delle attività di bonifiche (su questo vedere le delibere di giunta) per il 2023 tutta l'attività era stata svolta ma ciò che è avvenuto in occasione dell'alluvione “è stato un evento mai accaduto prima” spiegandone le motivazioni ed evidenziandone le cause.

“La maggior parte di quello che è accaduto è accaduto per il sormonto degli argini da parte dell'acqua, quindi penso al Torrente Bagnolo a Prato, il sormonto degli argini vuol dire che c'è troppa acqua in quel fiume, quel fiume non la regge e l'acqua viene fuori. Poi ci sono state, penso a Quarrata, penso a Campi Bisenzio, alcune rotture arginali dovute alla forte pressione dell'acqua e al cedimento degli argini. Quindi questo ha causato gli eventi più impattanti...”

Aggiunge Bottino: “...quello che purtroppo non passa sufficientemente rispetto a questi eventi è che la prima causa di questi eventi, la seconda oltre alla straordinarietà degli eventi, c'è in quella zona una urbanizzazione diffusa sul territorio fatta quasi esclusivamente a danno dei fiumi, naturalmente tutto questo ha portato molta ricchezza, molte risorse, sviluppo, progresso, ma in realtà adesso con questi cambiamenti climatici ci troviamo ad avere il problema che i corsi d'acqua, specialmente quelli minori, non reggono più...” noi ci siamo trovati in presenza di rotture in luoghi che avevano subito tantissime piene e tantissime sollecitazioni; Villa Montalvo parliamo di una struttura arginale fatta nel 1500, ha ceduto per motivi che evidentemente sono dati da una fragilità, è vero, dell'argine, ma anche dalla dimensione apocalittica delle precipitazioni””il paradosso che ci siamo trovati davanti in questi anni è quello di avere costruito moltissime casse di espansione, nella zona di Quarrata, Prato, Poggio a Caiano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino, ma di avere, fra virgolette, visto trascurati i finanziamenti per l'adeguamento delle strutture arginali che sono rimaste, né più né meno, quelle di quando quelle comunità erano comunità agricole”

Un “ allarme”, quello sul reticolo minore, che ricorda molto quelle stesse indicazioni di monitoraggio rafforzato, su cui si basavano i bollettini di vigilanza del Lamma, segno che, evidentemente, c'era la consapevolezza che sul “ secondario” occorresse un grado di attenzione maggiore; e di questo ovviamente si suppone ne fosse a conoscenza tutta la struttura di protezione civile, a maggior ragione al momento dell'emissione dei bollettini di criticità, così come gli uffici preposti alla difesa del suolo.

Oggi il consolidamento delle arginature diventa strettamente attuale e non stupisce che sia stato inserito tra gli interventi di protezione civile (la lett. D) dell'art. 25 Cod. di Prot. Civ. Appare evidente che l'attenzione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sulle arginature doveva essere e deve essere maggiore che in passato, attraverso una programmazione aggiornata. Così come è necessaria la predisposizione di elenchi in cui sia chiara l'indicazione dei tratti arginali che presentano specifiche criticità e necessitano di costante monitoraggio, così da consentire una pianificazione in termini di interventi di messa in sicurezza.

Sul punto, interessante – e per certi versi dirimente per aiutare a comprendere il “criterio” seguito in tema di programmazione, ordine di priorità e finanziamenti, quanto puntualizza l'Ing. Manetti:

Con un primo accenno al ruolo programmatico dell'Autorità di distretto, su cui torneremo più avanti, Manetti afferma: *“La gestione del territorio si fa sulla mappatura del rischio e la mappatura del rischio si basa sul presupposto che l'argine sia indistruttibile. Quindi in questo momento la pianificazione urbanistica delle amministrazioni comunali avviene sulla base di modelli idrologico e idraulici che vengono messi su reticolo esistente e la modellazione viene fatta valutando i volumi che non sono contenuti all'interno dell'asta ma che fuoriescono dall'asta ma con l'argine che sta su. Quindi è una modellazione ed altrimenti non potrebbe essere fatto perché non ci sono oggi strumenti per stabilire quando è che un argine collassa. Quindi le mappature, la programmazione urbanistica eccetera, vengono fatte su questo presupposto, che l'argine sia indistruttibile. A questo punto diciamo la domanda successiva è: come faccio a sbianchettare un'area, cioè ridurre il rischio in un'area che le mappature mi dicono essere a rischio elevato? Faccio una cassa di espansione o comunque contengo volumi a monte per ridurre la portata verso valle.*

“Questo qui ha fatto sì che negli ultimi anni, ma si può dire da che lavoro, quindi negli ultimi trent'anni, si è visto normalmente un discreto flusso finanziario per realizzare nuove opere di messa in sicurezza, quindi casse di espansione, bocche tarate, sistemi che trattenevano l'acqua, e parimenti le risorse sono andate in quella direzione mentre ne sono andate pochissime sulla manutenzione straordinaria delle arginature perché diciamo non era un elemento che si traduceva a livello delle cartografie di rischio in un elemento positivo sul territorio. Quindi il soggetto che doveva finanziare diceva: se finanzia la cassa di espansione metto in sicurezza – si usava allora quel termine – o comunque mitigo il rischio in una determinata zona; se faccio un argine, una manutenzione straordinaria di un argine, il beneficio non lo vedo anche perché normalmente – veniva detto – l'argine non lo puoi alzare, perché alzare l'argine vorrebbe dire trasferire il rischio da un'altra parte. Quindi si entrava spesso in un loop in cui: “bene, allora l'argine, posso fare una manutenzione straordinaria, ma non lo posso alzare. Quindi alla fine che ritorno ho sul territorio? Cosa dico ai cittadini?” Perché poi il tema era questo: che dico ai cittadini?

“La pericolosità resta uguale, i volumi sono gli stessi. Ma sai, io non lo faccio l'intervento, preferisco spostare queste risorse su una cassa di espansione”. Quindi questa filosofia negli ultimi 40 anni se andate a vedere cosa è stato speso per le manutenzioni straordinarie e cosa è stato speso per le nuove opere vi rendete conto che la decisione politica si è spostata, molto spesso sulle... che non fanno male, non è che sia sbagliato, però questa sperequazione di investimenti tra lo straordinario e le nuove opere ha fatto sì che siano aumentate molto le nuove opere, ma parimenti non c'è stato un adeguato flusso sui sistemi arginali tanti dei quali, bisogna dirlo, sono quelli del 1800”.

Purtroppo abbiamo visto come non solo le opere nuove hanno tempi ultradecennali per essere completate ma di fatto – senza metterne in discussione l'utilità (utilità che, come abbiamo visto, non ha la stessa portata per tutti i territori se manca lo spazio “ fisico” per

lo “ scolmo”) - questa scelta politica ha fatto sì che, nel tempo, si trascurasse quella manutenzione straordinaria – in modo particolare sulle arginature, lo hanno detto Manetti e Bottino - che di certo, di fronte alla portata straordinaria di certi eventi, non hanno potuto fare altro che cedere,

E di certo non sfugge il tema delle competenze sulle manutenzioni, su cui si sofferma sempre Martelli: *“La legge regionale 79/2012 (e la 80/2015) in una modifica del 2018 ha tolto ai Consorzi la progettazione delle manutenzioni straordinarie delle terze categorie e l’ha portata tutta in capo alla Regione, al Genio civile. Quindi oggi la progettazione e realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria di opere idrauliche è di competenza esclusiva della Regione Toscana che può avvalersi dei Consorzi. Avvalersi dei Consorzi vuol dire che il Consorzio non si attiva autonomamente ma riceve un input dalla Regione e questo input avviene normalmente attraverso una convenzione di avvalimento con lo stanziamento nel DODS, Documento Operativo per la difesa del Suolo, dei fondi necessari per la progettazione. Mentre i Consorzi sono rimasti competenti per le nuove opere di quarta e quinta categoria; per cui per assurdo noi possiamo proporre una cassa di espansione nuova su un corso d’acqua e progettargli autonomamente senza bisogno di avvalimento, anche se le risorse dovrebbero comunque pervenire dal finanziamento pubblico, mentre una manutenzione straordinaria di un argine di terza no, è competenza esclusiva della Regione Toscana. In base a questa modifica, una modifica del 2018 delle due leggi regionali, perché poi la 79 e la 80 diciamo vanno lette di pari passo.*

Ventavoli/ Borsacchi -Consorzio di Bonifica 4 Basso Valdarno (*nota con indicate aree di competenza)

Le dichiarazioni di Borsacchi si focalizzano sulla tipologia di criticità verificatesi nel corso dell’evento, in particolare anche sulla zona della FI-PI-LI: *“il 2 novembre e 3 novembre, dalla notte del 2 sono cominciati i problemi perché abbiamo avuto esondazioni e rotture arginali...*

“...quello che occorre fare lo sappiamo ormai da trent'anni, è tutta questa serie di opere di adeguamento a un rischio che ormai sappiamo tutti è cresciuto, normalmente la progettazione si cerca di arrivare al tempo (...) duecentennale però, come ormai sappiamo, siamo sotto la pressione di eventi che in realtà con il cambiamento climatico e il tempo di ritorno duecentennale è destinato in realtà a essere minore, perché ormai i fenomeni sono sempre più elevati... in “...questi trent'anni sono stati finanziati parzialmente delle opere di riduzione a seguito delle alluvioni; noi di recente abbiamo appunto finito un impianto idrovoro a stagno a seguito dell'alluvione del 2017, c'è bisogno di un approccio diverso, non aspettare le alluvioni, c'è bisogno di un piano straordinario di opere complete che affrontino a livello di singolo bacino queste opere che consistono poi essenzialmente in casse di espansione e rifacimento dei tratti arginati.

Dunque non solo casse di espansione ma anche rifacimento dei tratti arginati, a conferma di quanto dichiarato in precedenza dal Consorzio 3, anche soprattutto il dato temporale fa riferimento ad un lasso di almeno 30 anni in cui le opere per la riduzione del rischio sono state finanziate solo parzialmente.

“I tratti arginati dei nostri torrenti, per esempio sempre nella zona ovest sono state fatte nei primi del Novecento, quindi quanto la generazione di allora poteva solo scavare con le pale, con quello che scavavano in alveo facevano gli argini; i tempi di ritorno di questi interventi sono sui 20-30 anni, per esempio il torrente Isola che ha interrotto la FIPILI in questi 100 anni ha rotto una decina di volte, però ha sempre allagato zone agricole, per questo... però ora come ora è una minaccia per la FIPILI. Quindi il problema è di un piano effettivamente straordinario e tendenzialmente più veloce di come stiamo andando adesso, perché i progetti di opere nuove richiedono tempo e anche risorse anche per fare i progetti...”

Precisa Ventavoli: *“Noi facciamo come Consorzio di bonifica una manutenzione ordinaria, noi emettiamo un tributo che serve a coprire gli interventi di manutenzione ordinaria e quindi mantenere, lo dice anche la parola, lo stato dei luoghi e in questo caso dei corsi d'acqua, in efficienza. Diversa è la questione quando si vanno a fare verifiche di tipo strutturale, perché appunto come si diceva all'inizio i tratti arginati, quindi quelli che hanno gli argini costruiti, per essere precisi, sono state fatte in epoche dove non c'erano pratiche di verifica del materiale che si usava, quindi veniva scavato - come ha detto giustamente prima l'ingegnere - l'alveo e con quello stesso materiale veniva costruito l'argine pensile.... “Altra cosa invece sono le manutenzioni straordinarie e i progetti che devono essere finanziati non con le risorse del Consorzio ma con risorse concordate, quindi inserite in un Piano, con la Regione e quindi con il Genio civile e queste cose poi possono essere anche parte di un Piano più generale che è l'Autorità di bacino che dà indicazioni nel PSRGA eccetera eccetera”*

Una particolare criticità che merita di essere rilevata è quella che riguarda l'asse viario della FI-Pi-LI, su alcuni tratti ancora oggi esposta a forti rischi anche e soprattutto per l'incolumità degli utenti: *“ La FIPILI è stata costruita in somma oggi urgenza negli (...) quando ci fu presentato rapidamente il progetto segnalammo il problema dicendo: guardate se andate lì sotto terra fate un cavalcavia; di fatto il cavalcavia ci dissero che non si poteva fare, però segnalammo perché quella è una zona storicamente conosciuta, quando ci sono le rotture le acque che arrivano dalle colline si addossano lì perché vanno a cercare il canale della pianura di acque basse che è accanto all'argine sinistro dello Scolmatore, quindi tutte le acque arrivano lì. La FIPILI corre parallela a questo canale e in questi due tratti, a suo tempo - non lo dico per scaricare, tanto non cambia nulla - obiettivamente segnalammo, però dato che era un lavoro in somma urgenza, ogni lotto era di 3 chilometri, me lo ricordo bene perché l'abbiamo in archivio, quindi furono affidate direttamente alle maggiori imprese stradali italiane 3 chilometri ciascuno e quindi partì; anzi fummo redarguiti, posso riferire insomma, fummo chiamati da un Prefetto dicendo: state sabotando la FIPILI, ce lo disse a voce ovviamente, però rispondemmo che segnalavamo solo dei problemi per evitare che succedesse qualcosa, tutto qui; questi sono ormai vicende superate, però è successo quello che temevamo e in qualche maniera bisogna metterci gli occhi sopra.*

Di fatto le uniche opere di riduzione del rischio sono sempre state realizzate parzialmente, non tutte le necessarie, a seguito di alluvioni; cioè il meccanismo è: c'è un'alluvione, c'è il Commissario che riceve dei finanziamenti e realizziamo delle opere; normalmente i finanziamenti non sono mai tale da coprire l'intera necessità delle opere, In questi trent'anni ci sono state alluvioni sparse, però non hanno... ora è il momento direi a livello italiano di un piano generale di interventi completo di queste opere, non possiamo più, e anzi dire siccome siamo sotto la pressione di eventi sempre più ravvicinati dobbiamo trovare anche il sistema di essere veloci nel realizzarli.

Si comprende bene, da queste dichiarazioni, quanto la messa in sicurezza di quell'arteria fondamentale passi da una seria programmazione di interventi di prevenzione del rischio anzitutto, ad ulteriore prova della fragilità di quel tratto di territorio, evidentemente sottovalutato all'epoca.

Un'esigenza, quelle di cercare di velocizzare per quanto possibile la realizzazione degli interventi, che si scontra con un meccanismo che indubbiamente fino ad oggi non ha saputo dare risposte adeguate; sul punto però occorre distinguere, come si proverà a fare in seguito, ciò che è legato all'emergenza, che segue regole proprie del sistema di protezione civile; ciò che è legato alla programmazione ordinaria ed ai suoi strumenti di realizzazione ed, infine, tutti gli interventi che nel tempo sono transitati all'interno dapprima degli accordi di programma, con l'allora Ministero dell'Ambiente, le varie integrazioni, sino ad arrivare ai recenti Piani Nazionali, nel contesto di una evoluzione normativa che ha

cambiato il livello di programmazione, sacrificando, forse, una dimensione territoriale a vantaggio di un maggior accentramento sul piano nazionale, su cui si tornerà in seguito.

L'attività dei Consorzi di bonifica - e soprattutto l'efficacia in termini di attuazione e completamento degli interventi previsti dai Piani - è un tema centrale e naturalmente sarebbe stato interessante approfondire nel dettaglio, con riferimento alle attività previste ed eseguite sui territori colpiti, la tipologia di intervento; nelle loro dichiarazioni i soggetti auditi hanno confermato come, nell'ambito della manutenzione ordinaria, si tratti perlopiù di attività di sfalcio dell'erba e di taglio di alberi, a cadenze stabilite ma non pare siano previsti, neppure a livello normativo, rapporti di monitoraggio puntuali sugli interventi previsti dal piano, che consentano una verifica puntuale ed attualizzata delle attività svolte e delle risorse utilizzate; così come non è stato possibile approfondire i criteri e le priorità in base ai quali sono predisposti i P.a.B. sulla manutenzione straordinaria che, come noto, in punto di progettazione compete alla Regione tramite il Genio Civile e vede i consorzi come soggetti attuatori.

4. LA GESTIONE COMMISSARIALE

Le attività del commissario all'emergenza.

A seguito della Delibera del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2003 del Consiglio dei ministri di riconoscimento dello stato di emergenza per le zone interessate dagli eventi alluvionali del 29 ottobre e del 2 e 3 novembre 2023 (poi integrata con successiva delibera del 5 dicembre per l'estensione del riconoscimento dello stato di emergenza anche alle province di Massa Carrara e Lucca), con ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile 5 novembre 2023 n. 1037, recante in oggetto: "Primi interventi urgenti di protezione civile 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", il Presidente della Regione Toscana veniva nominato commissario delegato, con la facoltà di avvalersi "delle strutture e degli uffici regionali, provinciali e comunali, oltre che delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché individuare soggetti attuatori, ivi comprese società in house o partecipate dagli enti territoriali interessati, che agiscano sulla base di specifiche direttive".

L'ordinanza 1037, inoltre, disponeva quanto segue: "Il Commissario delegato predispone, nel limite delle risorse disponibili di cui all'art.9, entro trenta giorni dalla pubblicazione della presente ordinanza, un piano degli interventi urgenti da sottoporre all'approvazione del Capo del Dipartimento della protezione civile. Tale piano contiene le misure e gli interventi, anche realizzati con procedure di somma urgenza, volti: a) al soccorso ed all'assistenza alla popolazione interessata dagli eventi, ivi comprese le misure di cui all'art. 2, oltre alla rimozione delle situazioni di pericolo per la pubblica e privata incolumità e all'effettuazione di rilevazioni, anche aeree o di natura idrologico-idraulica, al fine di analizzare in termini evolutivi gli scenari in essere, nonché individuare gli interventi più idonei e prioritari da realizzare; b) al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale, alluvionale delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi, nonché alla realizzazione delle misure volte a garantire la continuità amministrativa nel territorio interessato, anche mediante interventi di natura temporanea."

Come si può leggere nella relazione redatta dal commissario nel settembre 2024:

“In considerazione della rilevanza e della gravità dell'evento emergenziale attivatosi a partire dal 2 novembre 2023 sul territorio toscano, il Presidente della Regione Toscana con decreto n. 182 del 2 novembre 2023 ha dichiarato lo stato di emergenza su tutto il territorio regionale ed ha provveduto altresì, con nota protocollo n. 0500048 del 03/11/2023, a richiedere al Capo del Dipartimento della Protezione Civile Nazionale lo stato di emergenza di rilievo nazionale trasmettendo una prima relazione speditiva di inquadramento del fenomeno meteorologico occorso ed una valutazione di massima dei danni causati dal maltempo.

Con Delibera del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2023, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2023, è stato dichiarato, per dodici mesi, lo stato di emergenza inconseguenza degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi a partire dal giorno 2 novembre 2023 nel territorio delle province di Firenze, Livorno, Pisa, Pistoia e Prato.

Con Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile (OCDPC) n. 1037 del 05/11/2023, pubblicata sulla GU n. 264 del 11 novembre 2023, recante “Primi interventi urgenti di protezione civile 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”, il Presidente della Regione Toscana è stato nominato Commissario delegato.

In considerazione degli effetti registrati a far data dal 29 ottobre 2023 sui territori delle province di Massa-Carrara e Lucca, il Commissario delegato, con nota prot. n. 0513322 dell'11/11/2023, ha chiesto al Capo del Dipartimento della Protezione civile l'estensione dello stato di emergenza dichiarato con la sopra citata Delibera del 3/11/2023.

In esito alla positiva istruttoria effettuata dal Dipartimento della Protezione civile, con Delibera del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2023 (pubblicata sulla GU n. 295 del 19 dicembre 2023) è stata disposta l'estensione dello stato di emergenza anche al territorio delle province di Massa-Carrara e di Lucca in conseguenza delle ulteriori ed eccezionali avverse condizioni meteorologiche verificatesi a partire dal 29 ottobre 2023.

In considerazione della scadenza fissata all'art. 4 della OCDPC n. 1037/2023 per la ricognizione delle ulteriori misure di cui alla lettera a) e b), dell'articolo 25, comma 2, del d.lgs. n. 1/2018, necessarie per il superamento dell'emergenza, nonché degli interventi più urgenti di cui al comma 2, lettere c) e d), del medesimo articolo 25, sono state attivate dal Commissario:

- *la ricognizione del fabbisogno ulteriore di cui alle lettere a) e b) dell'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 1/2018, con scadenza il 12 gennaio 2024;*
- *la ricognizione del fabbisogno di cui alla lettera d) dell'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 1/2018, con scadenza il 12 gennaio 2024;*
- *la ricognizione dei danni ai soggetti privati ed alle attività economiche e produttive rispetto alla quale è stato fissato al 19 gennaio 2024 il termine per presentare la domanda di contributo di immediato sostegno da parte dei nuclei familiari (mod. B1) e delle attività economiche e produttive (mod. C1). Il predetto termine è stato poi prorogato con ordinanza n. 4 del 25/01/2024;*
- *la ricognizione del contributo per l'autonoma sistemazione di cui all'art. 2 della OCDPC n. 1037/2023, con scadenza fissata al 19 gennaio 2024. Il predetto termine è stato poi prorogato con ordinanza n. 4 del 25/01/2024.*
- *La ricognizione per gli oneri di lavoro straordinario.*

Agli esiti delle ricognizioni effettuate, con le note prot. n. 0097367 del 09/02/2024 e n. 0097372 del 09/02/2024 (quest'ultima integrata ed aggiornata con successiva nota prot. 0107848 del 13/02/2024) è stata trasmessa dal Commissario delegato la ricognizione del fabbisogno complessivo rispettivamente per le misure di cui alle lettere a) e b), pari ad € 128.353.045,30, e per le misure di cui alle lettere c), d) ed e), pari ad € 1.610.432.590,00, per un importo complessivo quantificato in € 1.738.785.635,30”.

La relazione fornita dal commissario, in sostanza, richiama tutti gli atti susseguiti dopo gli eventi alluvionali, analizzando lo stato di emergenza conseguente agli eventi meteorologici avversi verificatisi a partire dal 2 novembre 2023 nelle province di Firenze, Livorno, Pisa, Pistoia e Prato, con successiva estensione a Massa-Carrara e Lucca. Il Presidente della Regione ha richiesto lo stato di emergenza nazionale e il Consiglio dei Ministri ha approvato il provvedimento il 3 novembre 2023.

Gli eventi meteorologici hanno causato gravi danni a infrastrutture pubbliche e private, determinando la necessità di interventi straordinari per garantire il ripristino della normalità e il sostegno alle comunità colpite. L'eccezionalità delle condizioni atmosferiche ha richiesto una rapida attivazione delle misure emergenziali, con un coinvolgimento diretto delle istituzioni locali, regionali e nazionali.

L'OCDPC 1037/2023 ha affidato al Presidente della Regione Toscana il ruolo di Commissario delegato per la gestione dell'emergenza. L'ordinanza ha autorizzato l'uso di strutture regionali e locali per attuare interventi urgenti senza nuovi oneri per la finanza pubblica. I primi interventi sono stati definiti nella Delibera del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2023, con uno stanziamento iniziale di 5 milioni di euro.

L'articolo 1 dell'ordinanza ha previsto la possibilità di avvalersi delle amministrazioni locali e di individuare soggetti attuatori, tra cui società partecipate dagli enti territoriali, per la realizzazione degli interventi. Successivamente, con l'ordinanza commissariale n. 91 del 9 novembre 2023, sono state definite le prime misure organizzative per la gestione dell'emergenza e il coordinamento delle strutture operative.

Il Commissario ha predisposto un piano d'azione per la gestione dell'emergenza, articolato in:

- Interventi urgenti per la messa in sicurezza delle aree colpite, il ripristino della viabilità e il sostegno alla popolazione;
- Misure di sostegno per le persone sfollate e le attività economiche danneggiate, tra cui il contributo di autonoma sistemazione e il ristoro dei danni;
 - Valutazione dei danni e richiesta di ulteriori fondi al Governo per la copertura delle spese di ripristino e ricostruzione.

Con la Delibera del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2023, lo stato di emergenza è stato esteso a Massa-Carrara e Lucca, con un ulteriore stanziamento di 3,7 milioni di euro. Successivamente, con la Delibera del 28 dicembre 2023, sono stati stanziati ulteriori 25 milioni di euro per la gestione delle emergenze nelle province colpite.

Al settembre 2024, il totale delle risorse stanziato ammonta a 188,2 milioni di euro, provenienti da diverse delibere del Consiglio dei Ministri e dal Decreto-Legge 39/2024. La ripartizione delle risorse ha previsto:

- 122,2 milioni di euro per interventi di emergenza, tra cui la messa in sicurezza delle aree colpite, il ripristino delle infrastrutture e la gestione della crisi;

- 66 milioni di euro per il contributo di immediato sostegno a famiglie e imprese, destinati a coprire le spese di prima necessità e il ristoro dei danni subiti.

Alla data di stesura della presente relazione, il totale delle risorse assegnate a livello nazionale per fronteggiare l'emergenza ammonta invece a 377,9 milioni di euro.

Tuttavia, il fabbisogno complessivo stimato per la gestione dell'emergenza, secondo la Regione, è significativamente superiore e ammonta a 1.738.785.635,30 euro, così suddiviso:

- 128.353.045,30 euro per le misure di assistenza e primi interventi, inclusi i costi per l'evacuazione della popolazione e il supporto alle attività produttive;
- 1.610.432.590,00 euro per interventi strutturali e di ripristino, con particolare attenzione alla ricostruzione di infrastrutture strategiche e alla mitigazione del rischio idrogeologico.

I principali interventi finanziati includono:

- Assistenza alla popolazione, con fondi per vitto, alloggio e contributi per l'autonoma sistemazione;
- Ripristino delle infrastrutture, con fondi per la manutenzione di strade, reti idriche e trasporti pubblici;
- Supporto alle imprese, con contributi per il ristoro dei danni subiti dalle attività economiche.

Al 4 settembre 2024, sono stati liquidati circa 131,4 milioni di euro, mentre ulteriori stanziamenti sono in corso di erogazione. La gestione dei fondi prevede un monitoraggio costante per garantire che le risorse siano impiegate in modo efficace e tempestivo.

Il Commissario al settembre 2024, stava completando la fase di attuazione delle misure emergenziali, con particolare attenzione alla ricognizione dei danni e alla gestione dei fondi disponibili. Sono previste ulteriori richieste di finanziamento al Governo e all'Unione Europea per garantire il pieno ripristino delle aree colpite. L'obiettivo principale resta quello di garantire la sicurezza delle comunità coinvolte e favorire un rapido ritorno alla normalità, attraverso interventi mirati e una gestione efficiente delle risorse finanziarie. Il monitoraggio costante delle attività e la collaborazione tra le istituzioni coinvolte saranno fondamentali per il successo delle operazioni di recupero e ricostruzione.

Udito in commissione, il presidente Giani aveva voluto precisare: *“io non sono il Commissario per tutti gli interventi che devono essere fatti. Questa è una cosa falsa e tendenziosa. Io sono Commissario alla luce dell'atto approvato dal Governo Renzi, che individuava una situazione di commissariamento per quello che era un automatismo dei Presidenti di Regione, quindi, sviluppata attraverso il mio predecessore e poi, in conseguenza di questo, anche su di me, per gli interventi previsti da accordi di programma Stato-Regione, quindi, la dizione generalista dell'essere commissario per tutti gli interventi è una dizione errata. Io sono commissario per lo sviluppo degli interventi che, negli accordi di programma, seguendo le procedure dettate da quegli accordi di programma, quando sono finanziati ai sensi dell'accordo di programma, quindi con corresponsabilizzazione nei finanziamenti di Stato con la Regione, sono chiamato a realizzarli”*.

In merito alle risorse messe a disposizione dal governo, il Presidente aveva messo in relazione l'alluvione dell'ottobre/novembre 2023 con quello del mese di maggio dello stesso anno: *“sui comuni di Firenzuola, Marradi, Palazzolo, Londa e San Godenzo, noi abbiamo, in virtù dei finanziamenti di PNRR attribuiti dal Governo, 74 milioni di spese di investimento, in questo caso, per interventi programmati ed elaborati dalla nostra Direzione Civile. Il paradosso è che, se il Governo non ci mette come ha fatto per l'Emilia Romagna più di un miliardo, in quel caso è più di un miliardo di finanziamenti, noi ci troviamo ad avere le risorse per poter intervenire a seguito dell'evento alluvionale del 15 maggio a Marradi principalmente e poi negli altri quattro comuni dell'Alto Mugello,*

mentre invece non abbiamo niente per le spese di investimento nei territori che sono appunto toccati dall'alluvione del 2 e 3 di novembre del 2023". Aveva proseguito: "facendo un po' una proporzione che sul piano dei danni accertati ci porta un rapporto da uno a quattro tra quello che è avvenuto principalmente in Emilia Romagna e ha toccato alcuni nostri comuni e quello che, poco più di sei mesi dopo, è avvenuto il 2 e il 3 di novembre, ecco una proporzione che ci porti ad avere quei 300-400 milioni di spesa per investimenti, per poter realizzare le opere pubbliche necessarie a rimettere in sicurezza il territorio".

4.1 LA GESTIONE DEI FANGHI E DEI RIFIUTI

Estratto audizione Assessore Monni del 9 settembre

Elenco e descrizione provvedimenti assunti

Fra le emergenze che gli eventi alluvionali hanno fatto emergere con maggior forza vi è stata anche quella della rimozione immediata di acqua e fanghi dalle abitazioni, dalle aziende e dalle strade nonché lo stoccaggio e lo smaltimento dei rifiuti prodotti (sia dalla tracimazione delle acque, sia dallo svuotamento dei locali allagati).

Della criticità del tema ne ha dato conto anche la stessa istanza presentata dal Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attivazione del Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea: "Le tipologie di danno occorso durante l'evento sono riconducibili ad esondazioni ed allagamenti del reticolo principale e secondario; gli allagamenti hanno interessato interi abitati e zone industriali ed hanno causato anche la perdita di vita umane (7 decessi); in alcuni centri è stata effettuata l'evacuazione preventiva o di medio termine di numerosi nuclei familiari residenti nelle aree maggiormente a rischio; innumerevoli sono i danneggiamenti alle arginature ed al reticolo idraulico; ulteriori danni hanno riguardato il collasso dei sistemi di regimazione superficiale e del reticolo secondario; erosioni e smottamenti con caduta di alberature ed interruzione di strade; cedimenti della carreggiata e dei muri di sostegno; erosione costiera e danni alle strutture balneari, nonché ingenti depositi di rifiuti/detriti sul litorale a causa della mareggiata che si è verificata sulla costa; particolarmente critico e ingente è il tema dell'accumulo di fango, detriti e rifiuti sulle sedi stradali, con criticità per la raccolta e lo smaltimento del materiale nonché lo spurgo delle acque dalle abitazioni e dagli edifici in generale allagati; scopercchiamento di coperture di edifici residenziali per tromba d'aria; interruzione della viabilità sui ponti interessati dalle piene.")

Sull'argomento è intervenuta nell'audizione del 9 settembre l'Assessora all'Ambiente e Protezione Civile Monia Monni:

"...In realtà di più, però il tema generalmente è questo e sono gli interventi che hanno fatto i Comuni, che hanno fatto i consorzi di bonifica, che ha fatto il Genio Civile, che hanno fatto i nostri gestori pubblici. Tengo ad evidenziarlo perché in questi 160 milioni di risorse che sono state investite e poi rimborsate, anche questo non è un fatto banale, ci sono circa trenta milioni, ventinove, che sono le risorse che hanno anticipato Publiacqua, Alia in particolar modo, ma insomma i gestori dell'idrico e dei rifiuti per riuscire a intervenire per liberare le strade, le fabbriche, le case dai fanghi e appunto dai rifiuti, da queste mole di materiali che si era accumulata e che non ti permette ovviamente di iniziare poi a fare le operazioni di ripristino e di ritorno alla normalità.

È stato un impegno particolarmente forte, è stata un'esperienza pilota perché generalmente, per esempio, i rifiuti speciali, cioè quelli delle fabbriche, delle attività produttive, non vengono gestiti nell'alveo pubblico, ma l'imprenditore deve gestire da solo i propri rifiuti. Noi abbiamo valutato, invece, che era possibile dare un'interpretazione che considerasse tutti i rifiuti quali rifiuti alluvionati, come in effetti erano, e di gestire in maniera centralizzata questa vicenda che ci ha consentito di dare un immediato aiuto a chi non sarebbe riuscito a riaprire i bandoni della propria azienda, ma ci ha consentito anche di monitorare tutta la filiera per evitare alcune speculazioni che nell'immediato si erano manifestate, ma anche per evitare infiltrazioni o operazioni che non stessero nell'alveo della legalità, tanto che tutte le ordinanze che abbiamo emanato su questo tema, quindi sul tema dei rifiuti, le abbiamo lavorate anche insieme al corpo dei Forestali che si è prestato, insieme a noi, a lavorare per fare un'opera che è anche un'opera di prevenzione importante sul tema della legalità, quindi non soltanto sulla funzionalità che ovviamente è fondamentale.”

Sempre sul tema di fanghi e rifiuti il responsabile della Direzione regionale Difesa del Suolo Giovanni Massini riferiva: “Questo è molto importante perché - porto un esempio che ha caratterizzato l'alluvione, ma caratterizza anche il terremoto - la movimentazione del materiale e tutto il tema dei rifiuti, a quel punto, non si muove solo sul 152/2006, ma alcuni articoli vengono derogati e questo fa sì che possiamo movimentare i fanghi dell'alluvione, senza dover rispettare tutti i presupposti specifici del 152 perché questo avrebbe comportato non tanto un beneficio ambientale, quanto un allungamento enorme delle tempistiche. Tra l'altro nel tema specifico - questo lo fa di prassi la Protezione Civile nazionale per gli eventi alluvionali - ha reso possibile catalogare i fanghi alluvionali come rifiuti urbani e questo ha permesso una gestione più semplice di tutta la partita che comunque è una partita complessa.”.

Sulla gestione della rimozione e smaltimento di fanghi e rifiuti prodotti dagli eventi alluvionali, dunque, l'esercizio delle funzioni commissariali di emergenza ha consentito di poter attivare risorse e procedure straordinarie, agevolando una tempestiva e positiva (si pensi agli accordi con le imprese dello spurgo) gestione del problema.

Sulla tematica rifiuti si ricordano le seguenti ordinanze emanate dal Commissario all'emergenza:

Ordinanza commissariale 87 del 06 novembre 2023

DCM 03/11/2023 - OCDPC n. 1037 del 05/11/2023 – Primi interventi urgenti di protezione civile 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. Disposizioni in merito allo smaltimento dei rifiuti.

Ordinanza del Commissario delegato 93 del 10 novembre 2023

DCM 03/11/2023 - OCDPC n. 1037 del 05/11/2023 – Primi interventi urgenti di protezione civile 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. Disposizioni in merito alla gestione dei rifiuti e altri materiali prodotti dall'evento alluvionale del 2 novembre 2023

Ordinanza commissariale 102 del 18 novembre 2023

DCM 03/11/2023 - OCDPC n. 1037 del 05/11/2023 – Primi interventi urgenti di protezione civile 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. Disposizioni in merito alla gestione dei rifiuti e altri materiali prodotti dall'evento alluvionale del 2 novembre 2023 - Modifiche e integrazioni OC 93/2023.

Ordinanza commissariale 106 del 30 novembre 2023

DCM 03/11/2023 - OCDPC n. 1037 del 05/11/2023 – Primi interventi urgenti di protezione civile 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. Disposizioni in merito alla gestione dei rifiuti e altri materiali prodotti dall'evento alluvionale del 2 novembre 2023 - Abrogazione OC 93/2023 e 102/2023

5. RISTORI E INDENNIZZI

La gestione delle risorse finanziarie provenienti da ordinanze e le autonome iniziative della Regione

Per quanto riguarda i ristori, il Commissario ha provveduto a ripartire le risorse finanziarie con la seguente quantificazione economica:

- € 27.721.572,74 per il contributo di immediato sostegno a favore dei nuclei familiari;
- € 33.438.732,80 per il contributo di immediato sostegno a favore delle attività economiche e produttive;
- € 4.427.231,38 per il contributo di immediato sostegno a favore delle attività economiche e produttive ambito agricolo;
- € 412.463,08 per il contributo di immediato sostegno a favore delle attività economiche e produttive ambito pesca.

Soggetti privati

Per quanto riguarda i soggetti privati, i criteri e le modalità individuate dal Commissario ai sensi di quanto stabilito dal comma 4, dell'articolo 4, della OCDPC 1037/2023 sono riepilogati nei seguenti atti:

- ordinanza n. 46 del 23 maggio 2024 con la quale sono state date le indicazioni ai Comuni per l'istruttoria del contributo di immediato sostegno (ammissibilità delle domande);
- ordinanza n. 64 del 25 giugno 2024 con la quale sono state approvate le modalità e le tempistiche per la definizione degli elenchi delle domande ammissibili;

I suddetti atti hanno stabilito le procedure con le quali vengono definiti gli elenchi dei soggetti ammessi alla procedura di rendicontazione delle spese e di erogazione del relativo contributo.

Con ordinanza n. 67 del 1 luglio 2024 sono state approvate le modalità e le tempistiche per la rendicontazione del contributo di immediato sostegno nonché disciplinata la modalità per la richiesta di anticipo, da effettuarsi entro il 31/08/2024, pari ad € 2.500,00 per un importo già sostenuto pari o superiore ad € 8.000,00; con il medesimo atto è stato inoltre

approvato il primo elenco dei soggetti ammissibili alla concessione ed erogazione del contributo di immediato sostegno di cui al comma 2, dell'art. 25, del D.lgs. n. 1/2018, lettera c), per un importo complessivo pari ad € 21.033.824,48.

Le suddette procedure prevedono la possibilità per i soggetti privati interessati di rendicontare le spese sostenute fino al 31/12/2024 e per i Comuni di verificare la documentazione di spesa presentata entro il 28/02/2025.

Con ordinanza n. 83 del 5 agosto 2024, è stato individuato l'elenco dei soggetti ammessi (n. 121) all'erogazione del contributo dell'anticipazione del contributo di immediato sostegno per un importo complessivo pari ad € 302.500,00.

Con successiva ordinanza n. 96 d 13 agosto 2024 è stato approvato il secondo elenco dei soggetti ammissibili alla concessione ed erogazione del contributo in oggetto per un importo complessivo pari ad € 3.416.412,66.

I dati riepilogativi alla data della relazione (04/09/2024) erano i seguenti:

- N. domande di contributo registrate (fabbisogno): 8.558 per € 29.324.738,67 (dato riferito solo alla lett. c);
- N. soggetti ammessi: 5.250 per € 24.450.237,14;
- N. soggetti ammessi all'anticipazione: 121 per € 302.500,00 e liquidati direttamente ai beneficiari per € 302.500,00.

Attività economiche e produttive

Con ordinanza n. 66 del 28 giugno 2024 sono state disciplinate le priorità e le modalità attuative per il riconoscimento e l'erogazione dei contributi di immediato sostegno nei confronti delle attività economiche e produttive non ricomprese negli ambiti di cui ai successivi punti. La stessa ordinanza individua Sviluppo Toscana S.p.A. quale Organismo Intermedio per le istruttorie e le erogazioni delle domande di contributo.

Al fine di consentire una rapida gestione delle procedure di erogazione, con ordinanza n. 74 del 15 luglio 2024 è stato liquidato a Sviluppo Toscana S.p.A., una quota del 30% pari ad € 10.031.619,84.

I termini fissati per la rendicontazione sono individuati nell'intervallo 1 luglio 2024– 31 dicembre 2024.

Il disciplinare approvato con la suddetta ordinanza n. 66/2024 prevede due possibili modalità di richiesta di erogazione:

- rendicontazione e richiesta di erogazione dell'importo rendicontato (nel limite di 3 20.000) a seguito di verifica dei requisiti di ammissibilità e della regolarità della documentazione presentata;
- rendicontazione e contestuale dichiarazione ai sensi del DPR 445/2000 della correttezza e completezza della documentazione. In questo caso il gestore verifica i requisiti di ammissibilità, ed eroga a titolo di acconto il 70% di quanto richiesto. Il restante 30% viene erogato a seguito dei controlli.

Al settembre 2024 risultano approvati i primi due elenchi di concessione ed erogazione per n. 13 beneficiari, di cui 10 a saldo e 3 in acconto per un totale di € 186.083,89. In particolare:

- con Ordinanza n. 91 del 7 agosto 2024 è stato approvato il primo gruppo di beneficiari così costituito:

- n. 5 beneficiari con concessioni ed erogazione del saldo per un totale di euro 82.660,59;
- n. 2 beneficiari con erogazione di acconto per euro 15.538,05;

- con Ordinanza n. 97 del 28 agosto 2024 è stato approvato il secondo gruppo di beneficiari così costituito:

- n. 5 beneficiari con concessioni ed erogazione del saldo per un totale di euro 84.218,65;
- n. 1 beneficiario con erogazione di acconto per euro 3.666,60.

La procedura era in corso di attuazione ed i dati riepilogativi si potevano sintetizzare come segue:

- N. domande di contributo registrate (fabbisogno): 2.451 per € 33.438.732,80;
- N. domande rendicontate totali 13 per € 186.083,89 di cui 10 per € 166.879,24 a saldo e n. 3 per €19.204,65 per acconto del 70%.

Attività economiche e produttive ambito agricolo

Con ordinanza n. 68 del 1° luglio 2024 sono state disciplinate le priorità e le modalità attuative per il riconoscimento e l'erogazione del contributo di immediato sostegno nei confronti delle attività economiche e produttive agricole. Il bando è in corso di attuazione.

La procedura era in corso di attuazione ed i dati riepilogativi erano i seguenti:

- N. domande di contributo registrate (fabbisogno): 265 per € 4.427.231,38;
- N. domande rendicontate: 1 (la scadenza per rendicontare era fissata al 31/10/2024);
- N. domande liquidate: nessuna.

Attività economiche e produttive ambito pesca

Con ordinanza n. 69 del 1° luglio 2024 sono state disciplinate le priorità e le modalità attuative per il riconoscimento e l'erogazione del contributo di immediato sostegno nei confronti delle attività economiche e produttive del settore pesca e acquacoltura. Il bando è in corso di attuazione.

La procedura era in corso di attuazione ed i dati riepilogativi erano i seguenti:

- N. domande di contributo registrate (fabbisogno): 53 per € 412.463,08;
- N. domande rendicontate: 0 (la scadenza per rendicontare era fissata al 31/10/2024);
- N. domande liquidate: nessuna.

Sul tema dei ristori sono intervenuti anche alcuni dei sindaci uditi dalla Commissione:

Tagliaferri, sindaco di Campi Bisenzio, sul tema dei ristori si è così pronunciato: “ad oggi le domande sul territorio di Campi Bisenzio sono oltre 4 mila le domande B1, in prima battuta sono state validate attorno alle 2 mila, e le altre invece sono state rifiutate, ma ancora non è stata data comunicazione del rifiuto, ma nella prima istruttoria a livello regionale queste 2 mila perché avevano magari degli errori sotto il profilo compilativo, quindi messo danni zero, oppure problemi legati alla titolarità, quindi come Comune di Campi Bisenzio ora che ci sono state passate interamente dalla Regione Toscana tutte e 4 mila le domande abbiamo costituito un’unità di progetto ad hoc nei nostri uffici, quindi abbiamo una struttura ad hoc per istruire tutte e 4 mila le domande, ma in particolar modo quelle che appunto risultano rifiutate, perché prima di darne comunicazione ai cittadini valuteremo ciascuna domanda per ciascuna domanda se sono errori di compilazione, abbiamo la possibilità di integrare e quindi le stiamo istruendo una ad una; questo per quanto riguarda i ristori. Alcune domande, quelle che sono già state istruite e ritenute valide hanno ricevuto anche il contributo quello di Protezione civile dei cosiddetti 5 mila euro oltre a quelle 3 mila che erano già stati dati dalla Regione Toscana. [...] Per quanto riguarda invece i ristori all’ente, perché anche noi naturalmente abbiamo subito danni importanti, abbiamo ricevuto le ordinanze sulla lettera A) e sulla lettera B), ci mancano quella della lettera D) che sono quelli in attesa ancora di sapere la copertura ministeriale del dipartimento, capire un attimo quanto arriverà sul nostro territorio, che comunque sono opere però che non riguardano la sicurezza idraulica del territorio perché non di nostra competenza”.

Anche Biffoni, sindaco di Prato, è intervenuto sul tema dei ristori: “Prato è una città fortunatamente ancora piuttosto ricca, che sta bene, le zone colpite sono zone, soprattutto quelle a nord, residenziali, però non è che puoi generalizzare; quando hai complessivamente 40 mila persone colpite, oltre ai 10 mila edifici coinvolti dentro ci sono persone che fanno fatica” e ancora: “noi abbiamo fatto un accordo, devo dire qui con Publiacqua attraverso il nostro sistema per aspirare a prezzi gratuiti o contenuti, però anche i ristori devono arrivare prima tasca alle persone, devono essere, ora dico un ovvietà, più consistenti possibili, perché c’è gente che ha avuto 30, 40, 50 mila euro di danni, non vi sto a dire sulle imprese perché se no si apre un capitolo a parte, ma anche quello è un tema, ma lasciamo fare un momento questo, perché noi abbiamo visto artigiani piangere, disperati perché erano in grande difficoltà perché volevano ripartire a lavorare ma facevano fatica. Ma sulle famiglie noi sistema dobbiamo fare un ragionamento, io non voglio puntare il dito verso nessuno, non solo le risorse ristori ci devono essere, ma devono essere in tempi più rapidi di quello che siamo in grado di fare”.

5.1 La Legge regionale 29 dicembre 2023, n. 51 “Misure urgenti a sostegno delle comunità e dei territori della Regione Toscana colpiti dai recenti eventi emergenziali”.

Con legge regionale 29 dicembre 2023, n. 51 recante in oggetto “Misure urgenti a sostegno delle comunità e dei territori della Regione Toscana colpiti dai recenti eventi emergenziali”, il Consiglio regionale ha destinato 37 milioni di euro del bilancio regionale, per misure straordinarie di sostegno, nei territori interessati dagli eventi alluvionali, in favore di:

- nuclei familiari che, alla data del 2 novembre 2023, siano stati possessori di beni mobili ed intestatari di beni mobili registrati danneggiati dagli eventi alluvionali di cui alla presente legge, tenendo conto anche di situazioni di fragilità economica e sociale dei nuclei familiari stessi;

- nuclei familiari che, alla data del 2 novembre 2023, siano titolari di diritti reali sui beni immobili, danneggiati o distrutti dagli eventi alluvionali;
- delle attività economiche e produttive extra-agricole che operano nei medesimi territori.

Di queste risorse 25 milioni sono stati destinati all'erogazione di contributi pari a 3.000 euro per nucleo familiare, mentre i restanti 12 sono stati destinati alle imprese.

Dalle ultime audizioni svolte dalla Commissione è emerso come i contributi ai nuclei familiari, risultassero integralmente erogati. Dai dati sopra riportati appare evidente come, rispetto alle famiglie ed imprese che hanno subito i danni dall'alluvione, le domande presentate rappresentano solo una parte minoritaria degli aventi diritto. La proposta avanzata in Consiglio regionale, con la mozione n. 1497/2023, anche alla luce di esperienze passate, di istituire una specifica Task Force a supporto delle famiglie e imprese danneggiate al fine di presentare tempestivamente la complessa documentazione richiesta agli organi istituzionali competenti poteva rappresentare uno strumento aggiuntivo per garantire una indispensabile assistenza tecnica.

6. LA MITIGAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO IN TOSCANA E LA MESSA IN SICUREZZA DEI TERRITORI

Il tema della gestione dell'emergenza ha portato naturalmente con sé una serie di riflessioni più ampie rispetto al contesto attuale di tutela del territorio e di tutto le azioni che andranno auspicabilmente messe in campo nel prossimo futuro (neppure tanto prossimo) per mettere in sicurezza i territori della Toscana a dare una nuova centralità al tema della prevenzione del rischio idrogeologico e della necessità di cambiare passo anche in termini di pianificazione urbanistica e di contenimento del consumo del suolo, altro tema più volte emerso, in un'ottica non più solo emergenziale ma di programmazione – ance finanziaria - nel lungo periodo, anche alla luce del contributo che in questi mesi è derivato dal complesso del lavoro della commissione di inchiesta.

6.1. IL RUOLO DELL'AUTORITA' DI DISTRETTO DELL'APPENNINO CENTRALE – IL PIANO DI GESTIONE DEL RISCHIO ALLUVIONI

Il primo livello di programmazione / pianificazione, anche solo per il rango normativo, sono i piani di gestione del rischio alluvioni elaborati dall'Autorità di Distretto competente (nel caso della Toscana, Autorità di distretto dell'Appennino Centrale).

Così inquadra la funzione dell'Autorità la Dott.ssa Checcucci, in qualità di Segretaria: *“...cercando di inquadrare il ruolo dell'Autorità di bacino distrettuale parto per formazione professionale dalle norme che sono del 152 (* ovvero il Dlgs 152/2006 c.d. Codice dell'Ambiente) perché da lì probabilmente meglio si comprende bene la filiera istituzionale, la filiera della governance istituzionale in materia di difesa del suolo, fermo restando che per difesa del suolo, anche qui sempre il codice dell'ambiente, sono tutte le azioni strutturali e non strutturali volte ad assicurare il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione di fenomeni di dissesto e la messa in sicurezza delle situazioni a rischio, per difesa del suolo quindi è un una fattispecie generale diciamo alla quale sono ricondotte moltissime azioni in capo*

all'Autorità di bacino , che hanno a che fare sì il cosiddetto conosciuto e pluri evocato idrogeologico, ma anche con l'aspetto idraulico, l'aspetto della tutela, della salvaguardia dei fiumi, quindi l'attività e la mission dell'Autorità di distretto, che poi si esplica attraverso la pianificazione è un'attività che ha a che fare con il suolo, ha a che fare con le acque, ha a che fare con tutti i rischi che sono connessi al sistema fisico, e quindi dal punto di vista idrogeologico e quindi si parla di frane, si parla di alluvioni, si parla di acqua...”

Per quanto riguarda il suolo, per quanto riguarda la mitigazione del rischio, la gestione del rischio, prima definita difesa del suolo, ma poi ovviamente nell'evoluzione anche filosofica proprio accompagnata e promossa dalla direttiva 2007/60 si inizia a parlare di gestione del rischio, quindi tutte le azioni strutturali e non in termini di prevenzione e di protezione dei dissesti di natura idrogeologica; e quindi per esso lo strumento pianificatorio per eccellenza, Piano di gestione rischio alluvioni per quanto riguarda la troppa *acqua da alluvioni, Piano dissesto, il cosiddetto PAI frane, per quanto riguarda il dissesto di natura idro morfologico, idrogeologico, quindi la cosiddetta frana.*

Ho parlato di piani, ho parlato quindi di diversi piani, ma tutti possono essere definiti in modo più generico forse, ma assolutamente non erroneo, Piano di bacino...E che cos'è il Piano di bacino? ...è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni, le norme, finalizzate alla conservazione, alla difesa, alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.

La legge nazionale è dunque chiara nell'attribuire un ruolo centrale all'Autorità nell'ambito della predisposizione di quegli strumenti – i “ Piani” – che sono proprio lo strumento tecnico legislativamente previsto come strumento funzionale e pianificare e programmare tutte quelle che sono le azioni (ma anche le reazioni, e lo vedremo successivamente nell'analizzare il rapporto tra il P.G.R.A. ed i piani di protezione civile) funzionali alla difesa del suolo ed alla messa in sicurezza; conoscere il territorio è un requisito indispensabile perché la programmazione possa essere quanto più aderente possibili agli indici di vulnerabilità di quell'area dal punto di vista idraulico ed idrogeologico.

Continua infatti Checucci: *“I Piano di bacino quindi sono i master plan di riferimento che ci consegnano che cosa? Innanzitutto una fotografia delle condizioni di salute del territorio sotto vari punti di vista, usando quest'espressione, perché il Piano di gestione rischio alluvioni è redatto, ripeto, ai sensi della direttiva 2007/60 ce lo consegna sotto l'aspetto della pericolosità e del rischio da alluvioni, due concetti anch'essi due facce della stessa medaglia, pericolosità di un territorio, rischio perché mappatura degli elementi a rischio, dei beni mobili ed immobili su quel territorio; Piano di assetto idrogeologico sotto quello della pericolosità da frana, e Piano di gestione acque sotto quello della tutela del corpo idrico, perché ciò che è importante innanzitutto per fare qualunque cosa, qualunque azione che si debba porre in essere, ciò che è necessario, direi propedeutico, è la conoscenza del territorio, conoscere per pianificare, pianificare per programmare, programmare e possibilmente finanziare, questa è in sintesi la filiera.”*

“...i Piani nostri sono approvati con DPCM quindi sono strumenti di governo sovraordinato rispetto a tutte le altre discipline, rispetto alle altre normative più che discipline, che devono essere quindi rispettati, tradotti correttamente in regolamenti anche a livello regionale, penso alla vostra legge 41/2018 che ha fatto recepito il PGRA dell'Autorità per stare nelle tematiche di competenza della vostra Commissione, che ha recepito opportunamente e doverosamente il PGRA dell'Autorità di distretto, dettando regole e procedure per disciplinare la propria competenza, che è una competenza (nel) del governo del territorio concorrente; quindi in capo all'Autorità competenza esclusiva statale in quanto tutela dell'ambiente, e governo del territorio la disciplina di dettaglio a livello regionale ... Per dettare i famosi indirizzi e norme

per la gestione del territorio, per le condizioni di rischio anche puntuali del territorio su cui non può entrare l'Autorità e, in particolare, a livello urbanistico-edilizio per recepire il quadro conoscitivo dell'Autorità e legiferare di conseguenza nell'espressione della propria competenza in termini urbanistici-edilizi la Regione e poi a cascata come si dice i comuni.

Dunque, un valore importante dei Piani, come strumento normativamente sovraordinato rispetto alla legge regionale, tenuta comunque a recepirne il contenuto, in particolare per quanto attiene la disciplina di governo del territorio – e dunque l'attività di pianificazione dei Comuni che non può, per legge, non tenere in considerazione il contenuto dei Piani.

Una pianificazione che presuppone una mappatura costante del territorio, come puntualizza ancora Checcucci, come previsto dalla normativa comunitaria (DIRETTIVA 60/ 2007): “...Noi abbiamo una pianificazione che si aggiorna ogni sei anni, perché è una pianificazione di derivazione comunitaria, quindi siamo tenuti al rispetto del sessennio, tant'è che il nostro piano di gestione rischio alluvioni è del 2021, prima era 2015-2021, sarà 2027, fra il 2021 e il 2027, guardiamo avanti, il Piano resta fermo, il Piano è composto da una serie di elementi, prima di tutto la mappatura, quindi le mappe si aggiornano, si aggiornano costantemente, si aggiornano a seconda di quello che succede sul territorio, si aggiornano a seconda di quello che si conosce sui territori, e quindi di ulteriori studi, approfondimenti che l'Autorità di bacino può sviluppare e deve sviluppare, ... lo facciamo - contrariamente a quello che potremmo - in tempo reale, cioè le nostre mappe sono aggiornate sulla base di quello che si muove sul territorio e di cui siamo resi edotti, perché se non lo sappiamo anche se sappiamo che succede ovviamente se non è ufficiale non lo possiamo fare, ma lo aggiorniamo immediatamente, come un procedura, quella dell'aggiornamento; e tra l'altro non passa attraverso una firma del segretario generale oppure una presa visione o non so un ufficio, è una procedura che passa dagli organi dell'autorità, gli organi dell'Autorità sono: l'organo di natura consultiva/ conoscitiva ma importante che è la Conferenza operativa, dove siedono i rappresentanti delegati della Regione, chiunque ovviamente ci designano le Regioni del territorio di competenza, i rappresentanti dei Ministeri, quindi Ministero dell'ambiente, Ministero Protezione civile, Ministero beni culturali, Ministero politiche agricole e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, perché queste rappresentanze che in sede territoriale tecnico-operativa siedono con noi e guardano, approfondiscono, chiedono, deliberano, prendono atto dei nostri Piani”

L'aggiornamento costante e dinamico delle mappature presuppone uno scambio di informazioni che vede coinvolti i Comuni, sotto il profilo dell'aggiornamento sotto il profilo urbanistico e con la Regione, per quanto attiene l'aggiornamento degli eventi atmosferici e delle situazioni particolarmente rilevanti; relativamente all'anno 2024, con particolare riferimento all'aggiornamento del piano rischio alluvioni, precisa Checcucci “è una scadenza importante perché la cosiddetta valutazione del rischio, quindi l'individuazione delle aree a potenziale rischio significativo, tradotto significa entro dicembre del 2024 le Autorità devono rappresentare e inserire in mappa, quindi delimitare e perimetrare quindi non soltanto inserire con una specie di elenco puntato, le aree che a causa di alluvioni passate, oppure in previsione di alluvioni future, perché potrebbero in alcune aree, c'è stato un approfondimento, uno studio conoscitivo e secondo l'Autorità ci sono dei rischi quindi vanno censite, sostanzialmente devono aggiornare la loro mappatura con la cosiddetta PSFR, tradotto in italiano perché è tutto in inglese, area a potenziale rischio significativo.sulla base di un catalogo di eventi che deve essere compilato dalle regioni, nazionale, il FloodCat si chiama, vuol dire catalogo alluvioni, gestito dal Dipartimento nazionale della Protezione civile da Ispra, che le Regioni devono aggiornare, nel senso devono inserire lì dentro gli eventi che sono occorsi, in questo caso dal 2018 in poi perché il 2021 fotografa la situazione al 2017, il 2027 fotograferà la situazione al 2025”

Un passaggio importante, quello dello scambio aggiornato di informazioni, che fa emergere anche un altro aspetto significativo per quanto riguarda la programmazione delle opere e la tipologia di intervento, in linea con il ragionamento svolto sia dai responsabili del Genio Civile che dai Consorzi, a conferma che non sempre la scelta delle nuove opere ha un ritorno in termini di prevenzione del rischio sul territorio, anche perché spesso abbiamo visto che non sempre lo spazio fisico residuo sul territorio consente di costruire ex novo adeguare; molto spesso basterebbero quelli che sono definiti come “interventi gestionali” : “...il nostro compito sia quello di mettere a disposizione; ecco quello è consegnare fotografie, restituire il più possibile non tanto quello che va fatto in termini di opere, perché le opere si passa dalle casse di laminazione, in alcuni casi non si possono fare (...) di arginature eccetera, quanto più che altro i quantitativi di acqua che noi dobbiamo evitare che ad esempio arrivino lì, i quantitativi di acqua che dobbiamo smaltire; oppure l'intervento su un versante magari a monte, magari poco attinente a dove vediamo l'episodio che è accaduto ma che, attraverso appunto gli esami, gli approfondimenti dei tecnici si ritiene frutto anche di una sistemazione a monte che passa attraverso non soltanto quindi l'intervento lì ma una seria azione di manutenzione e spinta, magari più a monte che non a valle per evitare che in casi come questo possa scendere quello che scende giù e che possa quindi anche portarsi dietro la tracimazioni di un rio, di un borro e di quant'altro.

Questo lo dico perché spesso siamo tutti molto, penso faccio parte anche ovviamente dell'interesse... è più comprensibile quello degli interventi; gli interventi sono importantissimi, però sono una categoria ampia, non ci sono solo strutturali, e soprattutto fra gli strutturali ce ne sono vari tipi, non ci sono solo strutturali, un intervento sono anche misure gestionali...

Il piano del bilancio idrico per l'acqua....è uno strumento gestionale importantissimo, perché se io so quanta acqua ho all'interno delle mie falde e riesco a monitorarla prima che si arrivi a luglio, sono in grado anche di decidere se io posso fare riserva e quell'estate stare tranquilla anche quando come dire c'è una stagione siccitosa come quest'anno, perché la ricarica della falda era stata eccezionale, nei mesi di aprile e maggio era piovuto come doveva, oppure invece mi devo attrezzare magari con delle (...) o attingimenti, cosa che sapete di cui non c'è stato bisogno; ma questo è un lavoro che viene da studi che abbiamo e che ci consentono quindi di gestire”.

La misura gestionale in questo caso è determinante, in altri casi non basta, in altri casi c'è bisogno di fare una cassa, di alzare un argine o piuttosto che qualche volta, anche in casi di bombe d'acqua, di adottare, in caso di fiumi tombati, uno stombamento; quindi sono situazioni molto diverse e molto complesse sotto tanti punti di vista da poter essere ridotte a un meccanismo di causa-effetto immediato senza... però sostanzialmente riteniamo che il nostro lavoro sia questo.

Di qui l'importanza e la necessità che l'interlocuzione con la Regione si alquanto più proficua possibile e con lo scambio di dati, funzionali ad entrambi i soggetti, avvenga fisiologicamente mentre oggi tutto questo avviene con difficoltà, secondo il parere di Checcucci: “la Regione è il soggetto per noi più importante per fare il nostro mestiere a livello di perimetrazioni territoriali”...”Siamo legati anche dalle norme dalle norme e dal quadro regolatorio, la (DIRETTIVA 2007/60) parla di gestione del rischio parlando di prevenzione e protezione, parte A), Autorità di distretto, ripristino e sistemi di allertamento, parte di Protezione civile/ Regione, ma le due cose stanno tutti e due nel Piano di gestione rischio alluvioni, quindi non è che noi siamo altro, anche perché io, per come la interpreto io, ma questa è una mia visione personale, la prevenzione è la prima forma di Protezione civile; ma detto, che non è il segretario generale ma parlo io, a maggior ragione quando un decreto che recepisce la 2007/60, e esemplifica e dettaglia bene le nostre competenze e le nostre titolarità, l'aggiornamento in che termini della protezione e delle misure di prevenzione, e dall'altra parte una sezione

B) che deve essere aggiornata invece in termini di Protezione civile proprio con i sistemi di allertamento e con le forme di Protezione civile, che devono andare di pari passo, perché dove non arriva la prevenzione si sa che in quel momento, sulla base di quelle, inizia la gestione del rischio

Posto che il piano di bacino -ed anche il piano rischio alluvioni – sono strumenti conoscitivi che dovrebbero pianificare e programmare azioni funzionali alla conservazione, valorizzazione e difesa del suolo, mediante l'individuazione delle aree di rischio, è chiaro che questo debba avere un ruolo fondamentale - di interscambio con la Regione – rispetto alla programmazione degli investimenti, attraverso un sistema che dovrebbe mettere insieme la gestione, il monitoraggio e gli indirizzi su dove intervenire.

In questo contesto, preso atto anche dell'evoluzione del contesto normativo, il tema dell'aggiornamento del catalogo del rischio alluvioni, funzionale all'aggiornamento del P.G.R.A., cui sopra si è accennato, è apparso come uno dei passaggi più critici in quello scambio funzionale di informazioni tra i vari soggetti coinvolti, a cominciare da quelli statali (Dipartimento nazionale protezione civile e Autorità di Sistema)

Questo ha dichiarato in occasione dell'audizione del novembre 2024 la Segretario Checcucci: *“..È importante sapere che cos'è successo a Campi, cosa è successo sul Marina, cosa è successo a Vernio, cosa è successo... lo sappiamo cos'è successo, come lo sapete voi, magari noi ci siamo andati a fare un giro perché ci faceva piacere vedere, ma noi non abbiamo nessuna rappresentazione formale come invece avrebbe dovuto essere in termini anche conoscitivi dell'esatta dimensione del fenomeno anche spaziale, di quali esattamente opere ha impattato, di quale opere di natura idraulica anche, penso agli argini del Marina, alcuni argini non sono stati sormontati, sono stati tracimati, e lì è importante, perché lì si tratta di opere di prevenzione che sono state abbattute, quindi è importante capire bene che cosa è successo, ma non capirlo dai giornali o dal giudizio esperto, ma capirlo. Non soltanto perché sarebbe cosa buona e giusta lavorare in questo modo, perché attraverso l'informazione io riesco a questo punto a rimettere nella progettazione, nella mappatura ovviamente una rappresentazione dell'evento gestito in Protezione civile di cui non ho contezza a livello tecnico, ne ho contezza ma la forma è importante e la forma per l'appunto si chiama catalogo degli eventi alluvionali, che deve essere compilato con dati e informazioni che noi dobbiamo prendere.”*

Un'azione di monitoraggio, dunque, sulla cui maggiore intensità e frequenza non ci si può non soffermare, anche perché indispensabile per programmare con efficacia, con oggettivi criteri di priorità reali (pensiamo al tema delle rotture arginali) gli interventi necessari, con gli strumenti a disposizione e nell'ambito della competenza di ciascun soggetto coinvolto; vale su questo quanto detto in precedenza che purtroppo questa commissione non ha avuto tempo di fare, ovvero una verifica puntuale tra somme urgenza accertate su certe opere, quali tratti, quali luoghi, in rapporto agli interventi programmati perché solo questa “ fotografia” è realmente in grado di indirizzare l'azione in modo mirato, su ciò che è davvero necessario fare o realizzare.

Continua Checcucci, sempre durante l'audizione del novembre 2024 *“Quindi io non posso farlo quell'aggiornamento delle mappe perché semplicemente la Regione non ha caricato gli eventi che sono occorsi dal 2018, al momento c'è una parziale rappresentazione del 2023; e se lei mi chiede, così almeno usciamo dalla...anche perché l'ho scritto, ho scritto tre volte per averle, ho scritto anche alla Protezione civile se è per questo, al capo dipartimento dicendo che noi non siamo in grado assolutamente di poter rappresentare al meglio una valutazione preliminare del rischio come è doveroso fare perché io non ho nessun tipo di informazione di natura tecnica o areale quale dovuta, non perché lo chiede l'Autorità, magari potrebbe bastare, ma perché è previsto dalla legge con la catalogazione degli eventi alluvionali il popolamento*

della piattaforma FloodCat che è stata oggetto anche di una nota formale della Protezione civile quest'estate, oltre alle nostre che sono di sollecito perché ci farebbe piacere avere e poter procedere alla definizione delle nostre mappature sulla base degli eventi occorsi, e quindi 2023, quindi 2021, quindi 2019, perché anche nel 2019 c'è stato qualcosa, quindi dal 2019 in poi noi non abbiamo; quindi i nostri aggiornamenti ci sono lo stesso sulla base degli studi, approfondimenti, dei comuni che facciamo..”

Sull'aggiornamento delle mappe nella successiva audizione del febbraio 2025 la dottoressa Checcucci ha riconosciuto l'avvenuto inserimento dei dati in questione nel sistema da parte della Regione Toscana secondo le modalità e i tempi concordati con il Dipartimento Nazionale della Protezione Civile.

In occasione dell'audizione del febbraio 2025, a specifica domanda su questo. Il dott. Mazzanti chiarisce come *“Il piano di gestione del rischio alluvioni è un tema per noi assolutamente noto, la direttiva alluvioni è stata declinata in Italia dando sostanzialmente due gambe: una gamba legata alla pianificazione, alla mappatura del rischio, legata all'articolazione Ministero ambiente, Autorità di bacino; e la parte invece più interventi, diciamo, legati all'attività in tempo reale, Protezione civile, al Dipartimento di Protezione civile in cascata. Lo conosco perché nel mio curriculum c'è l'attività all'autorità di bacino, per l'appunto, dove lavoravo fino a sette anni fa e mi occupavo proprio del piano di gestione delle acque e del piano di gestione del rischio alluvioni, quindi conosco bene l'iter, conosco bene anche le prime fasi di prima approvazione del primo PGR A che ha un ciclo sessennale che deve essere aggiornato ogni sei anni.*

Nell'ambito di queste due gambe che a livello italiano ci siamo dati c'è un momento di, come dire, stretta collaborazione che è rappresentato proprio dall'aggiornamento delle mappature, delle aree alluvionate che in occasione di ogni aggiornamento del piano di gestione del rischio alluvioni deve essere fatto per una nuova valutazione preliminare del rischio alluvioni, che vuol dire che sostanzialmente ogni sei anni, come sistema ovviamente nazionale, poi declinato in tutte le sue articolazioni, dobbiamo aggiornare e verificare se quelle aree che avevamo previsto come pericolose per il rischio alluvioni continuano ad esserlo o se ne sono aggiunte altre. In quest'ottica c'era una scadenza a fine ottobre del 2024 per l'aggiornamento della mappatura, era una scadenza importante perché per noi era la scadenza in cui si dava seguito a quelli che erano stati i rilievi dell'alluvione più grave che è accaduta, che ovviamente è l'alluvione di cui parliamo in questa Commissione, del novembre 2023 e con uno sforzo che confesso è stato particolarmente pesante per il nostro settore, perché questo aggiornamento lo deve fare la Protezione civile e lo fa aggiornando una banca dati gestita da Ispra e il dipartimento della Protezione civile che si chiama FloodCat, catalogo delle alluvioni, delle flood. Questo è stato fatto dal mio settore senza dubbio con molta fatica perché eravamo oberati anche dalle attività conseguenti all'alluvione stessa però l'abbiamo fatta rispettando la tempistica che ci siamo dati, perché abbiamo tracciato tutte le consegne fatte in particolare a Ispra e al Dipartimento della Protezione civile, la prima delle quali è stata fatta proprio il 30 ottobre del 2024 ...”

Posto che, dunque, ad oggi, questo aggiornamento è stato trasmesso al 30 gennaio 2025, il tema centrale è se e come, di fronte ad un aggiornamento costante della mappe del rischio, da una parte saremo in grado di fronteggiare adeguatamente – anche grazie a strumenti come i Piani dell'Autorità di distretto - i possibili, futuri scenari di rischio e soprattutto se i Comuni oggi sono in linea con quanto previsto dai più recenti aggiornamenti normativi, a partire dal DPCM Draghi del 2021 che impone, soprattutto nell'adeguamento dei piani di protezione civile, che prevede attività ed oneri ben precisi, se è vero che in molti casi, alla data di aprile 2024, la gran parte non aveva portato a compimento l'aggiornamento. (*allega elenco); ciò senza contare l'importanza che il quadro conoscitivo territoriale, in termini di mappatura del rischio, riveste nella pianificazione urbanistica dei Comuni.

Sul punto, Mazzanti chiarisce: *“Ci tengo a sottolineare che nel quadro che avevamo inviato si sottolineava che in Toscana tutti i comuni sostanzialmente hanno un piano di Protezione civile, il problema è magari l’aggiornamento e che questo piano sia compliant, sia conforme a queste ultime direttive che scaturiscono appunto dal DPCM del 2021 in poi.*

Su questo l’attività della Regione, per essere chiari, è un’attività di espressione di un parere che però non è vincolante per i comuni; non solo, i comuni possono anche non trasmettere il piano alle Regioni, l’aggiornamento del piano, e possono andare in adozione e poi approvazione in maniera autonoma e questo discende sostanzialmente dal fatto che il sindaco è una delle autorità di Protezione civile previste dal decreto legislativo 1 del 2018, codice della Protezione civile.

Essendo autorità di Protezione civile il sindaco può decidere in maniera autonoma di andare avanti senza aspettare il nostro parere, senza nemmeno informarci di aver fatto l’aggiornamento, adottare e aggiornare il piano, e noi lo sappiamo come un normale cittadino andando a guardare sul sito internet, se lo pubblica, il piano di Protezione civile. Ovviamente noi auspichiamo, ed è la forma in cui è stato espresso negli atti regionali, che ci sia questo passaggio, perché il parere è un parere costruttivo, non è un parere per ritagliarsi un potere ma è un parere per esprimere un elemento di supporto proprio sugli elementi che diceva, cioè sono state tenute in conto tutte le criticità legate ai quadri più aggiornati delle pericolosità, alluvione, altri rischi, maremoto eccetera, che sono aggiornati in questo lasso di tempo dell’aggiornamento, sono state prese nel modo giusto utilizzando tutte le basi dati che sono disponibili, una per tutte, noi lo ribadiamo sempre, c’è un reticolo idrografico approvato dalla Regione Toscana, formalizzato, dove tra l’altro ci sono evidenziati tutti i tratti tombati; questo è ufficiale, approvato da Regione Toscana, disponibile a tutti. Se c’è un tombamento e c’è una pericolosità idraulica attestata dalle mappe dell’Autorità di bacino, questi sono dati che noi, se il piano di Protezione civile comunale non ce l’ha, lo sottolineiamo nel nostro parere. Però, ripeto, rimane la catena autorizzativa di aggiornamento per cui il sindaco ha questa autonomia.

Una discrezionalità, dunque, molto ampia lasciata in capo ai Sindaci su cui, forse, si potrebbe aprire una riflessione, dato che la Regione ad oggi non ha neppure un potere sostitutivo

6. 2. COSA PREVEDE IL PIANO DI GESTIONE DEL RISCHIO ALLUVIONI.

Un approfondimento a parte merita, anche per le implicazioni che abbiamo cercato di illustrate sopra, l’inquadramento tecnico normativo del piano di gestione rischio alluvioni ed il particolare valore che lo stesso assume, anche per quanto attiene la parte della protezione civile ivi contemplata - anche alla luce del DPCM Draghi del 2021, anche per indirizzare e coordinare in modo puntuale l’intero sistema che, in una logica di prevenzione, dovrebbe muoversi in modo concatenato, mediante tutti gli attori coinvolti nel sistema, in una catena che potremmo così riassumere: Autorità di Distretto, Regione e sue direzioni competenti difesa del suolo e protezione civile, genio civile e consorzi di bonifica, Comuni.

Spiega Checcucci: *“la direttiva alluvioni 2007/60, ...prevede un piano di gestione che è composto da due parti, una è la parte in capo all’autorità di distretto, quindi la parte della pericolosità e del rischio, della mappatura della pericolosità, di tutte le norme di corredo e dei costanti aggiornamenti che facciamo e che dobbiamo fare ai sensi di legge” “Cosa dice poi la direttiva e cosa dice la direttiva 2007/60, e ancora di più il decreto legislativo che l’ha recepita nel 2010? Che proprio i piani di gestione del rischio riguardano tutti gli aspetti della gestione del rischio di alluvioni, prevenzione, protezione, preparazione, che sono un po’ i quattro quadranti che compongono il piano di gestione, comprese le previsioni di alluvioni e il sistema di allertamento, che tengono conto delle caratteristiche del bacino interessato..”;* per quanto riguarda

“Le regioni, dice il decreto legislativo, in coordinamento fra di loro nonché con il dipartimento nazionale, predispongono la parte dei piani di gestione per il distretto di riferimento relativa al sistema di allertamento nazionale, statale e regionale per il rischio idraulico a fini della protezione civile. Che cosa ci deve essere in questa parte della protezione civile? I piani di gestione devono contenere una sintesi dei contenuti dei piani urgenti e di emergenza, tenendo conto di previsione, monitoraggio, presidi territoriali idraulici, regolazione dei deflussi anche attraverso i piani di laminazione, supporto all'attivazione dei piani urgenti di emergenza predisposti dagli organi, cioè tutta una serie di contenuti qualificati come piano di emergenza. Gli enti interessati – comuni, enti territoriali di qualunque natura – si conformano alle disposizioni dei piani di gestione della protezione civile, rispettandone le prescrizioni del settore urbanistico e predisponendo, o adeguando, nella loro veste di organo di protezione civile perché sapete che i comuni sono essi stessi organi di protezione civile a livello locale, per quanto di competenza in piani urgenti di emergenza. Filiera dell'emergenza, regione, filiera di dettaglio dei piani di protezione civile di emergenza, che ovviamente devono essere coordinati con quello regionale, e ancor più esplicitamente con ciò che si trova nella parte B del piano di gestione.

Nel 2015 c'è un'altra direttiva della Presidenza del Consiglio proprio su questo, perché 2015? Perché c'era l'aggiornamento del piano di gestione e c'era la scadenza, è sessennale e cadeva nel 2015. Indirizzi operativi per la predisposizione della parte dei piani di gestione relativi al sistema di allertamento nazionale, cioè come a noi danno delle indicazioni il Ministero dell'Ambiente e Ispra sulla parte delle mappe, sugli aggiornamenti, criteri, metodologie, elaborazioni frutto di studi e quindi si condivide l'aggiornamento della nostra parte di pericolosità, ugualmente il dipartimento nazionale parla alla regione, parla agli uffici della regione. E questa è la direttiva. Una direttiva che, oltre a ribadire e richiamare integralmente la direttiva De Bernardinis del 2004, indica le modalità per la predisposizione del piano di gestione, tra cui in particolare il catasto degli eventi alluvionali, il FloodCat...

“gli obiettivi per il miglioramento della gestione dei rischi alluvioni attraverso misure non strutturali, le misure che fanno parte del piano protezione civile, cioè non le opere ma le misure non strutturali. Ciascuna struttura di protezione civile, dice la direttiva, dispone la parte di propria competenza del piano di gestione distrettuale, quindi a livello di distretti, in accordo con le altre strutture regionali e la coordina con le altre regioni afferenti al medesimo distretto”.

Vi è dunque una parte di attività di prevenzione del rischio che non è collegata agli investimenti ma che il legislatore dimostra di ritenere altrettanto fondamentale nella fase di gestione del rischio.

Sotto questo profilo, si rileva che la commissione non ha avuto il tempo di valutare più approfonditamente la stretta aderenza alle prescrizioni normative sopra citate rispetto a quanto attuato dalla Protezione Civile in Toscana ma che è in prospettiva assolutamente rilevante.

La trasparenza inoltre su cui si fonda la diffusione dei piani è garanzia di partecipazione ma anche che i singoli soggetti interessati ne abbiano piena cognizione in termini prescrittivi: *“i nostri piani stanno in osservazione e hanno tutta la parte del coinvolgimento consultazione dettagliata dalla direttiva, questo vale ovviamente anche per la parte di protezione civile, mettono a disposizione del pubblico la parte di propria competenza dei piani di gestione promuovono la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati all'elaborazione, al riesame all'aggiornamento. In primis, ovviamente, i soggetti interessati sono i comuni, sono gli altri soggetti che hanno loro stessi finalità di protezione civile, proprio per rappresentare e concordare come viene affrontato un evento critico di tipo idraulico*

“Per l'individuazione di possibili scenari di riferimento, si tiene conto della mappatura di pericolosità e rischio dell'autorità di bacino. Parto da una mappa, parto dalla mappa che esiste, ma anche – dice la direttiva – dei punti critici, ad esempio opere di attraversamento viarie, ferroviarie, corsi d'acqua con insufficienti sezioni di deflusso e interferenze, attenzione anche ai dettagli tra cui sottopassi e tenendo conto delle condizioni di criticità delle strutture arginali, oltre alla descrizione dinamica degli eventi attesi. Cosa vuol dire? Lo capite benissimo, nell'aggiornamento della parte B, oltre all'aggiornamento dato dalle mappe che in quel momento saranno aggiornate rispetto alle ultime cose, dipende a che punto, ma sicuramente ai 4 anni precedenti, anche se è proprio per scadenza della direttiva, ma spesso di più, il piano di gestione deve avere un contenuto tale da dire: partendo dalle mappe, ci sono aree critiche, punti critici che i soggetti interessati competenti – penso ai consorzi di bonifica – nella loro azione di manutenzione, nella loro azione di presidio idraulico, nella loro azione di costante rapporto e vicinanza con il territorio sul campo, sanno come zona critica/area critica/tratto arginale critici.

Ancora Checcucci: *“Tradotto: nel piano di protezione civile, nella parte di protezione civile del piano di gestione, nei piani di emergenza dovrebbe esserci un elenco, un'indicazione dei tratti arginali che sono particolarmente delicati da tenere sotto controllo. Non c'è bisogno di dire: “Lì l'argine crolla”, c'è bisogno però, nel modo opportuno e senza fare necessariamente dichiarazioni terroristiche, che gli addetti ai lavori, in coordinamento anche con noi, ci prendiamo la nostra parte non solo di responsabilità ma anche di conoscenza del territorio, dove non arriviamo noi arriverà qualcun altro, arriva il comune, tutti insieme valutiamo e responsabilmente mettiamo all'attenzione in modo che si sappia che lì c'è una situazione a rischio e quindi sappiamo come fare, tant'è che ci deve essere il piano cosiddetto di emergenza.*

Questa direttiva aggiunge anche che, considerata la natura dinamica del piano di protezione civile, oltre alla direttiva, l'ente competente procede a un aggiornamento e a una revisione periodica con cadenza massimo triennale per la variazione degli aspetti più rilevanti del piano, scenari di rischio, modello intervento, assetto politico amministrativo, organizzazione della struttura, eccetera. Le regioni, rispetto alla loro autonomia, provvedono almeno una volta all'anno a monitorare lo stato dell'arte della pianificazione di protezione civile a livello locale. Suddetto coordinamento con la pianificazione urbanistica si realizza con riguardo ai quadri conoscitivi, agli apparati analitici e alle previsioni urbanistiche, tenendo conto degli aspetti connessi ai rischi e anche ai cambiamenti climatici.

Precisa ancora Checcucci: *“La pianificazione protezione civile, essendo uno strumento di pianificazione obbligatorio capace di dare una rappresentazione multirischio del territorio di competenza di un ente comunale o di altro livello, può essere considerata la sede dell'analisi degli impatti potenziali e, in virtù di questo, supporta la pianificazione urbanistica e territoriale con gli scenari di rischio in essa contenuti. Cosa vuol dire? Che chiaramente la coerenza fra pianificazione protezione civile, a diversi livelli territoriali regionali, con i comunali è ovviamente fondamentale. Entrambe devono essere coerenti, la regione in primis e poi, a cascata, i comuni coerenti con il piano della gestione alluvioni e quindi con le nostre mappature di pericolosità e rischio. La regione Toscana ha attuato le direttive, non ha aggiornato il piano di gestione nelle modalità di farne parte integrante della nostra pianificazione di gestione, ma ciò non toglie che la regione le abbia recepite le direttive, anche queste del 2021, con una delibera del 1° agosto 2022 con cui dà indirizzi ai piani comunali, dicendo sostanzialmente: il compito di monitoraggio sui piani è assegnato alle province e città metropolitane, ogni 6 mesi queste devono comunicare al settore di protezione civile della regione la situazione dell'aggiornamento. Poi è prevista la revisione dei piani al massimo ogni 3 anni, procedura che prevede la valutazione e l'approvazione da parte della regione.*

Prosegue Checcucci: *“Quando noi facciamo, come abbiamo fatto quest'anno, la valutazione preliminare del rischio e l'aggiornamento delle aree a potenziale rischio significativo, di cui il FloodCat è*

elemento essenziale per l'alimentazione, noi le rotture arginali non le possiamo considerare, perché il nostro compito è il discorso del tempo differito ma soprattutto viene negato un principio dell'idraulica, la rottura arginale non è prevista, l'argine funziona per definizione. Questo non qui, ovunque. Però non a caso, se c'è un tratto critico il territorio lo sa, il consorzio, rivendicano giustamente la prossimità col territorio e quindi lo devono sapere, lo sanno e allora lì si può intervenire.

Per aumentare, incrementare la sensibilità, il livello di attenzione, noi stiamo valutando, nei nostri incroci anche con le carte del consumo di suolo che sono state aggiornate da Ispra quest'anno e che le abbiamo sovrapposte rispetto alle nostre aree a pericolosità (...), stiamo pensando, adesso che siamo in procinto, andremo sostanzialmente all'approvazione definitiva a marzo perché era stata differita per questa questione di ritardo del FloodCat, quindi noi a marzo adottiamo questo primo aggiornamento delle aree a potenziale rischio significativo e noi valuteremo con attenzione, lo dico alla commissione, in alcuni tratti di mettere delle aree a potenziale rischio, cioè delle aree di attenzione contigue agli argini. Questo significa che se la pianificazione di protezione civile, se l'urbanistica dei singoli comuni lo vorrà tenere in considerazione, lo terrà in considerazione. Se non lo vorrà tenere, noi non abbiamo questo ruolo, però ci sembra opportuno, pur non ricevendolo da nessuno e pur non avendo potuto condividere che cosa fare in questi tratti.

In sintesi, l'aggiornamento della mappatura del rischio significativo è già in grado, almeno con la scadenza del mese di marzo 2025, a seguito dell'aggiornamento del catalogo degli eventi alluvionali – avvenuto con la tempistica che sappiamo da parte della protezione civile - di “dettare” un'agenda di interventi e di priorità, a cominciare dalle aree dove si sono manifestate maggiori criticità e dunque in gran parte rotture arginali (si inseriscono appositamente quali aree a potenziale rischio quelle continue agli argini) e di mettere in grado i Comuni di pianificare in coerenza a scenari di rischio aggiornati e trasponendo questi stessi scenari di rischio nella predisposizione dei piani di protezione civile; tutto questo nella massima trasparenza e nel massimo accesso alle informazioni.

Parimenti, sarebbe interessante valutare quanto, a seguito degli eventi alluvionali e del censimento delle opere di cui alla lettera D) dell'art. 25 del Codice di Protezione Civile operato dalla Regione tramite i Comuni, sia stato tenuto conto delle aree di rischio e delle indicazioni fornite nei Piani dell'Autorità; così come nella stima dei danni effettuata da IRPET confluita all'interno della relazione trasmessa alla Commissione Europea per l'accesso al fondo di solidarietà, su cui torneremo nei capitoli che seguono.

7. IL FUNZIONAMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE E L'EVOLUZIONE NORMATIVA – DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA AL DODS FINO AI P.a.B ED I SOGGETTI COINVOLTI.

La Commissione, nell'ambito della valutazione delle politiche pubbliche per la difesa del suolo dal rischio idraulico ed idrogeologico, si è soffermata sugli strumenti programmatici attraverso cui vengono individuati, finanziati e realizzati gli interventi in materia di difesa del suolo.

Partendo dalla pianificazione degli interventi finalizzati dallo Stato, per passare a quelli della Regione e dei Consorzi di Bonifica quali soggetti anche alla difesa del suolo.

Circa gli interventi finanziati dallo Stato, l'attività esaminata è stata quella dei Presidenti di Regione quali commissari statali, in conseguenza del Decreto legge 24/06/2014, n. 91

(Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), che all'articolo 10 (Misure straordinarie per accelerare l'utilizzo delle risorse e l'esecuzione degli interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico nel territorio nazionale e per lo svolgimento delle indagini sui terreni della Regione Campania destinati all'agricoltura), comma 1, disponeva quanto segue: “A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, i Presidenti della regioni, di seguito denominati commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico, subentrano relativamente al territorio di competenza nelle funzioni dei commissari straordinari delegati per il sollecito espletamento delle procedure relative alla realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico individuati negli accordi di programma sottoscritti tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e le regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e nella titolarità delle relative contabilità speciali. I commissari straordinari attualmente in carica completano le operazioni finalizzate al subentro dei commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico entro quindici giorni dall'entrata in vigore del presente decreto”.

Attività commissariale integrata con il Decreto legge 31/05/2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), che all'articolo 36-ter (Misure di semplificazione e accelerazione per il contrasto del dissesto idrogeologico), comma 1, stabilisce quanto segue: “I commissari straordinari per le attività di contrasto e mitigazione del dissesto idrogeologico e gli interventi di difesa del suolo, comunque denominati, di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, all'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 febbraio 2019, recante approvazione del Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 13 aprile 2019, e all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, di seguito denominati: “commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico” o “commissari di Governo”, esercitano le competenze sugli interventi relativi al contrasto del dissesto idrogeologico indipendentemente dalla fonte di finanziamento.”

Circa i finanziamenti regionali per gli interventi per la difesa del suolo, essi trovano fonte normativa nella legge regionale 28/12/2015, n. 80 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitati costieri), e programmatica nel DODS, il Documento Operativo per la Difesa del Suolo, disciplinato dall'articolo 3 della stessa legge, che prevede quanto segue:

“2. La Giunta regionale, con deliberazione, approva entro il 31 dicembre di ogni anno e con riferimento all'anno successivo, il documento operativo annuale per la difesa del suolo. Il documento operativo per la difesa del suolo può essere approvato per stralci funzionali e può essere aggiornato nel corso dell'anno di riferimento.

3. Il documento operativo definisce:

a) le opere idrauliche ed idrogeologiche progettate o realizzate dalla Regione ed il relativo cronoprogramma, in coerenza con le previsioni dell'elenco annuale del programma triennale regionale delle opere pubbliche di cui all'articolo 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE) e in conformità con le disposizioni del medesimo articolo;

b) le opere idrogeologiche direttamente connesse e funzionali alla viabilità comunale realizzate dai comuni nei territori soggetti a criticità idrauliche ed idrogeologiche finanziate anche parzialmente con risorse del bilancio regionale ed il relativo cronoprogramma;

c) le opere idrogeologiche direttamente connesse e funzionali alla viabilità provinciale realizzate dalla Città metropolitana di Firenze o dalle province nei territori soggetti a criticità idrauliche ed idrogeologiche finanziate, anche parzialmente, con risorse del bilancio regionale ed il relativo cronoprogramma;

d) le eventuali opere per la cui progettazione e realizzazione la Regione si avvale dei consorzi di bonifica e dei comuni ai sensi dell'articolo 2, commi 2 e 2-bis, ivi comprese quelle inserite in programmi d'intervento finanziati con risorse statali, con il relativo cronoprogramma;

d-bis) le eventuali opere idrauliche finanziate e realizzate dai privati ai sensi dell'articolo 3-bis;

e) le attività finalizzate all'implementazione ed al miglioramento delle informazioni e della conoscenza in materia di difesa del suolo ed il relativo cronoprogramma;

e-bis) il quadro conoscitivo di riferimento per la progettazione e realizzazione delle opere idrauliche, di bonifica e idrogeologiche.”

Per quanto concerne le attività dei Consorzi di Bonifica, essa trova disciplina nella legge regionale 27/12/2012, n. 79 (Nuova disciplina in materia di consorzi di bonifica - Modifiche alla L.R. n. 69/2008 e alla L.R. n. 91/1998. Abrogazione della L.R. n. 34/1994), che all'articolo 26 definisce il Piano di Attività di Bonifica:

“1. Il piano delle attività di bonifica è approvato dalla Giunta regionale nell'ambito del documento operativo per la difesa del suolo di cui all'articolo 3 della L.R. 80/2015.

1-bis. Il Piano delle attività di bonifica può essere approvato per stralci funzionali e può essere aggiornato nel corso dell'anno di riferimento, su proposta di modifica presentata dal consorzio e fatto salvo quanto disposto all'articolo 22, comma 2, lettera a bis).

2. Sulla base della proposta di cui all'articolo 25, e nel rispetto degli eventuali indirizzi e delle direttive di cui all'articolo 22, comma 2, lettere 0a) e b), delle previsioni dei piani di bacino e tenendo conto della specifica situazione territoriale, il piano delle attività di bonifica definisce:

a) le attività di manutenzione ordinaria del reticolo di gestione e delle opere di bonifica, nonché delle opere idrauliche di terza, quarta e quinta categoria;

b) le attività di manutenzione straordinaria delle opere di bonifica;

- c) le attività di esercizio e vigilanza sulle opere di bonifica;
 - d) LETTERA ABROGATA;
 - e) le nuove opere pubbliche di bonifica e le nuove opere idrauliche di quarta e quinta categoria da realizzare nell'anno di riferimento;
 - f) LETTERA ABROGATA;
- f-bis) le attività di manutenzione ordinaria, esercizio e vigilanza sulle opere di captazione, provvista, adduzione e distribuzione delle acque utilizzate a prevalenti fini agricoli, ivi compresi i canali demaniali d'irrigazione 116.
3. Il piano delle attività di bonifica individua per ciascuna delle attività di cui al comma 2, il cronoprogramma e le risorse da destinare nel rispetto di quanto previsto all'articolo 24.”

In sede di audizione, l'Assessore Monni dichiarava *“Sul tema degli interventi... noi siamo una delle regioni che, a livello nazionale, sul tema del dissesto investono di più. Noi avevamo aperti, prima dell'evento alluvionale del 2 di novembre, 700 milioni di cantieri che sono una cifra considerevole. Spesso sono cantieri che non si vedono, non sono ponti, non sono strade, ma sono assolutamente indispensabili. Abbiamo un passo che Massini definisce il passo del montanaro, cioè investiamo annualmente sempre più o meno la stessa cifra che ci consente di migliorare le nostre prestazioni e la nostra capacità di adattamento, cioè investiamo annualmente 200 milioni di Euro circa in difesa del suolo. Novanta milioni di questi sono soldi di manutenzioni che spendiamo, investiamo grazie al sistema dei consorzi di bonifica che in Toscana, grazie alla nostra legge regionale, rappresentano un po' il braccio armato della Regione e ci consentono di essere più capillari e di intervenire con un livello di efficacia, di efficienza e di diffusione sul territorio che altre Regioni non hanno...”*

Nel corso della audizione abbiamo potuto comprendere come il tema della programmazione – e del finanziamento con successiva realizzazione, ove si tratti di nuove opere / investimenti - sono suddivisi per competenza e tipologia, in modo piuttosto articolato e poco chiaro e trasparente.

Per quanto attiene l'attività dei Consorzi di bonifica, il Dott. Leandro Radicchi, responsabile del coordinamento monitoraggio nel settore difesa del suolo, che così ne inquadra le competenze;

“...il coordinamento dell'attività di manutenzione.... è controllare, verificare i piani dell'attività di bonifica che vengono redatti annualmente dai 6 consorzi di bonifica regionali che sono all'interno della regione Toscana; ci sono anche altri consorzi interregionali che però hanno il territorio prevalente in altre regioni e pertanto sono soggette alle leggi regionali delle regioni confinanti. Tuttavia anche per questi consorzi si coordina e si facilita l'individuazione degli interventi di manutenzione per le opere di bonifica ricadenti nel territorio toscano che devono essere invece eseguite da questi consorzi interregionali.

Per quanto riguarda invece i 6 consorzi regionali, che coprono la stragrande maggioranza del territorio toscano ovviamente, annualmente i consorzi propongono un piano dell'attività di bonifica che si compone in diverse sezioni, in diversi chiamiamoli capitoli se vogliamo dire così, in cui viene individuato una tipologia di attività; possono essere attività che riguardano attività di progettazione e di svolgimento di servizi, attività di manutenzione ordinaria all'interno del reticolo di gestione, attività di manutenzione ordinaria all'interno nel reticolo di gestione, eventuale manutenzione straordinaria sempre all'interno del reticolo di

gestione con la compartecipazione della Regione Toscana come da normativa, esecuzione delle manutenzioni ordinarie sulle opere di seconda categoria, che sono quelle di competenza regionale, che poi vengono in qualche modo eventualmente affidate con convenzione onerosa ovviamente nei confronti dei consorzi, attività eventuali e incidentali che possono essere eseguite nel reticolo idraulico non necessariamente in quello di gestione, nuove progettazioni, realizzazione di nuove opere idrauliche e di bonifica.

La Regione come sapete è competente per la realizzazione delle opere idrauliche, per le nuove opere idrauliche, la modifica delle opere idrauliche e la realizzazione delle nuove opere di bonifica, quindi i soggetti eventualmente attuatori devono preventivamente stipulare una convenzione, devono avere una concessione da parte della Regione che concede a questi soggetti la realizzazione di queste opere.

Questa è l'attività del piano di bonifica che viene poi monitorato, opportunamente annualmente attraverso diversi strumenti, uno di questi è il sito, i vari consorzi hanno un sito, sono obbligati a pubblicare il progredire dell'attività di manutenzione ordinaria e sulle opere di seconda categoria ricadenti nel proprio territorio; questi dati poi vengono convogliati periodicamente alla Regione Toscana attraverso il settore difesa del suolo, che poi provvede anche a pubblicarli con l'aiuto del Consorzio LaMMA nel sito della Regione Toscana, per cui periodicamente siamo in grado di stabilire, di verificare appunto l'avanzamento dell'attività di manutenzione.

Questo tipo di attività, la sua corretta esecuzione, il completamento della attività programmate assumono particolare rilevanza per tutto ciò che attiene la prevenzione, in modo particolare per tutte quelle zone che, abbiamo visto, sono classificate come “a rischio” mediante gli strumenti a disposizione – I Piani dell’Autorità in particolare.

“Queste attività ovviamente ordinarie, la manutenzione ordinaria sul reticolo gestione grava sul tributo consortile che viene emesso annualmente, che voi tutti conoscete. Ci sono anche delle compartecipazioni di altri soggetti all'esecuzione di manutenzione straordinaria come da normativa, la Regione Toscana per la manutenzione straordinaria deve pagare il 25 o il 30 per cento dell'importo dei lavori. Per la realizzazione delle nuove opere ovviamente sono tutte a carico del pubblico, quindi possono essere sia a carico della stessa Regione oppure attraverso dei finanziamenti, come giustamente aveva evidenziato lei, che possono provenire dallo Stato, possono intervenire con diverse fonti di finanziamento. Questo per quanto riguarda la manutenzione ordinaria, quindi l'attività di bonifica”.

“In Toscana abbiamo opere idrauliche di seconda categoria, di cui è competente la Regione Toscana, per la cui manutenzione come ho detto e accennato la Regione Toscana preferisce da tempo fare delle convenzioni con il Consorzio di bonifica, il quale provvede alla manutenzione ordinaria di queste opere di seconda categoria, mentre la Regione Toscana è sempre competente invece nello svolgimento di tutte le altre attività che vanno oltre la manutenzione ordinaria, ovvero l'eventuale modifica di questa seconda categoria, la realizzazione di ulteriori opere, il pronto intervento idraulico, il servizio di piena, quindi il presidio territoriale idraulico che viene svolto dalla Regione Toscana sia in tempo ordinario che in tempo di piena. Il presidio viene svolto dagli uffici del settore dei Geni Civili, ogni settore del Genio civile svolge questa attività di presidio delle opere idrauliche di seconda categoria. Le opere di terza, quarta e quinta categoria invece sono gestite in base alla legge 79/2012 dai Consorzi di bonifica; non è rilevante ai fini di questa attività se queste opere siano inserite all'interno del demanio dello Stato o del demanio della Regione.

Lo Stato attraverso la legge 183/89 che istituì appunto le autorità di bacino man mano ha poi dato, attraverso queste autorità, diversi canali di finanziamento, poi chiaramente sono venute delle modifiche a questa legge 183, trasformate in autorità distrettuali, ancora oggi le autorità di bacino conservano un ruolo importante, che è quello di fare in modo che vengano finanziate opere idrauliche, o modifica alle opere idrauliche, che siano conformi al piano di bacino, quindi l'autorità di bacino dà un giudizio di conformità,

un giudizio di attinenza al piano di bacino, sia nel documento da quando fu istituito il documento operativo della difesa del suolo, che fu il primo il primo documento - siamo nella prima metà degli anni '10 del 2000, sarà stato il 2012, 2013, quegli anni lì, allora si chiamava documento annuale per la difesa del suolo perché si pensava di fare una programmazione annuale, poi dopo diventò documento operativo; allora erano le Province le autorità idrauliche, i Consorzi che facevano le opere di manutenzione per cui attraverso una conferenza della difesa del suolo, dove sedevano i rappresentanti politici di questi soggetti sia regionali che provinciali, veniva deciso appunto quali erano le opere che doveva essere realizzate con un ordine di priorità. Le priorità erano individuate in modo oggettivo, uno dei fattori più importanti era il grado di avanzamento del progetto, cioè quanto era quest'opera cantierabile.

E' il Documento Operativo di Difesa del Suolo (D.O.D.S) l'atto che oggi guida la programmazione e gli interventi regionali, in base ad una serie di criteri di priorità, in coerenza con i Piani dell'Autorità: *“il documento difesa del suolo individua come prioritari i progetti che hanno un più avanzato stato progettuale, che quindi abbiano superato anche le fasi autorizzative; inoltre considera maggiormente ovviamente i progetti che difendono territori più vulnerabili e più esposti in generale, quindi c'è l'esposizione al rischio idraulico che è uno dei criteri che vengono tuttora privilegiati, quindi è chiaro che se si difende un'infrastruttura strategica, un centro abitato importante è chiaro che quel progetto aumenta la sua priorità. Questo ormai è un procedimento assodato, sono diversi anni che noi ragioniamo in questi termini, cioè acquisiamo da parte del territorio, sia da parte dei comuni, sia da parte dei consorzi, sia da parte delle allora Province, ora non più perché non sono più competenti in materia, degli stessi settori dei Geni civili territorialmente competenti, un elenco di interventi da fare. Alcuni comuni, altri soggetti attuatori magari chiedono preventivamente dei fondi per la progettazione sempre all'interno di questo strumento di programmazione, che gli viene concesso sempre in base alla vulnerabilità e all'importanza dell'opera che si intende progettare. Una volta che il progetto è eseguito naturalmente si chiede poi il finanziamento dell'intervento, sono però dei soggetti che possono autonomamente pensare di progettare a proprie spese l'opera, a quel punto propongono di finanziare l'intervento magari partendo da uno stadio di progettazione un pochino più indietro come può essere l'allora progetto preliminare o il progetto definitivo, per capirsi, quindi finanziare il progetto esecutivo e la realizzazione dell'opera. Insomma sono diverse le modalità di proposta di finanziamento di queste opere idrauliche, tutto questo elenco viene in qualche modo sottoposto alle Autorità di distretto, perché sono più di una, ne abbiamo 3 in pratica, che ne valutano la coerenza con i rispettivi piani.*

*“Da un po' di tempo a questa parte..., tutto questo viene più agevolato attraverso la predisposizione di specifiche piattaforme (*ReNdis) , quindi non soltanto vi è una programmazione regionale attraverso questo strumento del documento operativo, ma ci sono oggi devo dire molti finanziamenti che provengono dallo Stato di diverso tipo, con diverse modalità, ci sono fondi, come ad esempio ... il PNRR ma ci sono altri fondi Por Fesr, ci sono fondi Fsc...”*

“I soggetti statali che veicolano questi finanziamenti possono essere dal Dipartimento di Protezione civile, ovviamente quando si parla di interventi di tipo D), quelli che vengono che vengono eseguiti perché un evento non si ripeta o se si ripete abbia conseguenze decisamente inferiori rispetto a quelle che si sono verificate, oppure dal Dipartimento Casa Italia, che sono sempre sotto la presidenza del Consiglio dei Ministri; poi dopo ci sono dei finanziamenti che vengono direttamente dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, che alcuni di questi vengono poi veicolati e controllati tramite l'Autorità di distretto, altri invece sono direttamente dati alla Regione ma eseguiti attraverso delle piattaforme informatiche dove ci sono dei procedimenti ben precisi sia di ammissione alla programmazione, stabilire la priorità, sia anche di controllo e monitoraggio successivamente alla concessione del finanziamento. Sono molteplici questi sistemi di monitoraggio, alcuni molto disparati, molti non colloquiano fra di loro

sì poi c'è ovviamente anche un canale di finanziamento che riguarda il Ministero dell'interno dove il Ministero dell'interno non solo per la difesa del suolo ma per altre, per una serie di attività, veicola verso i comuni e quando i comuni decidono di impegnare questi fondi nella difesa del suolo riusciamo a monitorarli meno, sono meno evidenti, si riesce a monitorare un po' meno questo tipo di finanziamento. Mentre invece tutto quello che passa per il ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, al Ministero dell'economia e finanza, i Dipartimenti sotto la presidenza del Consiglio dei Ministri, anche altri ministeri non mi vengono in mente, forse quello dell'agricoltura ma poco, e riusciamo più a tenerli sotto controllo perché prevedono appunto il monitoraggio da parte delle regioni.

Questa molteplicità di canali di finanziamento, è facilmente intuibile, non semplifica il procedimento – e soprattutto la certezza del canale di finanziamento delle opere – creando molte difficoltà a ciò che dovrebbe essere una priorità all'interno del sistema, ovvero il monitoraggio ed il controllo, incidendo anche negativamente dal punto di vista della responsabilità istituzionale.

E' da notare che si parla di canali di finanziamento nazionali, destinati a nuove opere programmate, mentre non vi rientrano, evidentemente, finanziamenti destinati alla mera attività di manutenzione, per la maggior parte svolta dai Consorzi, anche e soprattutto su quel reticolo secondario da cui sono scaturiti i danni maggiori in Toscana; una manutenzione che si regge sul tributo consortile e sulle risorse regionali ma che, come è stato sottolineato, oggi ha assunto una priorità ed una urgenza diversa rispetto al passato, anche in conseguenza, purtroppo, dell'abbandono dei territori e del consumo del suolo che spesso ha condizionato persino la possibilità di intervenire puntualmente (i consorzi talora sono costretti a creare “piste” o ad intervenire all'interno degli alvei dei corsi d'acqua per mancanza di spazio “fisico”).

Ad oggi, per realizzare un intervento previsto nel DODS, magari chiesto e sollecitato da un soggetto pubblico ha un percorso proceduralmente complicato, che vede coinvolti in una istruttoria preliminare il settore del Genio Civile, che in quanto Autorità Idraulica ha l'ultima parola per dare il via libera all'intervento “... devono chiedere a Regione Toscana di concedere la possibilità di realizzare un'opera per cui non hanno una competenza. Dopo di che cosa succede? Sono comunque dei soggetti proponenti, possono dire “io Comune propongo che il Consorzio faccia un'opera”, sono comunque soggetti proponenti; di tutte queste opportunità di un elenco di bisogni in funzione della fragilità del territorio, come diceva lei eccetera, i settori dei Geni civili, tramite una specifica piattaforma, fanno l'istruttoria, quindi controllano che effettivamente la proposta sia accettabile, cioè che effettivamente la proposta di quell'opera idraulica in primo luogo risponda al bisogno che loro richiedono, cioè voglio proteggere un determinato territorio propongo di fare un argine; il Genio civile dice “va bene, quest'argine è ammissibile”, oppure “no, non possiamo fare un argine perché dopo allago un altro territorio” quindi fa un primo screening proprio in veste di Autorità idraulica perché i settori del Genio civile sono le Autorità idrauliche, quindi se un'opera non li convince nella dimensione, nella collocazione o nella tipologia non l'autorizzano, quindi è inutile avviare un finanziamento su un progetto che poi non troverà autorizzazione da parte del settore del genio civile, quindi già fanno un primo screening ci siamo? Attraverso una piattaforma controllano anche altre cose, controllano per esempio se i soggetti che lo richiedono hanno competenze, se quindi è necessario avere una concessione da parte della Regione Toscana, se l'opera ricade in una zona di protezione speciale e quindi segnalano che devono acquisire determinate cose, se l'opera va sotto a una valutazione di impatto ambientale oppure a un screening di Via quindi segnalano questa cosa; cominciano a proporre anche un'eventuale classifica di quest'opera, dopodiché quando è completo, sulla piattaforma vengono caricati una serie di documenti che si ritengono completi, il Genio civile segnala, dice “guardate per me questo può entrare in graduatoria”, a questo punto tramite la direzione

difesa del suolo si fanno una serie di interlocuzioni e si individuano queste graduatorie in modo il più possibile oggettivo ovviamente perché chiaramente non tutti i finanziamenti sono modulabili all'euro, per cui ci sono finanziamenti che potrebbero rimanere per mezzo finanziati, per l'altra metà non potrebbero essere finanziati, per cui ci saranno quelli stralciabili che possono essere realizzati per stralci, per cui intanto ti finanzia il primo stralcio che deve essere funzionale però. Ecco se questa cosa non fosse possibile ovviamente bisogna scorrere la graduatoria fino a che non si trova un progetto che incastrerà bene nella parte finale che possa essere finanziato... poi tenete conto che quando un progetto è, pronto, è in uno stato di avanzamento abbastanza spinto, poi se non è dentro il documento operativo possono esserci, durante l'anno si attivano altri tipi di finanziamento, e quindi possono essere inseriti in altri canali di finanziamento..." in altre parole, anche fuori dal DODS un progetto pronto – e qui si torna all'importanza della progettazione, soprattutto da parte dei territori – il finanziamento “viene trovato...”

“In realtà - continua Radicchi - lo scoglio, la parte più difficile è proprio quella di arrivare poi a un progetto definitivo o un progetto esecutivo già approvato, cioè cantierabile, è quella la parte più difficile di tutte perché poi per arrivare ad un progetto cantierabile occorre aver fatto una proposta progettuale adeguata, che risponda bene al resto del territorio”

“nella valutazione delle priorità non solo conta lo stato di avanzamento del progetto e la cantierabilità ma ovviamente ha un peso importantissimo, come ho detto prima, l'esposizione dei terreni che sono difesi da queste opere, quindi è chiaro se dietro ho una città o un'infrastruttura strategica questo progetto assume dei punteggi tali per cui va per primo rispetto ad un intervento che magari può essere importante localmente ma che ovviamente mette in sicurezza, riduce il rischio per meglio dire, aree più... case sparse, aree rurali, eccetera.

“Questa cosa non la fa autonomamente Regione Toscana, lo fa con l'aiuto sia dell'Autorità di distretto e degli stessi Ministeri che poi finanziano le opere...”“L'Autorità di bacino distrettuale appunto, sempre utilizzando la medesima piattaforma, una volta che i settori regionali hanno fatto la pre istruttoria sostanzialmente, valuta diverse cose, valuta intanto le misure, se questo progetto è conforme a determinate misure che sono state individuate dal PGR, dal PAI dissesti, a seconda se si tratta di un'opera idraulica o di una frana, e valuta se quindi questo intervento è in grado di rispondere a queste misure; non solo, ne fa anche una valutazione dimensionale su quanti eventuali metri quadrati, chilometri quadrati, ettari possono essere ridotti di pericolosità idraulica molto elevata a media, oppure a elevata, quindi fa una valutazione e sulla base di questa valutazione dà dei parametri che aiutano poi dopo a stilare la graduatoria dei progetti da finanziare.”

Nel corso dell'audizione viene fatta un'ulteriore precisazione da parte del dott. Gabrielli , facendo il punto sulle risorse messe a disposizione dalla Regione nel 2024 a valere sulle opere inserite nel DOS: : *“Al momento quest'anno (2024 ndr) non ci sono state date risorse sul documento operativo, ancora non le abbiamo programmate, è stato fatto un primo documento operativo che è servito per incardinare i fondi della legge 145 all'interno del documento operativo per un discorso di organizzazione, anche le convenzioni fra ufficio del Genio civile e Comune nel caso in cui il Comune, quel discorso che faceva prima l'ingegnere Radicchi, cioè nel caso in cui il Comune non abbia la competenza allora c'è bisogno di una convenzione, quindi abbiamo bisogno di incardinare in quel senso.*

L'ultimo documento operativo con risorse regionali è stato quello del 2023 che però è stato importantissimo perché a causa del caro materiali che ha creato un blocco spaventoso nella programmazione, questo a livello nazionale, non dico Regione Toscana, sono state utilizzate le risorse del 2023 per andare a completare le risorse di interventi che programmate con i precedenti documenti operativi erano rimasti bloccati a causa della mancanza di finanziamento, quindi diciamo è, come diceva l'ingegnere Radicchi, durante l'anno ci sono più documenti operativi, alcuni sono senza risorse, perché servono per incardinare a livello normativo.

Un sistema, quello disegnato sommariamente dal responsabile difesa del suolo, che fa capire la complessità e la difficoltà che comporta molto spesso riuscire ad arrivare a vedersi finanziare una determinata opera, a partire dallo “ stato di avanzamento” della progettualità a discapito, pare di capire, della priorità che in intervento dovrebbe assumere, a causa dei vincoli posti dal legislatore statale alle procedure di spesa pubblica, che obbligano a privilegiare la cantierabilità tenuto conto del contesto di rischio e del livello di funzionalità a mettere in sicurezza determinate aree; da notare che molto spesso le aree più fragili e bisognose di interventi sono quelle di Comuni magari di piccole dimensioni, che hanno oggettive difficoltà proprio nella fase progettuale, magari perché in carenza di organico.

E' indubbio che, in un futuro non troppo lontano, nell'indice di priorità degli interventi si debba privilegiare questo tipo di situazioni, a maggior ragione nell'ottica di quella politica di sostegno alle aree interne che oggi dimostrano di essere le più critiche, anche perché spesso molto estese, in cui il rischio è prevalentemente idrogeologico.

Alla luce di queste dichiarazioni appaiono alquanto discutibili le dichiarazioni sopra riportate dell'assessore regionale competente, che non solo ha parlato di interventi continui da lustri per oltre 200 milioni all'anno, ma che ha ricordato lavori in corso per la sicurezza idrogeologica per 700 milioni, senza però specificare la fonte di finanziamento (le dichiarazioni del responsabile regionale difesa del suolo fa risalire i finanziamenti ai primi anni 2000), le opere in fase di realizzazione e le tempistiche per la fine dei lavori.

Abbiamo accennato alle modifiche normative intervenute nel corso degli anni, che hanno inciso anche sugli strumenti di programmazione e sulle loro modalità di attuazione, che parte dallo strumento degli accordi di programma (* nota su 2005 – accordo che prevedeva casse di espansione) (* sono stati forniti in copia alla commissione accordi di programma del 2010 e del 2015 con le relative integrazioni) che poi è stato gradualmente superato (anche se ancora in essere per quanto attiene gli interventi ivi previsti e non portati a compimento ed oggetto di integrazione peraltro anche in epoca recente), dal 2015 in poi, per effetto di alcune significative modifiche normative, fino al 2020, in cui di fatto la programmazione degli interventi è ricondotta ad un rapporto diretto tra Regione e Ministero, anche in virtù del ruolo che la stessa evoluzione normativa ha attribuito, dal 2015 in poi, ai Presidenti di Regione come Commissari di governo (NON in emergenza)

Spiega l'ing Massini, dirigente del settore difesa del suolo e protezione civile: *“dal 2015 al 2019 abbiamo fatto, mi sembra, quattro atti integrativi all'accordo del 2010, quindi non sono finiti nel 2015 gli accordi, ma sono continuati. In realtà, la programmazione è cambiata con il PN 2020, quindi con l'annualità 2020, dove effettivamente abbiamo sostanzialmente smesso di fare gli accordi e si è iniziata a fare una programmazione bilaterale: noi, Ministero dell'Ambiente – a livello statale e a livello statale con il Ministero dell'Ambiente – con il parere tecnico dell'autorità di distretto.*

“...dal 2000, parto più indietro ma noi purtroppo tutto raabbiamo alcuni finanziamenti anche dei primi anni 2000, quindi in quei 700 milioni (citati dall'Assessore Monni in audizione e sopra riportati, pari agli interventi in corso al momento dell'alluvione) ci dobbiamo mettere anche finanziamenti dei primi anni 2000, dal 2000 al 2005 le linee di finanziamento principali erano due, erano dello Stato tramite la regione e autonomamente della regione. Lo Stato andava avanti sui finanziamenti della cosiddetta legge 183/89, che prevedeva che lo Stato erogasse i soldi alla regione sulla base di un pianetto degli interventi concordato fra la regione e l'autorità di bacino, all'epoca erano autorità di bacino...quella lì era la forma di programmazione migliore (opinione personale di Massini ndr) , perché era quella dove c'era una dialettica tecnica che effettivamente andava a individuare le priorità, l'urgenza e

un'interlocuzione con gli enti locali, aveva di contro che era una dialettica lunga, per cui per decidere il finanziamento poteva passare anche un anno di tempo. Questa sicuramente non era una cosa buona. Allora cosa ha fatto il Ministero? Perché questi sono tutti atti poi, sostanzialmente, decisioni del Ministero. 2005-2010: ha iniziato ad accorciare l'interlocuzione, a farsi mandare dalle regioni, in accordo con i bacini – bacini perché ancora all'epoca si chiamava autorità di bacino – una programmazione e finanziava direttamente alle regioni l'elenco inviato. Questi si chiamavano i piani stralcio. Questo aveva come pro che era un po' più veloce, aveva di contro che aveva un po' meno dialettica.

Nel 2010 fu deciso di cambiare modalità, c'era bisogno di una figura che desse un'accelerata forte all'attuazione degli interventi e, sulla base di un accordo sottoscritto fra Ministero dell'Ambiente e regioni, erano individuati i famosi commissari, che nel caso della regione Toscana all'inizio – ma più o meno nel caso di quasi tutte le regioni – all'inizio furono soggetti esterni all'amministrazione regionale.

“Veniva un po' meno il ruolo delle autorità di bacino, che avevano un ruolo di consulenza ma non avevano un ruolo operativo, anche perché poi il finanziamento degli interventi era più o meno 50% Stato e 50% regione. Fino al 2015 si va avanti con questo modello, e sostanzialmente non ci furono grossi atti integrativi. Più o meno, l'importo complessivo dell'accordo erano 110-120 milioni. Poi si arriva al 2015 con l'istituzione di Italia Sicura, vennero definiti intanto dei criteri unitari per individuare gli interventi, che è il famoso DPCM del 2015 che poi a livello mediatico veniva chiamato il cosiddetto Piano nazionale.

“In realtà era un'identificazione omogenea a livello italiano degli interventi necessari da realizzare per quanto riguarda gli aspetti a difesa del suolo, e parallelamente fu sottoscritto un altro accordo fra regione e Ministero sostanzialmente con le stesse regole dell'accordo 2010, ma cambiava semplicemente delle procedure perché erano alimentati da fondi dell'Unione Europea e quindi dovevano essere applicate le regole dell'agenzia di coesione, e fu finalizzato agli interventi che portavano benefici nelle aree metropolitane.

Quindi noi dal 2015 in poi viviamo con due accordi, il cosiddetto accordo del 2010 fra regione e Ministero con il commissario, e il cosiddetto accordo 2015 fra regione e Ministero, con lo stesso commissario e con regole un pochino diverse, procedurali.

Sempre nel 2014, mi sembra, fu cambiata anche la modalità di nominare i commissari, non erano più soggetti individuati dal Ministero dell'Ambiente, ma erano di default, per norma, i Presidenti di Regione, che però anche in quel caso dovevano semplicemente attuare gli interventi che avevano definito a monte regione e Ministero dell'Ambiente nell'ambito degli accordi.

Di conseguenza al 2015, invece, quella è stata una modalità con cui abbiamo finanziato ulteriori interventi e abbiamo fatto degli atti integrativi però agli accordi, anche se era dopo il 2015 abbiamo fatto degli atti integrativi all'accordo del 2010 perché il Ministero lasciava la possibilità alle regioni di decidere in quale accordo integrare, fra virgolette, e noi abbiamo sempre scelto il 2010 perché le regole poi di rendicontazione e di attuazione erano un po' più semplici di quelle del 2015, quindi per velocizzare le procedure.

Poi dal 2020 ci sono i piani nazionali tutti gli anni...veniva sempre finanziato ...o alla fine dell'anno o addirittura all'inizio dell'anno successivo.

*Vado a memoria degli importi dal 2015 in poi, sarà sui 40-50 milioni ante 2020, poi 2020, 2021, 2022 e 2023 sono stati più o meno 20-25 milioni l'anno, quindi un centinaio di milioni, mentre nel 2024, anche se per ora non ce le hanno assegnate le risorse da poter spendere, ci hanno dato 83 milioni che però, appunto, devono tutti ancora partire (*a quanto ammonta totale degli ultimi 10 anni – contabilità speciale)*

“tutti questi accordi, compreso il PN, i piani nazionali, vanno a finire nella contabilità speciale, non transitano dal bilancio regionale ma è una contabilità speciale ad hoc che gestisce il commissario. Anzi,

sono due contabilità speciali, una dell'accordo 2010 e una dell'accordo 2015. Noi, come ho detto prima, versiamo tutto nella contabilità speciale dell'accordo 2010...Questo è un aiuto... però sono tutti fondi vincolati perché noi possiamo utilizzare quella contabilità esclusivamente per quegli interventi che, o precedentemente alla sottoscrizione dell'accordo o alla sottoscrizione del piano, regione e ministero hanno individuato... gli interventi dei piani nazionali sono tutti interventi che prende direttamente il Ministero da ReNdis”

La Regione Toscana, dunque, a decorre dall'anno 2010, secondo quanto dichiarato, ha dunque ricevuto, nell'ambito degli accordi di programma e delle successive integrazioni, intervenute dopo il 2015, almeno 150 milioni, cui si aggiungono gli 83 milioni del 2024 (totale 230 milioni circa, cifre che andrebbero verificate sui dati aggiornati della contabilità speciale.) e dipoi le somme che ogni anno lo Stato andrà a stanziare sui Piani Nazionali.

Queste risorse sono oggi disponibili, derivanti dagli accordi di programma comprese quelle che oggi arrivano in forza dei piani nazionali, sono di fatto nelle casse del Presidente di Regione, nel suo ruolo di Commissario governativo e NON transitano sul bilancio regionale.

Sono risorse dunque che possono essere utilizzate secondo quella logica di velocizzazione e semplificazione, proprio dello status commissariale, già disponibili, verrebbe da dire, per completare non solo ciò che è previsto negli accordi e nelle loro integrazioni ma anche ciò che si è chiesto di finanziare nei piani nazionali.

Ed allora perché non iniziare dal portare a compimento ciò che è già stato finanziato sul piano nazionale? Oggi, a distanza di 15 anni dal primo accordo di programma, a seguito dei nuovi poteri in capo ai Presidenti di Regione, funzionali a vedere realizzate velocemente le opere di mitigazione del rischio, perché le risorse, come abbiamo visto, ci sono e sono presenti nella contabilità speciale (altra e diversa, ovviamente, da quella aperta in fase emergenziale). Rimane comunque aperto un problema in merito alla trasparenza di queste procedure visto che non è ancora chiaro a quanto ammontano le risorse in contabilità speciale e per quali opere. Sarebbe invece fondamentale, anche alla luce dei poteri straordinari in capo al Presidente della Regione, che tutti i cittadini conoscessero con un accesso diretto sul sito internet della Regione Toscana le risorse disponibili, i progetti cantierabili e finanziabili oltre che il programma di interventi e di monitoraggio straordinario.

Tutto questo mentre gli interventi che, con fatica, vengono ammessi al finanziamento, contenuti nel DODS, spesso restano fermi, come ci hanno confermato gli uffici competenti auditi, anche per la farraginosità della procedura di validazione da parte del genio civile.

Non solo, se così fosse, al pari di ciò che dovrebbe accadere con le opere previste negli accordi, le modalità di realizzazione passerebbero dal canale privilegiato del Commissario governo.

Spiega ancora il direttore Massini: *“dal 2000 al 2010, andava avanti con il famoso modello della legge regionale 50/94 che era il modello degli accordi di programma regionali, che era la forma con cui la regione, non tanto con il Ministero dell'Ambiente, ma soprattutto con gli enti locali, procedeva al finanziamento degli interventi che presupponeva una compartecipazione finanziaria degli enti locali. Poi,*

per tutta una serie di motivi fra cui uno abbastanza determinante che era la difficoltà degli enti locali, via via che si andava avanti negli anni, a trovare le forme di finanziamento, ma la necessità di fare una programmazione che fosse omogenea e condivisa a livello regionale, con la legge 79/2012, poi recepita e riacquisita nella legge 80/2015, è stato prima definito il documento annuale per la difesa del suolo e poi, dal 2015, è stato modificato il nome ma il concetto era lo stesso, documento operativo per la difesa del suolo. Cosa prevedeva questo strumento? Prevedeva, un po' prima rispetto ai DPCM del 2015, di individuare dei criteri comuni per la programmazione degli interventi. I criteri comuni erano la cantierabilità..... per cui c'era bisogno di andare a finanziare interventi già cantierabili perché sennò sarebbe stato impossibile fare una programmazione, e poi andava a rispondere a cercare di finanziare gli interventi che avevano un'efficacia, davano risposta alle aree a più elevato rischio idraulico o rischio idrogeologico, ovvero le frane, quindi le aree più vocate o più soggette alle alluvioni o a fenomeni franosi. In base a cosa? In base alle perimetrazioni fatte prevalentemente dall'autorità di bacino o distretto, o, in assenza di queste – perché ovviamente quelle perimetrazioni non vanno a coprire tutti i corsi d'acqua, anzi prevalentemente coprono il reticolo primario, chiamiamolo così – all'interno degli strumenti urbanistici, in base prima alla legge 5, poi alla legge 1/2005, infine alla legge 65 come ulteriormente integrata dalla legge regionale 41, gli strumenti urbanistici comunali. Quindi anche lì potevano essere ricomprese, specificando ove non presenti nel PGRA e nel PAI, le aree a pericolosità.

“Dal 2013 a oggi il documento operativo è servito come archivio di alimentazione delle risorse regionali, ma anche come archivio di alimentazione quando poi è entrato in uso di ReNDiS, del sistema del Ministero dell'Ambiente, anche perché lo Stato nella sostanza ha individuato gli stessi identici criteri con il famoso DPCM 2015, anche perché sugli interventi contro le alluvioni e contro le frane i criteri sono quelli, si individuano gli interventi dove c'è più rischio frane e più rischio alluvione, lo stato, – poi c'è il solito problema nostro della cantierabilità..

“Mente gli accordi di programma e le loro integrazioni – quindi anche le opere ivi contenute previste e finanziate – continueranno a seguire, fino ad esaurimento, la logica di essere attuati tramite la figura commissariale individuata nel Presidente di Regione in via ordinaria – ben distinta dalla funzione commissariale nella fase di emergenza, gestita secondo le regole del Codice di Protezione Civile – tutti gli interventi confluiti nel DODS oggi cubano risorse regionali ma talora, nell'ambito delle nuove modalità di programmazione e finanziamenti degli interventi, bastano su una dialettica Regione / Ministero – Piani Nazionali, possono ambire anche a finanziamenti nazionali, se inseriti, in base a determinati criteri (che abbiamo visto essere cantierabilità ed un ritorno in termini alti del livello di protezione di una determinata area) tenuto conto anche delle priorità e delle aree di rischio individuate dall'Autorità di distretto.

Dunque, nell'ambito delle nuove modalità di programmazione anche gli interventi confluiti nel DODS potrebbero essere finanziati da risorse nazionali e seguire le regole del commissario di governo

Mettere a regime questo meccanismo, oggi, consentirebbe a questa Regione di fare un enorme salto in avanti nella prevenzione; come abbiamo avuto modo di rilevare, gli strumenti ci sono, non se ne devono aggiungere altri, anche per mettere a terra in tempi rapidi quegli interventi di prevenzione che, forse, nel complesso dei ruoli e delle responsabilità, sarebbero forse, in tutto o in parte, non lo sapremo mai, riusciti a mettere questa Regione nella condizione di difendersi più prontamente dal devastante impatto dell'alluvione di eventi meteorologici estremi, e forse ad evitare a tanti cittadini ed imprese danni e perdite di vite umane.

In quest'ottica non può sfuggire altresì come il venir meno dell'interlocuzione a livello di area vasta – in particolare il livello provinciale o comunque oggi gli enti locali – non

consente di mettere a terra interventi sui territori in tempi rapidi, salvo il passaggio dal DODS al Piano Nazionale, essendo venuto meno quel meccanismo di “raccolta degli interventi” sul territorio, che poi transitavano negli accordi di programma e di fatto accentrando la discrezionalità delle scelte, nel rapporto Regione / ministero, nel Presidente di Regione (ergo, degli Uffici competenti).

Da rilevare come la ratio del legislatore, sottesa all’aver attribuito dapprima soggetti terzi, poi ai Presidenti di Regione dal 2015, la funzione di commissario per l’attuazione degli interventi di mitigazione del rischio in via ordinaria aveva proprio l’obiettivo di realizzare quella speditezza nel fare opere concordate (e finanziate) da decenni proprio per evitare di arrivare ad una “gestione commissariale”

E se è vero che il commissario di governo” ordinario” opera mediante le contabilità speciali, sarebbe interessante conoscere l’entità delle somme transitate su detta contabilità almeno dal 2010 ad oggi; dati che la commissione non ha avuto tempo di acquisire ma rilevanti per avere il quadro completo delle risorse arrivate in Toscana negli ultimi 15 anni e sapere su quali interventi oggetto degli accordi e delle loro interazioni hanno finanziato.

Lo stravolgimento dell’impostazione iniziale ha sacrificato principalmente l’interlocuzione sul piano locale.

Sul punto, si riportano anche le dichiarazioni di Checcucci: *“il parere dell’Autorità di bacino dal 2021 è diventato propedeutico all’erogazione del finanziamento rispetto a quell’intervento, però per quanto riguarda le opere, le opere non vengono prese dai nostri piani triennali, ma ormai da tanto, sicuramente da una quindicina d’anni, le opere vengono sostanzialmente individuate dalla Regione. La Regione indica le opere di cui ha bisogno al Ministero e il Ministero sulla base delle risorse che ha a disposizione, che siano linee di bilancio, che siano FSC ’14-’20 o ’21-27, che siano altre linee di finanziamento, Ministero degli interni, fondi comunitari, quindi una cosa sono le linee di finanziamento, che possono interessare più o meno, una cosa è la procedura di validazione, tutto ciò che deve andare in ReNDiS,*

“L’accordo di programma è uno strumento, dal 2019, con il Governo del 2019 gli accordi di programma furono lasciati da parte per veicolare le risorse, e secondo me invece era una gran cosa l’accordo perché l’accordo è uno storico, è la storia, poi uno con gli atti integrativi ricostruisce la storia di quell’opera, di come è stata finanziata in quella regione; invece con il Governo del 2019 si decise di procedere alle erogazioni finanziari sul suolo con i DM, prima DPCM e poi DM, ... perché potete vedere che proprio nelle varie annualità c’è scritto: il Piano operativo 2019 DPCM 2019, Piano operativo 2020... sono le varie linee di finanziamento che tutti gli anni lo Stato mette a disposizione e il Ministero dell’ambiente trasferisce, dal 2019, ’20, ’21, ’22, ’23, ’24, sono DM diretti alla contabilità speciale. L’accordo di programma era nel 2015, prima del 2010 poi nel 2015 quando lo Sblocca Italia, prima ancora in 91 del 2014 individuò i presidenti di Regione Commissario di governo al posto dei precedenti commissari, che erano invece nominati uno per Regione dalla Stato-Regioni, nel 2010 c’erano figure terze, invece 2015 lo Sblocca Italia, Governo Renzi individua i Presidenti di Regione come Commissari suolo. E questa è storia, da allora le risorse venivano veicolate per il tramite degli accordi di programma, che vuol dire? Vuol dire che quando il governo Renzi fa l’accordo aree metropolitane, Genova, Milano, Firenze, le aree metropolitane di cui abbiamo sentito parlare Italia sicura eccetera eccetera, quelle risorse lì, che vanno nelle contabilità speciali dei Presidenti di Regione, venivano veicolate attraverso la sottoscrizione di accordi di programma Stato, Regione, Protezione civile, nel Collegio di vigilanza si dava atto delle risorse, venivano allocati i finanziamenti su un’opera piuttosto che su un’altra, una forma con cui la Difesa suolo è andata avanti dal 2010 in poi. Poi nel 2019 questa abitudine si è persa, e fu detto che era troppo lunga la cosa

degli accordi, il governo allora decise di cedere il DPCM sappiamo suolo piano Nazionale 2019, il Governo allora decise di procedere con il DPCM. Il famoso Piano suolo, Piano nazionale del 2019 del governo Conte è quelli, poi dopo addirittura siamo passati ai DM, ci sono direttamente i Ministeri che danno le risorse alle Regioni.

“Come avviene l'erogazione delle risorse? Sulla base di quanto c'è a disposizione nei capitoli prendiamo il Ministero dell'ambiente, la Regione fa sapere quali opere vuole inserire; la Regione inserisce il ReNDiS e lì ovviamente inizia la procedura di valutazione, validazione dell'Autorità rispetto a quello che l'Autorità deve dire, quindi si parte dalla Regione, Ministero, Regione, Autorità, non si parte dal Piano di bacino. Poi queste opere sono tutte nel Piano di bacino...”

*“...solo una specifica, gli interventi che noi conosciamo sono quelli che riguardano la maggior parte del reticolo principale, e sono quelli che troviamo ReNDiS come dicevo prima; poi ci sono molti altri interventi che non compaiono in ReNDiS perché sono interventi che vengono fatti su ad esempio reticolo secondario direttamente da Consorzi di bonifica, o dati dalla Regione ai Consorzi di bonifica come è normale che sia, quindi tenete presente che io quando parlo di interventi attuati dal Presidente Giani come Commissario di governo sulle opere riguarda precipuamente proprio le opere a cui facevo riferimento prima, e cioè quelle erogazioni nazionali, le linee di finanziamento nazionali per la quale si avvia poi la procedura di programmazione, realizzazione, attuazione, monitoraggi, inserimento in banca dati eccetera, che ho descritto prima. Poi ce ne sono altri che sicuramente la Regione, ma la Regione non il Presidente Commissario di governo, ma la Regione fa con risorse proprie, con ovviamente finanziamenti. Quindi chiarito che quello per cui il Presidente è Commissario del governo sono le opere tutte, che riguardano interventi di mitigazione del rischio a valere su tutte le linee di finanziamento nazionali, il resto può fare come vuole evidentemente, può avvalersi o non avvalersi, ho già detto, di chi vuole, sulle varie zone - bacini, sotto bacini, principali criticità - ovviamente abbiamo il quadro desumibile dallo storico e da ReNDiS attualmente di ciò che è con i vari stadi di avanzamento in corso, in progettazione” ed aggiunge : “...Accordi di programma e piano nazionale, tutti. Dal 2015 in poi, piano nazionale, piano 2019, DPCM venti 2020, 2021 e 2022, accordi di programma 15, accordi di programma 10, set integrativi 2021, 2022, 2023 e 24. Tutto. Quindi alla difesa delle opere di prevenzione ci pensa il commissario, tranne credo le manutenzioni che non so se vanno nel DODS ...Il commissario può fare tutto**, tant'è che recentemente, per informazione, fa la relazione al Parlamento e parla di tutto nella relazione che viene fatta annualmente come commissario, Presidente di Regione 2023, credo ci sia l'aggiornamento 2024. “*

*** ciò che rientra nelle linee di finanziamento nazionali, a valere su accordi di programma, loro integrazioni ed i piani nazionali.*

8. IL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA QUALE COMMISSARIO DI GOVERNO EX ART. 10 DEL DECRETO LEGGE 24 GIUGNO 2014, n. 91, ss.mm.ii.:

Dalla relazione annuale al Parlamento 2024 in merito agli interventi di contrasto del dissesto idrogeologico e al loro stato d'attuazione è possibile ricavare il quadro dei poteri dei commissari di governo:

L'attuazione degli interventi è assicurata dal Commissario di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico con i compiti, le modalità, la contabilità speciale e i poteri di cui all'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, ss.mm.ii.:

4. Per le attività di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori, ivi inclusi servizi e forniture, il Presidente della regione può avvalersi, oltre che delle strutture e degli uffici regionali, degli uffici tecnici e amministrativi dei comuni, dei provveditorati interregionali alle opere pubbliche, nonché della società ANAS S.p.A., dei consorzi di bonifica e delle autorità di distretto, nonché delle strutture commissariali già esistenti, non oltre il 30 giugno 2015, e delle società a totale capitale pubblico o delle società dalle stesse controllate.

5. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il commissario di Governo è titolare dei procedimenti di approvazione e autorizzazione dei progetti e si avvale dei poteri di sostituzione e di deroga di cui all'articolo 17 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26. A tal fine emana gli atti e i provvedimenti e cura tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche, necessari alla realizzazione degli interventi, nel rispetto degli obblighi internazionali e di quelli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

6. L'autorizzazione rilasciata ai sensi del comma 5 sostituisce tutti i visti, i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta e ogni altro provvedimento abilitativo necessario per l'esecuzione dell'intervento, comporta dichiarazione di pubblica utilità e costituisce, ove occorra, variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, fatti salvi i pareri e gli atti di assenso comunque denominati, di competenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, da rilasciarsi entro il termine di trenta giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale l'autorità procedente provvede comunque alla conclusione del procedimento, limitatamente agli interventi individuati negli accordi di programma di cui al comma 1.

Va precisato che i poteri di sostituzione e di deroga di cui all'articolo 17 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, citati al comma 5 dell'art. 10 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, corrispondono a quelli già previsti dal comma 4 dell'art. 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185:

4. Per l'espletamento dei compiti stabiliti al comma 3, il Commissario ha, sin dal momento della nomina, con riferimento ad ogni fase dell'investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari. Il commissario provvede in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico, e fermo restando il rispetto di quanto disposto dall'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; i decreti di cui al comma 1 del presente articolo contengono l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare.

Ulteriori facoltà vengono attribuite ai Commissari di Governo dal comma 4 dell'art. 7 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133:

4. Per le attività di progettazione ed esecuzione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico di cui agli accordi di programma stipulati con le Regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, i Presidenti delle Regioni, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, possono richiedere di avvalersi, sulla base di apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti, di tutti i soggetti pubblici e privati, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica prescritte dal codice di cui al

decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ivi comprese società in house delle amministrazioni centrali dello Stato dotate di specifica competenza tecnica, attraverso i Ministeri competenti che esercitano il controllo analogo sulle rispettive società, ai sensi della disciplina nazionale ed europea.

Infine, con particolare riferimento alle procedure di esproprio, che spesso costituiscono una causa di rallentamento nell'esecuzione degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico, sono state introdotte semplificazioni dall'art. 36-ter del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.

In particolare, il comma 10, "Fermi restando i poteri già conferiti in materia di espropriazioni da norme di legge ai Commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico", sancisce l'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 11, 12 e 13 "alle procedure relative agli interventi finalizzati all'eliminazione o alla mitigazione dei rischi derivanti dal dissesto idrogeologico nel territorio nazionale, a tutela del supremo obiettivo della salvaguardia della vita umana".

Il comma 11 riduce, in via generale, alla metà i termini recati dal TU in materia di espropriazione per pubblica utilità di cui al DPR n. 327/2001, ad eccezione del termine di cinque anni del vincolo preordinato all'esproprio, di cui all'articolo 9 del citato testo unico, e dei termini previsti dall'articolo 11, comma 2, dall'articolo 13, comma 5, dall'articolo 14, comma 3, lettera a), dall'articolo 20, commi 1, 8, 10 e 14, dall'articolo 22, commi 3 e 5, dall'articolo 22-bis, comma 4, dall'articolo 23, comma 5, dall'articolo 24, dall'articolo 25, comma 4, dall'articolo 26, comma 10, dall'articolo 27, comma 2, dall'articolo 42-bis, commi 4 e 7, dall'articolo 46 e dall'articolo 48, comma 3, del medesimo testo unico.

Il successivo comma 12 stabilisce che - in caso di emissione di decreto di occupazione di urgenza finalizzato all'espropriazione delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico - alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso si proceda, omesso ogni altro adempimento e in deroga all'articolo 24, comma 3, del citato DPR n. 327 del 2001, anche con la sola presenza di due rappresentanti della Regione o degli altri Enti territoriali interessati.

Il comma 13 disciplina l'occupazione d'urgenza ai fini dell'espropriazione delle aree occorrenti per la realizzazione degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico, in particolare prevedendo che per siffatta occupazione e per le eventuali espropriazioni delle aree occorrenti all'esecuzione delle opere e degli interventi, l'autorità procedente, qualora lo ritenga necessario, proceda a convocare la Conferenza di servizi di cui all'articolo 14 della Legge n. 241/90, fissando a 30 giorni il termine massimo per il rilascio dei pareri in sede di Conferenza.

***Sebbene il Commissario sia dotato di poteri straordinari, la cui attribuzione è dettata dalla necessità di attuare rapidamente opere di preminente interesse nazionale, quali sono gli interventi di prevenzione, mitigazione e contrasto al dissesto idrogeologico ai sensi dell'art. 36-ter del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, dalle relazioni annuali non emerge un diffuso e sistematico utilizzo di detti poteri da parte dei Commissari. In Toscana invece i poteri sostitutivi sono stati utilizzati, per: varianti agli strumenti urbanistici; espropri; dichiarazioni di pubblica utilità.*

Il quadro riepilogativo degli Accordi di Programma ex art. 2, comma 240, della Legge 191/2009 al 31/12/2022, riporta come l'Accordo sia stato siglato per la Toscana il 3 novembre 2010 e come si siano susseguiti poi ben sei atti integrativi, nel 2011, 2012, 2017,

2019, 2020 e 2021. Il numero di interventi è invece pari a 142 e l'importo finanziario totale è pari a 186.111.373,21 euro.

Per quanto attiene invece il quadro normativo relativo all'individuazione degli interventi, una tappa essenziale è stata rappresentata dal DPCM 28 maggio 2015, concernente "Individuazione dei criteri e delle modalità per stabilire la priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico". Il suddetto provvedimento è stato poi sostituito dal DPCM 27 settembre 2021, recante "Aggiornamento dei criteri, delle modalità e dell'entità delle risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico", attualmente vigente.

Il DPCM 27 settembre 2021 suddivide la procedura di selezione degli interventi in 5 fasi, tra loro consequenziali:

Fase 1: inserimento dei dati e validazione da parte delle Regioni

Questa prima fase consiste nell'inserimento, da parte delle Regioni/Province autonome, della richiesta di finanziamento all'interno della piattaforma ReNDiS-web, mediante la compilazione di una "scheda istruttoria" che consente sia il caricamento di documenti progettuali che di informazioni sulla classificazione dell'area d'intervento in termini di pericolosità/rischio, nonché sulla tipologia ed entità degli elementi esposti a rischio. La conclusione di tale fase viene comunicata, attraverso il sistema ReNDiS, all'Autorità di bacino Distrettuale competente.

Fase 2: valutazione dell'intervento da parte dell'Autorità di bacino Distrettuale

L'Autorità di Bacino Distrettuale valuta gli interventi in termini di compatibilità con gli strumenti pianificatori vigenti, in relazione al rischio da frana (Piani di Assetto Idrogeologico – PAI) e al rischio da alluvioni (Piani di Gestione del Rischio da Alluvioni – PGRA) nonché l'incidenza delle opere previste in progetto sulla mitigazione della pericolosità o del rischio idraulico ed idrogeologico rispetto alle aree interessate. Questa fase consente di instaurare un meccanismo virtuoso e coerente tra pianificazione e programmazione degli interventi, in quanto le Autorità di Bacino non sono solo chiamate ad esprimere un parere di compatibilità, ma anche ad attribuire un punteggio ulteriore per gli interventi che garantiscano l'attuazione delle misure dei PGRA.

Fase 3: convalida dell'intervento e assegnazione del punteggio

L'emissione del parere da parte dell'Autorità costituisce presupposto di procedibilità della richiesta di finanziamento. Qualora l'Autorità esprima parere negativo, l'intervento non può, infatti, proseguire nell'iter di valutazione. Ottenuto tale parere, il sistema ReNDiS genera automaticamente, per ciascuna Regione/Provincia autonoma, un elenco di interventi ordinati per punteggio, secondo i criteri previsti dallo stesso DPCM. Con la somma dei valori pesati, relativi a ciascun parametro, si ottiene il punteggio complessivo, in base al quale gli interventi verranno classificati su base regionale e costituiranno, pertanto, la "Graduatoria Regionale delle richieste di finanziamento". Va tenuto presente che, secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 2, del decreto-legge n. 133/2014, come modificato dalla legge di conversione n. 164/2014, gli "interventi integrati", ovvero che integrino gli obiettivi della Direttiva 2000/60/CE (c.d. Direttiva Acque) e della Direttiva 2007/60/CE (c.d. Direttiva Alluvioni), accedono prioritariamente al finanziamento. Inoltre, al fine di consentire alle Regioni/Province autonome di fronteggiare situazioni di

rischio, comunque considerate urgenti ed indifferibili, il DPCM prevede che il Soggetto responsabile della programmazione regionale, nell'ambito delle risorse disponibili e fino alla concorrenza del 20% del finanziamento ministeriale, possa proporre interventi in deroga rispetto alla graduatoria generata dal sistema ReNDiS, ma pur sempre sottoposti al parere dell'Autorità di bacino distrettuale e alla verifica del MASE.

Fase 4: riscontro classificazione degli interventi presentati

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, sulla base delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, comunica alle Regioni/Province Autonome l'avvio della programmazione degli interventi, chiedendo alla Regione/Provincia, sulla base della vigente graduatoria ReNDiS, di presentare la propria proposta di finanziamento. Ricevute le proposte, consistenti nell'elenco d'interventi di cui si chiede il finanziamento, il MASE verifica che le liste di interventi presentate dal Soggetto responsabile della programmazione regionale, rispettino la graduatoria presente in ReNDiS ed eventuali sovrapposizioni degli interventi proposti con quelli relativi ad altri programmi di finanziamento.

Fase 5: valutazione economica e appaltistica

In tale fase, il Ministero dell'Ambiente verifica che, in relazione all'istanza di finanziamento proposta, siano stati inseriti sul sistema ReNDiS, dalla Regione o dal soggetto dalla medesima incaricato, gli elaborati tecnico-economici di progetto, comprendenti il CUP e i relativi cronoprogrammi tecnico-finanziari, i quadri economici e le stime dei lavori da eseguire; infine, che i rispettivi dati di natura economico-appaltistica siano coerenti e completi.

Concluse le attività istruttorie, sugli schemi di decreti ministeriali che approvano l'elenco degli interventi, corredati dai relativi cronoprogrammi, che complessivamente costituiscono "Il Piano degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico" a valere sulle risorse di bilancio del MASE, vengono acquisiti l'intesa dei Presidenti delle Regioni/Province autonome interessate, come stabilito dall'art. 16, comma 2, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, e il concerto con il Ministro per la Protezione Civile e le politiche del mare, ai sensi dell'art. 29-bis del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, che ha ulteriormente modificato l'art. 7, comma 2, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133.

Gli interventi ammessi a finanziamento sono identificati dai relativi codici unici di progetto (CUP), ai sensi dell'articolo 11, commi 2-bis e 2-ter della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

**Una volta concluso l'iter amministrativo stabilito dal DPCM 27 settembre 2021 e dal citato art. 7, c. 2, del DL 133/2014 ss.mm.ii., ad avvenuta registrazione degli atti di programmazione da parte degli Organi di controllo, il MASE trasferisce in unica soluzione il 100% delle risorse di bilancio programmate, versandole nelle Contabilità speciali dei Commissari di Governo che, pertanto, dispongono sin da subito dell'integrale copertura finanziaria e di cassa necessaria per velocizzare al massimo l'attuazione degli interventi.

9. LA PROGRAMMIZIONE DEGLI INTERVENTI DI "RICOSTRUZIONE" – (le opere di cui alla lettera D) dell'art. 25 del Codice di Protezione Civile

Sulla spinta dell'evento alluvionale, la Regione ha richiesto ai Sindaci di operare un censimento delle opere classificabili come lettera D) ai sensi del codice di protezione civile

2018 art. 25., sui quali molto si è discusso, anche in sede di commissione. (* riportate dettato normativo)

Sul punto, a precisazione della natura di tali interventi, si ritiene opportuno riportare le dichiarazioni del direttore Massini: *“Gli interventi D in realtà non hanno molti criteri per la sua individuazione, tranne quanto scritto in legge, che sono interventi per la riduzione del rischio residuo dovuti all'evento. Questo è un tema un pochino complicato sul piano tecnico perché in realtà anche il dipartimento non si muove sulla base di criteri specifici definiti ex-ante, ma si muove sulla base dei singoli eventi. Faccio un esempio: non necessariamente un determinato intervento che ci ha riconosciuto a novembre 2019, oggetto di un'altra dichiarazione di stato di emergenza, ce lo riconosce per l'evento del 2023. Perché? Perché, io aggiungo comprensibilmente, alcune valutazioni vengono fatte anche in funzione delle risorse economiche che sottintendono. Era un po' il ragionamento che facevo prima, essendo una richiesta molto importante 1 miliardo sono tanti soldi, probabilmente nei criteri è molto più stringente di altre situazioni. La legge glielo consente perché l'unico dispositivo è quello della legge stessa, articolo 25, comma 2, lettera d) del codice di protezione civile, per cui questa è un po' la situazione. Ci sono alcune cose che sono certe, e perlomeno fino ad oggi il dipartimento ha sempre ritenuto condivisibilmente importanti, essenziali e dirimenti. La prima: ci deve essere nesso di causalità con l'evento, per cui, faccio un esempio stupido, la cassa di espansione di Figline, che non ci incastra un cavolo con l'evento, anche se non gli si va a chiedere soldi, non ce la finanzia mai. Ma non solo, se un argine durante l'evento non ha avuto particolari problemi, ancorché sia da consolidare, rialzare, eccetera, in una zona dell'evento – argine della Bardena tanto per fare un esempio – non ce lo finanzia perché non c'è il nesso di causalità con l'evento. Il primo principio è che ci deve essere il nesso di causalità con l'evento”.*

Ne consegue che la quantificazione, l'individuazione e la liquidazione di quanto richiesto su tali presupposti resta all'interno di parametri che rispondono alle norme, ed alle regole e criteri del codice di protezione civile e se quei criteri non si rispettano, è evidente che gli stessi non possono essere finanziati.

Qualsiasi opera di ricostruzione, nei termini sino ad oggi declinati, all'epoca dell'alluvione, con relativa stima delle opere necessarie, se concepita in ottica emergenziale - così parrebbe – è soggetta a norme di legge ed al vaglio del dipartimento di protezione civile; così è per la Toscana, così è per qualsiasi altra Regione Italiana.

Diverso è invece parlare di ricostruzione in una fase non emergenziale che, abbiamo visto sopra, deve tenere conto di un quadro normativo che mette oggi più che in passato i Presidenti di Regione come Commissari di Governo – non in emergenza – di avere tutti quei poteri straordinari che possono consentire di attuare gli interventi di prevenzione e mitigazione del dissesto e con risorse che immediatamente il Ministero mette a disposizione, perché così funziona in base alla legge.

E ciò vale per gli accordi di programma, per le integrazioni, per i piani nazionali ma anche, come spiegava il direttore Massini, anche per opere che, in ipotesi, dal DODS possono essere inserite, nelle richieste di finanziamento dei Piani Nazionali, così da beneficiare di risorse immediate e di una corsi più veloce.

Un ragionamento che oggi potrebbe anche essere percorribile, dal momento che siamo nella condizione, per effetto del “censimento delle opere” chiesto agli enti locali, ai consorzi ed a tutti i soggetti coinvolti per elaborare l'allegato D), di avere già un elenco di interventi prioritari, che non aspettano altro di essere magari inseriti in una

programmazione nazionale, che ne consenta un più veloce iter di finanziamento e realizzazione. (* allegare censimento lettera D)

Diverso e con canali peculiari e specifici è invece la richiesta di accesso al fondo di solidarietà europeo, per il quale è stata predisposta apposita relazione e che segue un iter proprio ma per l'elaborazione della quale vi sono confluiti anche le richieste predisposte come allegato D) ex art. 25 Codice Protezione Civile.

CONCLUSIONI

L'evento meteorologico che ha investito la Toscana nei mesi di ottobre e novembre 2023 viene inquadrato dalle statistiche e dalla descrizione scientifica, come un evento di tipo eccezionale.

Questo aspetto è stato approfondito sotto il profilo tecnico nelle audizioni a ciò dedicate (LaMMA) confluite poi anche nella analisi riportata e ripresa, nella relazione trasmessa all'Unione europea per l'accesso al fondo di solidarietà si evince nel dettaglio quella che è stata l'evoluzione dell'evento, nonché la genesi della perturbazione.

Il tema del rischio idrogeologico, della messa in sicurezza del territorio, della prevenzione, sono emersi come temi centrali nell'ambito dell'attività della Commissione di Inchiesta, interrogandoci anche sul perché tali, estremi, estremi eventi meteorologici, frutto comunque di un cambiamento climatico in atto, hanno impatti così devastanti sui territori e sulle comunità colpite.

Se l'evento analizzato ha rappresentato un'eccezionalità, è necessario evidenziare anche che questi eventi si manifestano con sempre più frequenza, basti pensare che proprio alla fine dei lavori della stessa Commissione la Toscana è nuovamente colpita da eventi meteorologici importanti che hanno già creato danni significativi sui nostri territori e alle nostre comunità.

Il percorso di audizioni ha aiutato i commissari non solo a capire meglio le normative e gli organi istituzionali preposti alla sicurezza idrogeologica, ma ha anche stimolato domande, tra le quali: cosa è mancato – se qualcosa è mancato – e cosa manca per mettere al sicuro oggi la Toscana, il suo territorio, i suoi cittadini e le sue imprese?

La Toscana - e il suo sistema complessivo, sia di gestione dell'emergenza sia in termini di prevenzione - ha saputo rispondere? Era pronta per evitare quel che è successo? Era pronto il sistema del reticolo idraulico, soprattutto quello secondario, a rispondere ad eventi di tale portata?

Tutto questo partendo da una premessa, che un conto è la gestione emergenziale e l'altra è l'ordinaria attività di programmazione / realizzazione/ finanziamento e monitoraggio degli interventi messi o da mettere a terra funzionali alla mitigazione del rischio.

Nel primo caso (gestione emergenziale) come abbiamo visto, l'attività si regge su regole proprie, quelle dettate dal Codice di Protezione Civile, che hanno guidato l'attività del Presidente di Regione, come Commissario all'emergenza, in forza della più volte citata ordinanza 1037, in tutte quelle che sono state le attività contestuali all'evento del 2 novembre 2023; tutto questo è avvenuto mediante ordinanze commissariali, per il cui dettaglio si rinvia all'ultima relazione di monitoraggio inerente i piani degli interventi autorizzati ai sensi dell'art. 25 del Codice di Protezione Civile, risalente a settembre 2024.

La struttura commissariale ha tutt'ora attiva la gestione dei mandati di pagamento inerenti i ristori conseguenti all'alluvione, che ancora oggi non hanno visto la totale evasione delle domande presentate, mediante il vaglio preliminare degli uffici comunali appositamente istituiti e poi degli uffici regionali; un'attività che presumibilmente non è detto si esaurisca in tempi rapidi e che è oggetto di forti sollecitazioni da parte dei comitati dei cittadini, che sono stati ascoltati in occasione della audizioni. Da questo punto di vista risulta quanto mai urgente, anche tenendo conto del ripetersi di fenomeni meteorologici che comportano

danni a comunità e territori, la costituzione di una vera e propria Task Force regionale in supporto, dal punto di vista amministrativo, ai cittadini ed imprese per la presentazione della documentazione necessaria per ricevere i ristori.

Nel secondo caso, l'ordinaria attività di programmazione/realizzazione e monitoraggio degli interventi si regge su norme di legge che oggi sono distinguibili su un piano strettamente regionale (i documenti operativi di difesa del suolo) a cui si affianca il sistema di manutenzione dei reticoli, in particolare quelli di tipo secondario - che, secondo quanto appreso, sono stati un fattore di alta criticità nella maggior parte dei territori e talora anche causa di danni importanti in conseguenza tracimazioni, rotture arginali, molto spesso anche causati dall'opera dell'uomo su quelle zone ed ove, secondo quanto riferito, è risultato persino difficile intervenire sia in manutenzione che nell'adeguamento delle strutture.

E' chiaro che dove funziona al meglio l'attività di programmazione ed esiste una puntuale attività di manutenzione così come una speditezza nel realizzare quegli interventi necessari a mettere in sicurezza il territorio, in ottica di prevenzione, è minore il rischio che eventi particolarmente intensi ed in prospettiva sempre più frequenti, possano determinare gli effetti disastrosi - con i costi enormi che ne sono derivati, purtroppo anche in vite umane - cui abbiamo assistito su alcune delle zone più antropizzate della Toscana nel novembre 2023.

E' così altrettanto chiaro che, se c'è un sistema di protezione civile, soprattutto a livello comunale, che funziona, è pronto, ha adeguato i propri piani di protezione civile tenendo conto delle aree a rischio nel proprio Comune, magari monitorando costantemente gli aggiornamenti forniti della elaborazioni dell'Autorità di distretto, ovvero che abbia pianificato il proprio sviluppo urbanistico su criteri improntati alla salvaguardia del territorio - e dei residenti nella propria comunità - nel rispetto delle aree maggiormente a rischio, acquisendo ogni utile informazione a tal fine, pubblicamente accessibile, è certo che, laddove questi elementi siano stati messi a terra nel pieno rispetto di quanto previsto dalla legge - allora si potrà pensare di avere comunità realmente pronte ad affrontare eventi estremi, per quanto possibile.

Di certo oggi tanti Comuni, chi più chi meno, si sono trovati ad affrontare situazioni estremamente serie in base al proprio livello di "rodaggio" nella gestione delle allerte ma senza delle reazioni univoche, come ha rilevato lo stesso ex Sindaco di Prato Biffoni; proprio per questo, c'è da chiedersi quali strumenti vadano messi in campo per coordinare le iniziative che i comuni devono assumere in caso di allerta, in modo da evitare che comuni per i quali il livello di allerta è il medesimo assumano tra loro iniziative diverse in ordine alla chiusura di scuole, spazi pubblici, negozi.

Nell'analisi del sistema di allerta, è emersa anche la proposta di rivedere la delibera 395/2025, sia nel sistema di classificazione, sia per quanto concerne le aree di allerta, proprio perché a distanza di dieci anni e con i cambiamenti climatici in atto, le azioni / reazioni collegate all'attuale classificazione dei colori (verde, giallo, rosso, arancio e rosso) potrebbero non più essere attuali rispetto anche alle azioni richieste a determinati livelli di criticità; in questo senso va letta l'affermazione del dottor Mazzanti, per cui "col senno di poi ci sarebbe stata allerta rossa", segno che l'intero sistema così come concepito nella delibera del 2015 va adeguato ad un contesto meteo / climatico in forte mutamento.

Sarebbe utile, in questo senso, dotarsi di una norma che preveda la microzonizzazione del rischio idrogeologico, così da avere più strumenti per prevenire e intervenire, anche in emergenza, laddove necessario.

Di certo, il dato che è emerso, per cui attualmente la gran parte dei Comuni toscani non ha ancora adeguato i propri piani di protezione civile, in particolare alla luce del DPCM Draghi del 2021 (recepito dal dipartimento di protezione civile regionale con delibera nel 2022) è un dato su cui riflettere; quando il responsabile del settore, Dott. Mazzanti, afferma che, in molti Comuni, in occasione dell'evento “ *sono prevalse situazioni di panico*”, è segno che c'è necessità di un intervento più incisivo, anche se, occorre dirlo, la Regione non ha poteri coercitivi ma solo consultivi e non vincolanti nei confronti dei Comuni che non adeguano i piani. Comuni che però devono essere edotti delle gravi responsabilità cui vanno incontro in caso di mancato adeguamento. Pare meritevole di lode quindi l'iniziativa relativa alle attività di formazione degli enti locali, avviata dal settore protezione civile regionale, in tema di redazione dei piani di protezione civile.

Anche una revisione del Codice di Protezione Civile sarebbe indubbiamente auspicabile, in particolare, da segnalare, perché emerso anche in occasione delle audizioni di alcuni comitati di cittadini, la complessità della stessa modulistica da compilare, che spesso ha fatto desistere molti danneggiati dal presentare le domande; così come la necessità di esibire i giustificativi dei pagamenti - quindi il dover anticipare - per poi vedersi restituite le somme è stato un altro elemento di criticità, così come il costo pieno a carico dell'utente, derivante dall'applicazione dell'IVA a questo tipo di prestazioni, conseguenti al ripristino dei danni da calamità naturale; così come la stessa classificazione dell'art. 25, più volte citato, oggi rischia di non coprire tante voci di danno che, è opportuno dirlo, nel caso dell'alluvione di novembre hanno trovato ristoro a seguito di un intervento normativo *ad hoc* del Consiglio Regionale.

La fragilità del nostro territorio richiama dunque all'opportunità di azioni maggiormente puntuali rispetto al passato, tenuto conto che gli strumenti vigenti consentono già di programmare interventi di mitigazione del rischio/ prevenzione del dissesto, sulla base dei Piani elaborati dall'Autorità di distretto (nel nostro caso il P. piano G. gestione R. rischio A. alluvione), aventi valore di norma primaria, poiché approvati con DPCM, che hanno lo scopo di evidenziare, anche a fini di protezione civile, oltre che urbanistica, per i Comuni e comunque nell'interesse di tutti i soggetti pubblici coinvolti nella gestione del territorio, in particolare nelle aree maggiormente a rischio così come i bacini idraulici più fragili, specie secondari, che in occasione dell'alluvione hanno mostrato tutta la loro vulnerabilità e che, nel tempo, anche in conseguenza dell'abbandono delle attività agricole - cui non è seguita una adeguata opera di manutenzione operata dai soggetti competenti - sono diventati fattori di rischio per le comunità insediate in prossimità di quelle zone o corsi d'acqua. Per tale ragione, è necessario anche immaginare l'adozione di nuovi strumenti di monitoraggio del territorio ed in particolare degli argini dei corsi d'acqua, con particolare attenzione al reticolo secondario, anche tramite la tecnologia satellitare.

Ciò posto, nonostante il lavoro svolto dai consorzi di bonifica, è stato più volte evidenziato come nel tempo potrebbe essere stata l'attività di manutenzione ad essere maggiormente sacrificata rispetto al ritorno che, anche in termini di immediata “percezione” da parte del cittadino ha invece una nuova opera; un paradigma che, è stato sottolineato, dovrebbe essere corretto nel prossimo futuro. A cominciare da una rinnovata attenzione alla

manutenzione degli argini, che sono la vera criticità, va immaginata un'azione coordinata – anche sotto il profilo della ricerca delle risorse – affinché una delle problematiche emerse sia definitivamente risolta.

L'attività dei Consorzi di bonifica – cui è attribuita la principale attività di manutenzione del reticolo idraulico ma non solo e non su tutte le categorie di opere - è una attività che deve essere oggetto di un monitoraggio molto più stringente, a cominciare da una attenta verifica dell'adempimento dei P. piani di A. attività di B. bonifica e con un livello di priorità più alto nella programmazione anche sugli interventi in capo al consorzio; sul punto pesano i 140 milioni di cui il Consorzio 3 dichiara di avere più volte fatto richiesta alla Regione, peraltro per manutenzione arginature, ma che non sono mai arrivati.

In un'ottica di rafforzamento della collaborazione interistituzionale, si ritiene possibile sviluppare un aggiornamento delle attività di monitoraggio e controllo sull'attività resa dai Consorzi di Bonifica in materia di difesa del suolo, anche mediante la previsione di specifiche relazioni a cadenza programmata trasmesse al Consiglio regionale nelle sue funzioni di organi di indirizzo e controllo, nonché di attivazione di specifici istituti consiliari dedicati alle politiche per la difesa del suolo, nell'ambito delle prerogative dell'assemblea legislativa regionale nonché in compatibilità con la sua organizzazione come definita dal Regolamento Interno.

Da notare come i bilanci dei consorzi ed il piano delle attività non sono soggetti ad alcuna disamina da parte del Consiglio Regionale, diversamente da ciò che accade per altri organismi assimilabili; sotto questo profilo potrebbe essere auspicabile una modifica normativa a livello regionale che, data la centralità che l'attività consortile ha assunto nel tempo, possa controllare e misurare più efficacemente la gestione delle risorse e l'effettiva attuazione dei piani, magari fornendo anche indirizzi di programmazione, preso atto dell'aggiornamento del quadro di rischio (i Piani dell'Autorità di Distretto più volte citati).

E' evidente la centralità che ha assunto il PRGA, a seguito delle modifiche normative cui è conseguito il superamento degli accordi di programma, un modello che privilegiava l'interlocuzione “dal basso” con i territori, per poi, mediante i piani stralcio dell'Autorità di Bacino, vedersi finanziate le opere dal livello nazionale, ha determinato, invece, uno spostamento della programmazione / finanziamento delle opere su un piano di dialettica Regione/ Ministero, mediante i Piani Nazionali che, decorrenza dal 2020, contengono la lista degli interventi da realizzare, sulla base di quali quello della cantierabilità dell'opera e del suo indice di importanza rispetto all'indice di protezione dell'area su cui si vuole intervenire.

E' da escludersi, almeno a normativa vigente, che in questo schema possano rientrare finanziamenti per manutenzione ordinaria, ma di certo non è escluso che opere ad oggi nel DODS – magari non finanziate – possano trovare spazio di finanziamento, tramite la piattaforma ReNdis, che oggi è lo spazio “virtuale” nel quale si incontrano richieste Regionali ed i finanziamenti Ministeriali - nell'ambito appunto dei Piani Nazionali.

Questa – anche sulla base delle considerazioni riportate dallo stesso direttore Massini – potrebbe essere una strada percorribile per tentare, per quanto possibile di velocizzare la messa a terra degli interventi. Ciò perché abbiamo già visto quanto la farraginosità del procedimento per aver il via libera all'inserimento nel DODS ed al successivo

finanziamento rallenti in modo abnorme la realizzazione di interventi che stanno fuori dagli accordi di programma e dai piani nazionali.

Vi è poi un altro motivo di opportunità importante, ovvero che sia quanto contenuto negli accordi di programma e, dal 2020, quanto viene inserito nei Piani Nazionali, all'esito dell'interlocuzione richiamata prima, è attuabile attraverso gli strumenti messi a disposizione del Presidente di Regione come Commissario di Governo; quello stesso identico potere straordinario (che abbiamo descritto con puntuali riferimenti normativi nei paragrafi precedenti) che oggi può potenzialmente essere lo strumento più idoneo per realizzare, ovviamente tramite il piano nazionale, tutta quella serie di interventi, che oggi sono stati classificati come lettera D) dell'art. 25 Codice Protezione Civile e dunque dovrebbero essere liquidati secondo i criteri del medesimo codice, con tutti i limiti che la norma prevede – come ha ben spiegato il direttore Massini.

Di certo oggi il canale nazionale è l'unico che può garantire un adeguato afflusso di risorse, se è vero che, lo si ribadisce ancora una volta, “concluso l'iter amministrativo stabilito dal DPCM 27 settembre 2021 e dal citato art. 7, c. 2, del DL 133/2014 ss.mm.ii., ad avvenuta registrazione degli atti di programmazione da parte degli Organi di controllo, il MASE trasferisce in unica soluzione il 100% delle risorse di bilancio programmate, versandole nelle Contabilità speciali dei Commissari di Governo che, pertanto, dispongono sin da subito dell'integrale copertura finanziaria e di cassa necessaria per velocizzare al massimo l'attuazione degli interventi.

Quando si parla di ricostruzione si invocano risorse nazionali, occorre capire, anche alla luce delle risorse disponibili in contabilità speciale, nella quale sono presenti non solo risorse derivanti dagli accordi di programma - dunque con vincolo di destinazione – ma dal 2020 affluisce ogni tipo di finanziamento nazionale per opere contenute nei piani – quale sia il canale che oggi è più funzionale, al netto che occorre – ed occorrerà sempre di più – supportare la fase della progettazione, magari lavorando su procedure semplificate che però non possano prescindere dalla valutazione del rischio e dall'impatto che quella determinata opera può avere sul territorio.

In realtà, si è già evidenziato come una delle maggiori anomalie del nuovo assetto normativo sia, paradossalmente, il fatto che *“Sebbene il Commissario sia dotato di poteri straordinari, la cui attribuzione è dettata dalla necessità di attuare rapidamente opere di preminente interesse nazionale, quali sono gli interventi di prevenzione, mitigazione e contrasto al dissesto idrogeologico ai sensi dell'art. 36-ter del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, dalle relazioni annuali non emerge un diffuso e sistematico utilizzo di detti poteri da parte dei Commissari”*. In Toscana i poteri sostitutivi sono stati utilizzati, per: varianti agli strumenti urbanistici; espropri; dichiarazioni di pubblica utilità.

Si certifica, dunque, che pur in presenza di poteri sostitutivi per attuare rapidamente gli interventi, questi poteri - in larga parte anche in Toscana, lo certifica la relazione parlamentare – non vengono utilizzati; Viene spontaneo chiedersi in quanti interventi, almeno dal 2015 ad oggi, previsti tra accordi di programma, integrazioni e piani nazionali, avrebbe potuto inserirsi positivamente e proficuamente l'azione commissariale, magari anche su tante situazioni di rischio con interventi in corso da tempo - basta citare la vicenda del Torrente Marina, i cui interventi dal 2005 sono stati inseriti in accordi di programma e dunque sarebbero già soggetti all'attuazione mediante il commissario governativo- che forse avrebbero potuto trovare più celermente, una soluzione.

A fronte dell'indisponibilità dei commissari a utilizzare almeno alcuni dei poteri straordinari previsti dalla norma, occorrerà approfondire, anche a livello nazionale, quali possano essere strumenti alternativi affinché opere necessarie ed urgenti per la messa in sicurezza dei territori possano essere realizzate nel più breve tempo possibile. Resta da accertare se sulla base dei poteri straordinari del Presidente della Regione sarebbe forse stato possibile accelerare la realizzazione di opere idrauliche necessarie per ridurre il rischio idrogeologico di molte aree colpite.

E' comunque certo, che se vogliamo imprimere, per quanto possibile e con tutti i limiti e vincoli esistenti, una accelerazione alla messa in sicurezza del territorio, i poteri di commissario governativo, possono consentire di superare quella "lentezza" che tanti dei soggetti auditi, negli uffici competenti, hanno segnalato come problematica; tutto ciò nella consapevolezza che, assieme alle grandi opere, oggi occorre predisporre soprattutto un piano straordinario di manutenzione del territorio, che consenta di accedere, anche per questo aspetto, ai finanziamenti nazionali, nel quadro delle opportunità che offre il rinnovato contesto normativo, cui sopra si è accennato, a condizione che lo si sappia sfruttare al meglio.

Nel corso delle audizioni, sia da parte dei Sindaci che dei Comitati di cittadini, è emersa la problematica dell'incidenza dell'iva e sui lavori di ripristino e sul riacquisto di beni danneggiati dagli eventi alluvionali. È pertanto condivisibile avviare una riflessione con lo Stato perché sia possibile valutare la fattibilità di una diversa regolazione dell'imposta sul valore aggiunto per beni e i servizi riconducibili alle categorie di interventi conseguenti ad eventi calamitosi dotati del riconoscimento di emergenza nazionale ai sensi del Codice di Protezione Civile.

Dai lavori della commissione è emersa una chiara responsabilità – in ordine alla scarsa manutenzione del reticolo secondario, così come alle scelte urbanistiche che hanno portato a costruire dove non si doveva ed a tombare un considerevole numero di corsi d'acqua – nelle scelte politiche di chi, ormai da decenni si succede in continuità, nei vari livelli di governo del territorio e della Regione.

In sintesi, la commissione propone:

- che a decorrere dalla prossima consiliatura sia sviluppato un aggiornamento delle attività di monitoraggio e controllo sull'attività resa dai Consorzi di Bonifica in materia di difesa del suolo, anche mediante la previsione di specifiche relazioni a cadenza programmata trasmesse al Consiglio regionale nelle sue funzioni di organi di indirizzo e controllo, nonché di attivazione di specifici istituti consiliari dedicati alle politiche per la difesa del suolo;
- che sia valutato, per quanto attiene le manutenzioni, il superamento della gestione consortile e dell'obbligo di corresponsione del tributo di bonifica, tramite una rivisitazione della normativa che consenta di avere nuovi strumenti immediatamente operativi per la riduzione del rischio idrogeologico;
- che siano adottate nuove e moderne forme di monitoraggio del territorio, come quelle satellitari, affinché sia continuativamente rilevato lo stato di manutenzione degli argini dei corsi d'acqua, in particolare di quelli del reticolo secondario;

- che siano assunte iniziative che possano agevolare una risposta univoca da parte dei sindaci di comuni contermini in presenza della medesima allerta, in tema di iniziative quali la chiusura di scuole, parchi, giardini, attività commerciali;
- che sia valutata una revisione del sistema di allertamento di cui alla delibera di giunta regionale 395/2015, anche al fine di verificare che la zonizzazione all'epoca adottata sia sempre rispondente alle necessità attuali, anche alla luce del verificarsi sempre più frequente di eventi avversi connessi ai cambiamenti climatici e che quindi si proceda a una microzonizzazione del rischio idrogeologico;
- che siano implementate le attività di formazione in favore degli enti locali svolte dal Settore protezione civile regionale, anche al fine di giungere all'adozione di Piani comunali di protezione civile sempre aggiornati e che, in relazione a tali Piani, la Regione assuma iniziative affinché i comuni non si sottraggano ai loro obblighi.
- che sia prevista una specifica analisi delle criticità idrogeologiche dei territori più soggetti al rischio idrogeologico, al fine di predisporre un aggiornamento al piano di indirizzo territoriale regionale ed ai vari piani programmatici regionali anche in relazione alla costruzione di nuove infrastrutture;
- di predisporre una specifica pagina web all'interno del sito internet della regione Toscana con la pubblicazione di tutta la normativa in materia difesa del suolo e sicurezza idrogeologica, le contabilità speciali, le opere in corso di realizzazione o soggette a interventi straordinari, le risorse regionali e le opere programmate ecc. al fine di garantire la massima trasparenza per i cittadini;
- di costituire a fianco della protezione civile regionale una specifica Task Force finalizzata a garantire un sostegno tecnico alle amministrazioni locali, ai cittadini e alle imprese in particolare per quanto concerne la rendicontazione dei danni subiti da eventi meteorologici o frane, così da facilitare l'ottenimento dei ristori ecc.

Infine la commissione sottolinea:

- che l'utilizzo di tutti i poteri speciali riservati al commissario governativo per il rischio idrogeologico, oggi attivati solo in parte, potrebbe imprimere una svolta nella realizzazione delle opere connesse alla messa in sicurezza del territorio;
- come sia necessario garantire, anche con risorse regionali, che per le opere di competenza dei comuni, comunque connesse alla riduzione del rischio idrogeologico, sia necessario sostenere le attività di progettazione da parte dei comuni stessi, in particolare di quelli più piccoli;
- come per alcuni territori, in particolare quelli delle aree interne già soggetti ad altri problemi - quali l'assenza di servizi sanitari e commerciali e le difficoltà di collegamento - l'esposizione al rischio idrogeologico potrebbe comportare il completo spopolamento. Per tali territori dovrebbero quindi essere immaginati e realizzati Piani speciali di intervento;
- come sia necessario adottare ulteriori specifiche norme volte al contenimento del consumo del suolo, soprattutto nelle aree maggiormente esposte al rischio idrogeologico;
- come sia necessario sviluppare un sistema di monitoraggio dei tombamenti dei corsi d'acqua effettuati anche in epoche più o meno remote, al fine di elaborare piani di intervento per la messa in sicurezza dei territori interessati.