

HIGH LEVEL FORUM ON IMPLEMENTING THE
SENDAI FRAMEWORK FOR DISASTER RISK
REDUCTION AT LOCAL LEVEL

16, 17 JUNE, 2016 CITY HALL, FLORENCE, ITALY

Vorrei ringraziare innanzi tutti i ministri, i Sindaci, i rappresentanti del Consiglio d'Europa, della Commissione Europea, il settore privato, i rappresentanti degli organismi della Nazioni Unite hanno collaborato alla organizzazione di questo appuntamento internazionale, la Città di Firenze e la Regione Toscana che ci ospitano. e tutti i presenti per aver partecipato a questo Forum.

Sono convinto che ci sia sempre più bisogno di confronto, scambio di esperienze e di programmazione globale in materia di interventi per fronteggiare gli effetti dei cambiamenti climatici. Si tratta di fenomeni che interessano, sia pure in modo diverso, tutti i paesi del mondo e che possono essere meglio affrontati se c'è una visione d'insieme, una condivisione di buone pratiche, una efficace attuazione delle intese internazionali per la riduzione dei rischi.

L'attuazione degli accordi internazionali di sviluppo post-2015, in primis l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, deve necessariamente essere costruita sul rafforzamento reciproco dei risultati da conseguire nell'ambito delle diverse Agende condivise e deve basarsi sulle misure di riduzione dei rischi e delle perdite ad essi associate, al fine di contribuire ad un generale processo di miglioramento della resilienza delle comunità.

Nel nostro paese la messa in sicurezza del territorio, la gestione efficiente delle acque, la difesa del suolo, e più nello specifico la mitigazione del rischio idrogeologico, rappresentano ormai da tempo una tematica “centrale” dell'azione di Governo e una priorità assoluta per il nostro Paese.

L'Italia negli ultimi anni ha visto, come del resto altre regioni europee, l'intensificarsi di eventi meteo estremi.

Sono sempre più frequenti e intensi periodi di siccità prolungata, che hanno enfatizzato i pericoli di inquinamento da smog nei centri urbani, come anche le “bombe d'acqua”,

quelle piogge intense e concentrate alle quali non è indenne, come sapete, neanche un territorio come quello toscano, che determinano alluvioni, allagamenti e frane.

Di tratta di disastri, spesso tragedie con perdite di vite umane, che hanno posto all'attenzione dell'opinione pubblica, oltre che dei media e delle istituzioni scientifiche la gravità del problema e al tempo stesso della sua complessità.

Oggi ci rendiamo tutti conto, a livello istituzionale come in termini di consapevolezza diffusa nella popolazione, che non ci si può più permettere di rimandare al futuro gli interventi necessari.

Per prevenire, affrontare e gestire questi “disastri” occorre attuare sin da subito un approccio integrato e complessivo alle problematiche interferenti con il bene acqua, in grado di tener conto, rispettare e valorizzare le diverse esigenze del territorio e, in generale, dell'ambiente partendo da una conoscenza approfondita e costantemente aggiornata della matrice “acqua” in tutti i suoi molteplici aspetti.

L'acqua intesa a 360 gradi è infatti un bene che se da un lato

rappresenta un “*patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale*” dall’altro ha sempre generato e continuerà a generare dei rischi che oggi possono e devono essere gestiti in modo diverso dal passato.

E’ in questo contesto che si inseriscono oggi i nuovi Piani di gestione delle acque e del rischio di alluvioni che il Ministero dell’Ambiente ha approvato lo scorso marzo e che rappresentano il punto di arrivo di un articolato processo pianificatorio - prefigurato a livello europeo già nel 2000 con la direttiva quadro in materia di acque e che ha trovato un’ulteriore codifica nella direttiva alluvioni del 2007 - ma anche un nuovo punto di partenza e una sfida per i prossimi anni.

Il 2016 rappresenta infatti una sorta di banco di prova privilegiato per testare concretamente gli effetti di questo approccio integrato contenuto nei Piani di gestione e per capire come questo si sta definendo e strutturando nel nostro Paese, anche grazie alla **riforma della *governance* distrettuale che il Ministero dell’Ambiente ha impostato nello schema di Decreto sulla costituzione delle nuove Autorità di distretto, che mi auguro possa essere**

emanato in tempi rapidi.

Da questo punto di vista il Ministero dell'Ambiente sta costruendo in questi mesi le basi di una nuova politica di prevenzione in cui diventi sempre più strategico il ruolo della pianificazione, nella consapevolezza che per decidere come, dove e se intervenire e quindi per scegliere le misure (interventi strutturali, misure di prevenzione e più in generale interventi non strutturali) per mitigare il rischio di alluvione è indispensabile disporre di un quadro conoscitivo della pericolosità e del rischio solido, puntuale e aggiornato.

In questa prospettiva si inquadra anche la volontà del Ministero di continuare ad esercitare appieno ed anzi reinterpretare in chiave ancor più stringente quella funzione di indirizzo nazionale nella programmazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico che le recenti leggi (in particolare lo Sblocca Italia) e i successivi provvedimenti attuativi gli assegnano, ancorandola sempre di più alle nuove mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni contenute nei Piani di gestione e verificando, attraverso il supporto delle stesse Autorità di bacino - oggi più che mai da intendersi come strutture altamente tecniche

presenti sul territorio a servizio del Ministero e degli enti territoriali - la migliore combinazione di misure per gestire i problemi di dissesto.

Una gestione che non può che essere coordinata e plurale come previsto nella **Strategia Nazionale di adattamento agli impatti ai cambiamenti climatici varata nel giugno del 2015** e che prevede la valutazione di impatti e vulnerabilità sulle risorse ambientali e sui comparti economici come il turismo o l'agricoltura o sui contesti sociali come le città.

La Strategia fornisce una “visione” nazionale per affrontare l'impatto dei mutamenti del clima, è stata messa a punto dal Ministero dell'Ambiente con il contributo dei maggiori Istituti ed Enti di ricerca, Fondazioni e Università competenti in materia, coordinati dal Centro Euro Mediterraneo per i Cambiamenti Climatici.

La Strategia nazionale di adattamento climatico è coerente con le linee guida europee per lo sviluppo di strategie di 'adattamento emanate nel 2013, la strategia nazionale indica una nuova governance, mira a rafforzare la preparazione e la capacità a rispondere agli impatti dei cambiamenti climatici a

livello nazionale, regionale e locale, suggerisce la creazione di una serie di assetti istituzionali e attività organizzative, valuta i rischi e le vulnerabilità ai cambiamenti climatici, identifica le opzioni di adattamento.

Come dicevo in precedenza, a questa nuova architettura di competenze e responsabilità abbiamo messo mano e in parte l'abbiamo già attuata.

La Strategia dovrà essere seguita da Piani di adattamento basati principalmente sull'uso di fondi europei, in particolare della programmazione dei Fondi Strutturali Europei 2014-20. Al riguardo giova ricordare che l'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione Europea (dell'ottobre 2014) specifica un obiettivo tematico per l'adattamento ai cambiamenti climatici e indica una spesa di 813 milioni. Anche il Nuovo Programma LIFE (2014-17) prevede un'azione per il clima tra cui l'adattamento ai cambiamenti climatici e azioni per l'adattamento urbano con uno stanziamento di 190 milioni.

Quindi per dare attuazione concreta alla strategia nazionale e per allinearci con la strategia dell'unione europea sui cambiamenti climatici, e anche per dare attuazione all'accordo di Parigi che chiede ai paesi di predisporre piani

specifici, stiamo definendo il **Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici**. Per completare il piano entro la fine dell'anno abbiamo aperto un tavolo con gli enti locali, comuni e regioni e il 6 luglio si svolgerà al Ministero dell'Ambiente una riunione con tutti i Ministeri interessati. Anche in questo caso l'approccio alle misure per mettere in sicurezza l'Italia in ambito governativo non può che essere multidisciplinare e multisetoriale. Riguarda l'ambiente, ma anche inevitabilmente il tesoro, le infrastrutture, i beni culturali, le attività produttive e via dicendo.

Il piano, realizzato con il contributo di istituzioni scientifiche che studiano gli effetti del surriscaldamento globale sull'area mediterranea conterrà gli scenari climatici per l'Italia al 2050 e al 2100, e sulla base di tali scenari e su aree climatiche omogenee indicherà le azioni nazionali per fronteggiare gli effetti del climate change e una stima delle risorse per attuarle.

Oggi siamo qui in a Firenze anche per ricordare l'alluvione di 50 anni fa.

Rispetto al 1966 non possiamo dire di essere al sicuro da ogni rischio ma, sulla scorta di quella tragedia, che fu tragedia nazionale perché Firenze è una straordinaria risorsa per tutto il paese, oggi possiamo dire che in termini di attrezzatura culturale e tecnica la situazione è migliorata.

Mappe aggiornate della pericolosità e del rischio di alluvioni in una città come Firenze sono la prima risposta concreta da mettere sul tavolo. **Proprio qui a Firenze le mappe del Piano di gestione sono state aggiornate dall'Autorità di bacino in stretto raccordo con il Comune di Firenze,** perseguendo e garantendo sin da subito quell'allineamento tra strumenti di pianificazione (**ossia tra il Piano di gestione, il piano strutturale per il governo del territorio e il piano comunale di protezione civile**) che costituisce un altro elemento strategico di questo nuovo approccio integrato.

Non si può più parlare linguaggi diversi, non ci si può più permettere di stratificare quadri conoscitivi che non dialogano tra loro come se il problema da affrontare e gestire – quello delle alluvioni ad esempio – fosse diverso in base all'ente che lo studia o al piano in cui viene trattato.

Se è vero che senza la conoscenza non si può pianificare

bene e gestire efficacemente un territorio e le problematiche ad esso afferenti, è altrettanto vero che la conoscenza per essere utile deve essere condivisa in modo che tutte le istituzioni competenti partano da comuni basi conoscitive e, nel rispetto dei reciproci ruoli, mettano in atto un quadro di azioni coordinate e integrate.

Conoscere quanta popolazione è esposta a “rischio” di alluvioni e quanti beni (come scuole, ospedali, infrastrutture, attività economiche) siano localizzati in aree pericolose significa infatti disporre delle informazioni necessarie per pianificare le misure di prevenzione (ad esempio **dettare nuove norme di gestione del rischio sul territorio come si è scelto di fare in Toscana, e come auspicio potrà essere fatto nel corso del prossimo sessennio in tutto il territorio nazionale per arrivare al 2021 con una sola mappa della pericolosità e una sola normativa a corredo della stessa, superando integralmente i PAI**) e le misure di protezione più idonee nonché per gestire l'evento qualora accada.

E' questa la nuova filosofia del Piano di gestione del rischio di alluvioni: non tutto può essere difeso e non tutto, a volte, è opportuno e necessario difendere. Gestire il rischio di

alluvioni vuol dire valutare con attenzione ciò che è possibile fare per affrontare gli eventi, **avendo altresì ben chiaro che è molto difficile, se non impossibile, annullare in maniera assoluta il rischio.** Possiamo agire con politiche accorte di prevenzione, possiamo attuare interventi molto importanti di protezione, tuttavia in numerose situazioni potrà permanere uno stato di pericolosità che non è possibile eliminare. **Se in questo stato di pericolosità ci sono degli elementi a rischio, per questi ultimi potrà permanere un livello di rischio - certamente più basso ma non nullo - che dovrà essere conosciuto ed affrontato con gli strumenti ad esempio di protezione civile.**

In questa logica diventa altresì importante quantificare i danni attesi e in una città come quella di Firenze la quantificazione è sicuramente assai complessa.

Sulla base di uno studio condotto dall'Autorità di bacino dell'Arno è emerso che solo per il territorio comunale di Firenze la stima di danno per le attività economiche e per gli edifici laddove si verificasse un nuovo evento tipo quello della tragica alluvione del 1966 sarebbe di circa 6 miliardi di euro. Naturalmente resta

impossibile stimare la perdita per gli innumerevoli beni artistici e architettonici posti nelle aree a rischio, oltreché le perdite sociali e finanziarie.

L'impatto di questo tipo di eventi, quantificabile sulla base delle mappe di pericolosità e rischio elaborate nei Piani di gestione, conferma ancor di più valori di perdita economica estremamente elevati che il nostro Paese non può in alcun modo permettersi di sostenere.

Di qui il rinnovato impegno del Ministero dell'Ambiente cui sopra facevo cenno al fine di mettere a sistema e indirizzare una filiera integrata "pianificazione-programmazione e attuazione degli interventi" in cui si sappia CHI fa COSA e PERCHÉ' con un chiaro riparto dei ruoli e delle competenze.

Da una parte è importante infatti sapere e, se necessario, ridefinire ruoli e compiti dei diversi attori che fino ad oggi hanno operato nel settore, inquadrando le **competenze di ciascuno alla luce del nuovo ruolo attribuito alle Autorità distrettuali**, cercando la soluzione che meglio contemperi le esigenze di semplificazione e di certezza con quelle di efficacia e di coerenza nell'azione, valorizzando

laddove possibile tutti quei soggetti che già integravano nella loro natura l'approccio integrato.

Dall'altra parte occorre **semplificare e razionalizzare gli strumenti pianificatori** e programmatori per migliorare la conoscenza e conoscibilità dei problemi da parte di tutti, compresi i cittadini, e al contempo al fine di una migliore e tecnicamente fondata allocazione delle risorse.

Ed è necessario anche **verificare l'adeguatezza degli strumenti e delle soluzioni attuative al fine di superare i ritardi e gli inadempimenti nella realizzazione degli interventi**, che hanno costituito finora l'altra faccia della medaglia della mancanza di governance.

Infine è importante **verificare criticamente anche le soluzioni progettuali proposte sulla base dei dati che emergono dalle nuove mappe e accompagnare tale attività con la valutazione dell'efficacia degli interventi proposti in termini di abbattimento del rischio.**

In Italia abbiamo imboccato con decisione e scelte conseguenti la via della **prevenzione che si fa con i fatti e con gli atti, si basa sulla conoscenza, richiede una**

visione complessiva, presuppone una filiera chiara delle competenze.

In conclusione ringrazio ancora tutti i partecipanti a questa 2 giorni di studio e di confronto. Credo e spero che esista una forte e coesa volontà di attuare quella Architettura decisa a Sendaj. Di traguardare i 7 obiettivi e le quattro priorità che la comunità internazionale ha approvato nel vertice in Giappone per fronteggiare i rischi e le conseguenze dei disastri.

Il compito è difficile e impegnativo ma appuntamenti come quello di questi due giorni qui a Firenze ci aiutano ad affrontarlo assieme e nel modo migliore.

Grazie.