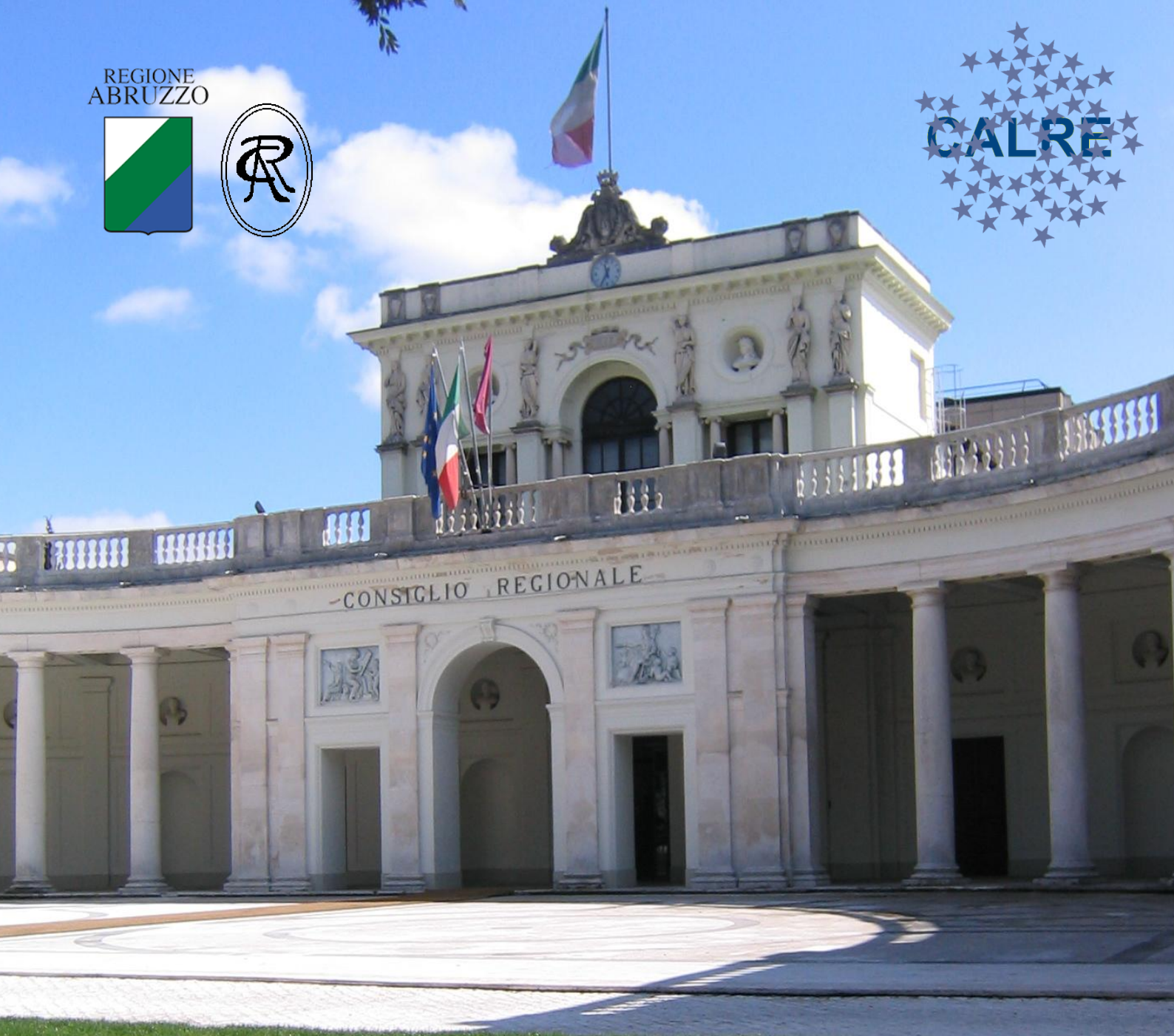


REGIONE
ABRUZZO



GRUPPO DI LAVORO CALRE 2017
“CALAMITÀ NATURALI”
Relazione

REGIONE
ABRUZZO



CONSIGLIO REGIONALE

Al Presidente

Coordinatore del Gruppo di lavoro



GRUPPO DI LAVORO CALRE 2017

“CALAMITÀ NATURALI”

Relazione

COORDINATORE:

Giuseppe Di Pangrazio – Presidente del Consiglio regionale dell’Abruzzo.

COMPONENTI IL GRUPPO DI LAVORO:

- **Juan Pablo Durán Sánchez** – Presidente Parlamento dell’Andalusia e Presidente CALRE 2017
- **Antoine André** - Presidente del Parlamento della Vallonia
- **Roberto Ciambetti** – Presidente del Consiglio regionale del Veneto
- **Mario Loizzo** – Presidente del Consiglio regionale della Puglia
- **Nicola Irto** – Presidente del Consiglio regionale della Calabria
- **Franco Iacop** – Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia
- **Donatella Porzi** – Presidente del Consiglio regionale dell’Umbria
- **Vicenzo Cotugno** – Presidente del Consiglio regionale del Molise

CONSIGLIO REGIONALE

Arch. Giuseppe Di Pangrazio
Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo

Supporto tecnico-giuridico
Avv. Giovanni Giardino
Dirigente del Servizio Affari Istituzionali ed Europei

Avv. Gabriella Rosa
Responsabile dell'Ufficio Relazioni Europee

Dr. Luca Fusari
Collaboratore dell'Ufficio Relazioni Europee

Sig. Guerino Scarpone
Collaboratore dell'Ufficio Affari Istituzionali ed Europei

Dr.ssa Alessandra Di Giuseppe
Borsista di ricerca presso il Consiglio Regionale dell'Abruzzo (Convenzione con l'Università di Teramo)

Supporto amministrativo-organizzativo e tecnico

Dr. Luigi Milano
Servizio Segreteria del Presidente del Consiglio regionale

Dr.ssa Ines Panico
Servizio Segreteria del Presidente del Consiglio regionale

Sig. Pio Romani,
Ufficio Affari Istituzionali, supporto tecnico-grafico

GIUNTA REGIONALE

Dott. Mario Mazzocca
Sottosegretario alla Presidenza della Giunta Regionale con delega alla Protezione civile

Supporto tecnico-scientifico

Dott. Geol. Alessandro Urbani
Dipartimento OO.PP.- Servizio Difesa del Suolo

GRUPPO SCIENTIFICO

Prof. Marcello Buccolini
Direttore del Dipartimento di Ingegneria e Geologia dell'Università di Chieti-Pescara

Prof. Eugenio Coccia
 Rettore del Gran Sasso Science Institute

Prof.ssa Alessandra Faggian
Ohio State University, AED Economics Department e ricercatrice presso il Gran Sasso Science Institute

Prof. Frank Silvio Marzano
Direttore Centro di Eccellenza per l'integrazione di Tecniche di Telerilevamento e Modellistica Numerica per la Previsione di Eventi Meteorologici Severi, presso l'Università degli Studi dell'Aquila

Prof. Tommaso Piacentini
Professore associato presso Dipartimento di Ingegneria e Geologia
Dell'Università degli Studi "G. d'Annunzio" Chieti-Pescara

Prof. Giovanni Pitari
Professore di Scienze Fisiche e Chimiche dell'Università degli Studi dell'Aquila

Dott.ssa Giulia Urso
Geografa e ricercatrice presso il Gran Sasso Science Institute

Dott. Gianluca Valensise
Coordinatore del Comitato di Gestione dei progetti sismologici dell' Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia

PREMESSE

La Sessione Plenaria della CALRE, svoltasi a Varese nel novembre 2016, ha deliberato l'istituzione di un nuovo Gruppo di Lavoro per l'anno 2017 dedicato al tema delle "Calamità Naturali" e ne ha affidato il coordinamento al Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo. Al Gruppo hanno aderito otto Assemblee regionali italiane ed europee. Come noto, il tema delle calamità naturali risulta essere oltre che di grande attualità anche trasversale in quanto riguarda diversi Stati appartenenti all'Unione Europea. Le Regioni, quali enti più vicini ai territori, sono coinvolte direttamente nella gestione delle emergenze e sono costrette spesso ad affrontarle con risorse economiche che appaiono sempre più inadeguate. È sempre più sentita, pertanto, l'esigenza di affrontare questi fenomeni con un approccio programmatico che consenta di mettere in campo politiche di prevenzione, oltre che di gestire in maniera adeguata le situazioni emergenziali.

A tal fine, la collaborazione reciproca tra i diversi soggetti istituzionali che, a vario titolo, possono contribuire a sviluppare strategie di resilienza alle calamità naturali rappresenta un elemento indispensabile. Presupposto altrettanto imprescindibile per un approccio preventivo a tali problematiche è altresì il contributo che il mondo della ricerca scientifica e delle università può fornire rispetto a queste attività. Infine lo scambio delle diverse esperienze in materia tra le Assemblee regionali aderenti al gruppo può certamente contribuire all'emersione di problematiche comuni, di possibili strategie per affrontare i fenomeni, alla circolazione di buone pratiche.

FINALITÀ DEL GRUPPO DI LAVORO

La finalità ultima del gruppo è quella di individuare le problematiche ancora aperte, analizzare gli strumenti che l'Unione Europea mette a disposizione degli Stati e quindi delle Regioni e sottoporre alle Istituzioni europee le istanze regionali di intervento dell'UE sia sotto il profilo della prevenzione che sotto quello del ristoro dei danni.

ATTIVITÀ DEL GRUPPO DI LAVORO

Inizialmente è stato individuato un **Gruppo di esperti** provenienti dal mondo accademico che ha supportato costantemente il Gruppo di lavoro CALRE in attività quali l'individuazione delle tipologie di calamità naturali maggiormente frequenti nel territorio dell'Unione Europea e tra queste quelle che richiedono una maggiore attenzione e di possibili strategie di prevenzione e reazione a tali fenomeni. È seguita la **ricognizione e l'analisi della normativa europea** di riferimento con particolare riguardo agli strumenti messi a disposizione dall'Unione Europea per far fronte alle calamità naturali e all'analisi di quanto previsto dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato

rispetto alle forme di sostegno erogabili al mondo delle imprese nei casi in cui si verificano tali fenomeni. Contemporaneamente è stato somministrato alle diverse Assemblee regionali europee partecipanti un **questionario**¹ mirato all'acquisizione di informazioni in merito alle competenze regionali in materia, ai rischi maggiori dei territori di riferimento, alle problematiche riscontrate, alle migliori pratiche, ad eventuali proposte da sottoporre alle Istituzioni europee².

In data 14 luglio, presso la sede del Consiglio regionale, è stato organizzato un **workshop degli esperti del gruppo di lavoro CALRE 2017 “calamità naturali”**, nel corso del quale sono stati presentati i primi contributi scientifici e giuridici sul tema (tali contributi sono pubblicati sul sito istituzionale della CALRE al seguente link rif. <http://www.calrenet.eu/natural-disasters-leader/#documentation>).

CALAMITÀ NATURALI FREQUENTI

Dalle risposte al questionario è emerso che nel periodo 2008-2009 le Regioni europee hanno subito le calamità naturali riportate nella tabella sottostante:

SPAGNA	PORTOGALLO	AUSTRIA	ITALIA
Paesi Baschi Castiglia-La Mancia Estremadura	Madeira	Bassa Austria Alta Austria Vorarlberg	Abruzzo, Calabria Marche, Molise Puglia, Sardegna
inondazioni, alluvioni, siccità, epidemie e malattie, terremoti, rischi vulcanici, incendi boschivi, giacinto d'acqua	alluvioni, eventi meteo estremi, incendi boschivi e onde costiere	inondazioni, alluvioni, siccità, terremoti, eventi meteo estremi, forti nevicate e valanghe	inondazioni, alluvioni, dissesto idrogeologico, erosione costiera, terremoti, tsunami, eventi meteo estremi, siccità e incendi boschivi

¹ Gli esiti del questionario sono pubblicati sul sito istituzionale della CALRE, al seguente link: http://www.calrenet.eu/wp-content/uploads/2017/09/08_CALRE_IT_risultato_questionario.pdf

² Hanno risposto al questionario:

- per l'**ITALIA** il Consiglio regionale dell'Abruzzo, il Consiglio regionale della Calabria, il Consiglio regionale delle Marche, il Consiglio regionale del Molise, il Consiglio regionale della Puglia e il Consiglio regionale della Sardegna;
- per l'**AUSTRIA** l'Assemblea della Bassa Austria, l'Assemblea dell'Alta Austria e l'Assemblea di Vorarlberg;
- per la **SPAGNA** il Parlamento Basco, l'Assemblea di Castiglia-La Mancia e l'Assemblea dell'Estremadura;
- per il **PORTOGALLO** l'Assemblea della Regione Autonoma di Madeira.

INTERVENTI NORMATIVI DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI CALAMITÀ NATURALI

La ricognizione della normativa è stata condotta sulla base del seguente metodo di lavoro:

1. analisi della distribuzione delle competenze in materia di calamità naturali tra l'Unione Europea e gli Stati Membri;
2. ricerca della normativa europea in materia di prevenzione e gestione del rischio di calamità naturale;
3. ricerca della normativa europea in materia di gestione delle emergenze.

Riguardo alle competenze dell'Unione, dall'analisi è emerso che non esiste una materia o competenza *ad hoc* qualificabile come calamità naturale, ma tale ambito può intersecare materie diverse³.

Dalla ricognizione della normativa, inoltre, è emerso che la stessa ha ad oggetto prevalentemente la gestione delle emergenze rispetto alla prevenzione dei rischi.

Ciò premesso, si segnala che tra il 1990 e il 2007, nell'Unione Europea si è registrato un notevole aumento del numero di catastrofi naturali. Per questo nel 2008, la Commissione Europea, con la **COM(2008) 130**, ha presentato una serie di proposte ai fini del potenziamento delle capacità di reagire alle catastrofi. Tali proposte rappresentavano un primo passo sulla via dell'elaborazione di una capacità di reazione a livello dell'UE integrata e globale, con il fine di rafforzare le sinergie esistenti tra i diversi strumenti, crearne di nuovi e rafforzare il coordinamento tra loro. La **Comunicazione COM(2009) 82** fa seguito all'impegno assunto dalla Commissione con la **COM(2008) 130** di preparare proposte in materia di prevenzione delle catastrofi e risponde all'invito del Parlamento Europeo e del Consiglio di sollecitare un maggiore intervento a livello comunitario per prevenire le catastrofi e attuarne gli impatti.

Nel 2013, la Commissione Europea ha presentato la **COM/2013/021 sulla strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici** che prevede una serie di azioni per una migliore preparazione e capacità di reazione agli impatti dei cambiamenti climatici a livello locale, regionale, nazionale e unionale, puntando sullo sviluppo di un approccio coerente e un migliore coordinamento.

Già nel 2009 la Commissione aveva presentato il Libro Bianco sull'adattamento ai cambiamenti climatici (Comunicazione (2009) 147) che definisce un quadro finalizzato a rendere l'UE meno vulnerabile di fronte agli impatti dei cambiamenti climatici e che si è basata sulle consultazioni

³ Per approfondimenti sulle competenze dell'Unione Europea e sulla normativa europea in materia : http://www.calrenet.eu/wp-content/uploads/2017/09/07_CALRE_IT_Legislazione_europea.pdf

varate nel 2007, dopo la pubblicazione del Libro Verde “L’adattamento ai cambiamenti climatici in Europa”, e su altre ricerche che hanno permesso di individuare gli interventi a breve termine.

Interventi in materia di prevenzione e gestione del rischio

Al fine di ridurre i rischi di conseguenze negative derivanti dalle alluvioni, soprattutto per la vita e la salute umana, l’ambiente, il patrimonio culturale, l’attività economica e le infrastrutture, nel 2007, è intervenuta la **Direttiva 2007/60/CE** che prevede, in particolare, l’obbligo per gli Stati membri di predisporre piani di gestione dei bacini idrografici per ridurre i rischi connessi con le alluvioni.

Sotto altro profilo, **la direttiva 2000/60/CE** ha provveduto ad integrare la protezione e la gestione sostenibile delle acque con altre politiche comunitarie come la politica energetica, dei trasporti, la politica agricola, la politica della pesca, la politica regionale e in materia di turismo. Inoltre, tale direttiva, sotto l’aspetto della prevenzione del rischio, ha contribuito a mitigare gli effetti delle inondazioni e della siccità, ampliando la protezione delle acque, sia superficiali che sotterranee. L’obiettivo è quello di raggiungere lo stato di “buono” per tutte le acque, gestire le risorse idriche sulla base di bacini idrografici indipendentemente dalle strutture amministrative, procedere attraverso un’azione che unisca limiti delle emissioni e standard di qualità, riconoscere a tutti i servizi idrici il giusto prezzo che tenga conto del loro costo economico reale e rendere partecipi i cittadini delle scelte adottate in materia.

Nel 2007, **la Direttiva INSPIRE 2007/2/CE** ha introdotto norme generali volte all’istituzione dell’infrastruttura per l’informazione territoriale dell’UE per gli scopi delle politiche ambientali comunitarie e delle politiche o delle attività che possono avere ripercussioni sull’ambiente.

Inoltre, sul fronte della prevenzione e della tutela del territorio, nel 2001, la cosiddetta Direttiva VAS (Direttiva 2001/42/CE), ha introdotto la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente naturale. Tale direttiva rappresenta un importante contributo all’attuazione delle strategie comunitarie per lo sviluppo sostenibile, rendendo operativa l’integrazione della dimensione ambientale nei processi decisionali strategici. Inoltre, la cosiddetta Direttiva VIA (**Direttiva 2011/92/UE**) ha armonizzato i principi per la valutazione dell’impatto ambientale dei progetti, con l’introduzione di requisiti minimi per i tipi di progetti soggetti a valutazione, dei principali obblighi dei committenti, del contenuto della valutazione e della disciplina della partecipazione delle autorità competenti e del pubblico⁴.

⁴ Sul diverso fronte dei rischi provocati dall’azione dell’uomo, a partire dal 1982, l’incidente di Seveso ha spinto le istituzioni europee a definire una politica comune in materia di **prevenzione dei grandi rischi industriali**, rispettivamente, con la direttiva n. 82/501/CEE sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali (SEVESO I), con la direttiva n. 96/82/CE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose che ha abrogato la direttiva 82/501/CEE (SEVESO II) e con la Direttiva 2003/105/CE che ha modificato la direttiva 96/82/CE. Infine, nel 2012, è intervenuta la direttiva n. 2012/18/UE sul controllo del

Con riguardo poi all'aspetto della progettualità strutturale delle opere di ingegneria civile, a partire dal 1990, sono state introdotte una serie di norme europee, definite Eurocodici, che forniscono metodi comuni per calcolare la resistenza meccanica degli elementi strutturali nei lavori di costruzione.

Lo scopo principale dei **10 Eurocodici** è quello di fornire un approccio comune alla progettazione strutturale che uniformi il livello di sicurezza delle costruzioni in Europa. In particolare, **l'Eurocodice 8** (Design of structures for earthquake resistance) contiene tutta la normativa sismica, sia per gli edifici sia per le altre opere di ingegneria civile. Riguardo all'applicazione degli Eurocodici negli appalti pubblici, si segnala quanto previsto dall'articolo 42 della **Direttiva 2014/24/UE**^{5 6}.

In data 18 marzo 2015, in Giappone, in occasione della Terza Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite, è stato adottato il **Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio di Disastri 2015-2030**. Nel 2016, nell'ambito del Piano d'azione concernente il quadro di Sendai 2015-2030, la Commissione europea, con la **Comunicazione COM(2016) 205**, ha riaffermato l'esigenza per gli Stati membri dell'UE di rispettare i propri impegni nell'ambito dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e di rafforzare la resilienza tramite i propri processi di strategia e pianificazione in materia di sviluppo e di aiuto umanitario; ha sottolineato l'importanza al riguardo della struttura

pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio (SEVESO III).

⁵L'art. 42 comma 3, stabilisce che "Fatte salve le regole tecniche nazionali obbligatorie, nella misura in cui sono compatibili con la normativa dell'Unione europea, le specifiche tecniche sono formulate secondo una delle modalità seguenti:

- a) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, comprese le caratteristiche ambientali, a condizione che i parametri siano sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto;
- b) mediante riferimento a specifiche tecniche e, in ordine di preferenza, alle norme nazionali che recepiscono norme europee, alle valutazioni tecniche europee, alle specifiche tecniche comuni, alle norme internazionali, ad altri sistemi tecnici di riferimento adottati dagli organismi europei di normalizzazione o, se non esiste nulla in tal senso, alle norme nazionali, alle omologazioni tecniche nazionali o alle specifiche tecniche nazionali in materia di progettazione, di calcolo e di realizzazione delle opere e di uso delle forniture; ciascun riferimento contiene la menzione «o equivalente»;
- c) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali di cui alla lettera a), con riferimento alle specifiche citate nella lettera b) quale mezzo per presumere la conformità con dette prestazioni o con detti requisiti funzionali;
- d) mediante riferimento alle specifiche tecniche di cui alla lettera b) per talune caratteristiche e alle prestazioni o ai requisiti funzionali di cui alla lettera a) per le altre caratteristiche.

Il comma 6, inoltre, specifica che "Quando si avvalgono della facoltà, prevista al paragrafo 3, lettera a), di definire le specifiche tecniche in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, le amministrazioni aggiudicatrici non possono respingere un'offerta di lavori, di forniture o di servizi conformi ad una norma nazionale che recepisce una norma europea, ad una omologazione tecnica europea, ad una specifica tecnica comune, ad una norma internazionale o ad un sistema tecnico di riferimento adottato da un organismo europeo di normalizzazione se tali specifiche contemplano le prestazioni o i requisiti funzionali da esse prescritti."

⁶ Cfr. anche il **Reg. 305/2011/UE** che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la [direttiva 89/106/CEE](#) del Consiglio.

di analisi dei sistemi di resilienza dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico che contribuisce a tradurre strategie in piani programmatici trasversali e multidimensionali più efficaci.⁷

Nel 2016, la Commissione Europea ha promosso **l'azione europea a favore della sostenibilità**. La costruzione di una infrastruttura resiliente, infatti, è una delle azioni finalizzate a raggiungere i 17 obiettivi della politica europea per uno sviluppo equo e sostenibile che sono illustrati nella Comunicazione (2016) 739⁸.

Già il regolamento (UE) 1301/2013 relativo al Fondo europeo di Sviluppo regionale, all'articolo 5, aveva previsto tra le priorità di investimento del medesimo Fondo la promozione dell'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi, favorendo gli investimenti destinati a far fronte a rischi specifici, garantendo la resilienza alle catastrofi attraverso lo sviluppo sistemi di gestione delle catastrofi.

Interventi in materia di gestione dell'emergenza

Per permettere all'Unione europea di affrontare situazioni di emergenza in maniera rapida, efficace e flessibile, con il **Regolamento (UE) n. 2012/2002**, come modificato dal Regolamento (UE) n. 661/2014, è stato istituito un Fondo di solidarietà che fornisce un'assistenza reale ai cittadini colpiti da catastrofi naturali gravi. L'obiettivo del Fondo è integrare gli sforzi degli Stati interessati e coprire una parte delle spese pubbliche sostenute per aiutare lo Stato beneficiario ad attuare i seguenti interventi di emergenza:

- a) ripristino immediato delle infrastrutture e delle attrezzature nei settori dell'elettricità, delle condutture idriche e fognarie, delle telecomunicazioni, dei trasporti, della sanità e dell'istruzione;
- b) realizzazione di misure provvisorie di alloggio;
- c) messa in sicurezza immediata delle infrastrutture di prevenzione e misure di protezione immediata del patrimonio culturale;
- d) ripulitura immediata delle zone danneggiate, comprese le zone naturali.

Successivamente, sempre in risposta all'emergenza, l'Unione Europea, con l'art. 11 della **Decisione 1313/2013/UE**, istitutivo dell'EERC (capacità europea di risposta emergenziale), ha introdotto il Meccanismo unionale di Protezione Civile al fine di migliorare l'efficacia dei sistemi di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo. Tale

⁷ Cfr. anche: Committee of the Regions, (2017) – Opinion: Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Rapporteur Adam Banaszak 122a plenary session, 22-23 March 2017. NAT-VI/015.

⁸ Sotto altro profilo si segnala la Raccomandazione della Commissione europea relativa all'applicazione e all'uso degli Eurocodici per lavori di costruzione e prodotti strutturali da costruzione 2003/887/CE.

meccanismo mira a garantire in primo luogo la protezione delle persone, ma anche dell'ambiente e dei beni, compreso il patrimonio culturale, da ogni tipo di catastrofi naturali e provocate dall'uomo, tra cui le conseguenze del terrorismo, le catastrofi tecnologiche, radiologiche o ambientali, l'inquinamento marino e le emergenze sanitarie gravi che si verificano all'interno e al di fuori dell'Unione.

Sul piano degli aiuti alle imprese per i danni derivanti da calamità naturali, l'articolo 107 del TFUE stabilisce, al paragrafo 2, che “sono compatibili con il mercato interno b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali”.

Inoltre, il Regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato, all'articolo 50, contempla tra gli aiuti esenti da notifica alla Commissione Europea ma oggetto di comunicazione alla stessa, gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali (terremoti, valanghe, frane, inondazioni, trombe d'aria, uragani, eruzioni vulcaniche e incendi boschivi di origine naturale) stabilendo requisiti e criteri alla cui presenza tali aiuti possono essere esentati da notifica alla Commissione europea.

Successivamente, con **Regolamento (UE) 369/2016** sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'UE, è stato introdotto uno strumento per far fronte alle esigenze umanitarie delle persone colpite da catastrofi sul territorio, ad esempio, sotto forma di assistenza alimentare, assistenza sanitaria di urgenza, rifugio, acqua, servizi igienico-sanitari, protezione e istruzione.

Di recente, il **Regolamento 4 luglio 2017/1199 /UE** ha modificato l'art. 120 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le misure specifiche volte a fornire assistenza supplementare agli Stati membri colpiti da catastrofi naturali, stabilendo che, nell'ambito di un programma operativo, può essere individuato un asse prioritario separato con un tasso di cofinanziamento fino al 95% per sostenere le operazioni, selezionate dalle autorità di gestione, in risposta a catastrofi naturali gravi o regionali volte alla ricostruzione e finanziate nell'ambito di una priorità d'investimento del FESR. L'importo stanziato per tali operazioni non supera il 5% dello stanziamento totale del FESR in uno Stato membro per il periodo di programmazione 2014-2020.

In coerenza con quanto stabilito con gli interventi sopra richiamati, il Parlamento UE ha approvato in via definitiva lo stanziamento di 1,2 miliardi di euro per 140 comuni delle 4 regioni italiane, Marche, Umbria, Lazio ed Abruzzo, colpite dai sismi dell'agosto ed ottobre 2016 e del gennaio 2017.

ATTIVITÀ DEL GRUPPO SCIENTIFICO

Premessa

Il Gruppo di lavoro scientifico nel corso della sua attività ha analizzato le diverse tipologie di eventi naturali potenzialmente rovinosi che, alla luce dei più recenti dati di letteratura e delle proprie evidenze scientifiche, interessano il territorio dell'Unione Europea (UE). I primi contributi scientifici riguardanti le suddette categorie nonché le implicazioni teoriche e di policy atte a garantire la resilienza dei sistemi regionali sono stati illustrati nel corso del Workshop degli Esperti CALRE 2017 svoltosi a L'Aquila lo scorso 14 luglio.

In questa prima fase del lavoro, il GdL ha concentrato la sua attenzione sulla pericolosità da fenomeni naturali avversi *natural hazard* distinguendoli nelle seguenti categorie: A) idrogeologico (*Hydrogeological events, floods, mass movements*), B) geofisico (*Geophysical hazards, earthquakes*) e C) meteorologico (*Meteorological events, storms*).

L'analisi della frequenza e della distribuzione delle diverse categorie di eventi potenzialmente calamitosi non ha trascurato il quadro normativo di riferimento nonché le strategie internazionali poste in essere dalle Nazioni Unite in tema di mitigazione dei rischi da calamità naturale (*Natural Disasters*).

Ai fini di aumentare la resilienza locale nel lungo periodo, in un'ottica dunque ex-ante di preparazione al rischio di un evento perturbante oltre ad una ex-post di gestione dei suoi effetti, possibili strategie che, a parere del GdL, dovrebbero essere intraprese dalle Istituzioni europee sono state sintetizzate in una serie di messaggi chiave.

Inquadramento

I dati elaborati dall'*International Disaster Database* riguardanti gli effetti derivanti da terremoti, alluvioni e frane registrate in Europa nel periodo 1900 - 2014 indicano l'occorrenza di 791 eventi. La popolazione coinvolta supera i 20 milioni ed il tributo umano, in termini di decessi e feriti, viene stimato in oltre 380 mila ed il numero dei senza tetto supera i 3,3 milioni di unità.

Se allarghiamo lo sguardo a scala mondiale osserviamo che, dal 1990 ad oggi, sono circa 1,6 milioni le persone che hanno perso la vita per effetto delle catastrofi naturali. Mentre dal 1900, le catastrofi naturali in generale hanno causato oltre 10 milioni di decessi, tre milioni di feriti e oltre 200 milioni di senza tetto.

Al tributo incalcolabile delle sofferenze umane occorre aggiungere quello economico, via via sempre più insostenibile, la cui stima per la sola Europa vale oltre 100 miliardi di euro a partire dall'anno 2000 (Poljanšek *et al.*, 2017).

È bene precisare che tali valori devono intendersi sottostimati poiché limitati alle categorie di evento considerate e non tengono conto degli effetti socio-economici registrati a scala locale DAT, 2015 www.emdat.be).

Questo quadro presumibilmente è destinato a peggiorare se, come indicano i dati disponibili, il numero di eventi meteorici estremi registrati in Europa nel periodo 1980-2013 tenderà ad aumentare (EEA, 2017) anche in ragione degli scenari di cambiamento climatico che manifestano non solo mutamenti del clima medio ma anche negli estremi. In parallelo, cresce il costo economico e sociale dei forti terremoti: solo in Italia si stima che il costo delle ricostruzioni post-sismiche degli ultimi 50 anni sia stato pari a circa tre miliardi all'anno, che salgono a oltre quattro considerando anche i danni dovuti a frane e alluvioni.

L'impatto antropico non è neutrale in tutto ciò. Per gli eventi di precipitazioni intense, ad esempio, è stato dimostrato un contributo umano nella intensificazione della loro frequenza; per 0,85°C (2°C) di riscaldamento la frazione di precipitazioni estreme attribuibili all'influenza umana è stimata di circa il 18% (40%) secondo Pitari *et al.* (*Workshop of Experts of CALRE 2017*). Per quanto concerne i terremoti e dissesto idrogeologico va purtroppo osservato che la vulnerabilità complessiva dei centri urbani e delle infrastrutture tende a crescere, seguendo la progressiva espansione delle aree urbanizzate, invece che diminuire, come ci si aspetterebbe.

Il tema dell'urbanizzazione selvaggia in effetti ricorre come elemento comune a tutti i rischi naturali.

Gli effetti degli eventi meteorici estremi sono sovente esaltati da pratiche gestionali non rispettose delle caratteristiche ambientali dei territori. Questo avviene sia nelle aree montuose, collinari e costiere, dove talora si edifica ignorando la propensione al franamento e al dissesto dei terreni di fondazione, sia nelle maggiori pianure alluvionali europee, dove la progressiva urbanizzazione di aree di pertinenza fluviale contribuisce sempre più spesso ad incrementare il rischio idraulico (EEA, 2015).

Conclusioni

I dati preliminari sin qui raccolti ed analizzati evidenziano che, nonostante i riconosciuti sforzi compiuti e la crescente attenzione/consapevolezza posta dalle istituzioni e dai singoli Paesi membri della UE nella gestione delle calamità naturali, molto resta ancora da fare.

La velocità con la quale l'esposizione agli eventi calamitosi si incrementa resta superiore alle azioni poste in essere per ridurre la vulnerabilità dei territori esposti alle diverse tipologie di hazard. In altre parole molti eventi calamitosi appaiono sempre più come la manifestazione tragica di problemi connessi a forme di "sviluppo" non adeguate alle caratteristiche climatiche, geodinamiche e geomorfologiche dei territori esposti.

Occorre modificare profondamente le strategie d'investimento pubblico in base alle quali circa il 95% dei fondi disponibili viene utilizzato per il recupero delle aree colpite da calamità naturali. La Commissione Europea, al riguardo, stima che a ogni euro investito nella prevenzione dei rischi naturali corrisponde un risparmio compreso tra 4 e 7 euro necessari per il recupero post disastro (Poljanšek *et al.*, 2017).

Il GdL nel fare proprio lo slogan *From Commitment to Action* lanciato dal Global Platform for Disaster Risk Reduction (22-26 May 2017 – Cancun, Mexico) auspica che le Regioni europee, chiamate ad affrontare gli effetti delle calamità naturali nei loro territori, intraprendano presso le istituzioni europee gli opportuni passi affinché la gestione dei rischi non si traduca nella mera amministrazione post evento delle calamità.

IL MODELLO STATUNITENSE IN MATERIA DI CALAMITÀ NATURALI E DISASTER LAW

Gli Stati Uniti vantano una vasta esperienza nell'affrontare le calamità naturali, infatti dal 1787 al 1950 il Congresso ha approvato 128 atti in materia di risposta all'emergenza. Nel 1953, soltanto l'1% dei fondi pubblici e privati veniva stanziato per la protezione civile. Negli anni settanta le politiche in materia di calamità naturali iniziarono a rivolgersi anche verso la prevenzione, tanto che la cifra stanziata con fondi pubblici venne incrementata fino al 70%. Nel 1974 è stato introdotto il primo atto normativo in materia di calamità naturali, il cosiddetto Act Disaster Relief, successivamente modificato con lo Stafford Act (1988), che ha ordinato in maniera sistematica l'assistenza federale per i disastri naturali sia a livello locale che a livello nazionale. L'obiettivo era quello di incoraggiare gli Stati federali e i governi locali a sviluppare piani di preparazione al disastro, migliorare il coordinamento intergovernativo in risposta alle calamità, incoraggiare l'uso della copertura assicurativa e prevedere programmi di assistenza federale per le perdite causate dalle calamità. Tutta la normativa statunitense in materia di Disaster Law si basa sullo schema comune del ciclo del disastro e quindi è suddivisa nelle quattro fasi di: preparazione, mitigazione, risposta, ricostruzione. Al fine di coordinare al meglio la gestione dei fondi e le azioni per affrontare le calamità naturali, nel 1996, la FEMA (Federal Emergency Management Agency), che inizialmente era stata istituita con atto presidenziale, venne elevata a Gabinetto, diventando un'agenzia indipendente dall'esecutivo, mentre nel 2003 è entrata a far parte del Dipartimento per la sicurezza interna. Attualmente, l'obiettivo primario della FEMA è quello di coordinare la risposta ai disastri ed emanare le linee guida per i piani, sia in materia di prevenzione che di gestione delle emergenze, che gli Stati federali devono attuare per poter accedere ai fondi. Nel 2000 è stato emanato il Disaster Mitigation Act, al fine di rafforzare la fase del predisastro, che prevede interventi in materia di prevenzione, mitigazione e preparazione al disastro. In base a tale normativa, il Presidente degli Stati Uniti, infatti, può stanziare i fondi del National Predisaster Mitigation Fund agli Stati che individuano aree ad alto rischio di calamità naturale e dimostrano di saper utilizzare strumenti di partenariato pubblico-privato nell'ambito dei rischi da calamità naturali.

Per poter ottenere i fondi, gli Stati federali devono dotarsi del Pre-disaster Mitigation Grant Program che prevede fondi per gli Stati, i territori, i governi indiani tribali, le comunità e le università, per il piano di mitigazione del rischio e l'implementazione di progetti per prevenire le catastrofi naturali.

RISULTATI DELL'ANALISI TECNICO-SCIENTIFICA E DEI BISOGNI DELLE ASSEMBLEE REGIONALI: GLI INTERVENTI AUSPICABILI DELL'UNIONE EUROPEA IN TEMA DI CALAMITÀ NATURALI

La riflessione condotta dal gruppo di lavoro in questo anno di attività ed, in particolare, gli approfondimenti svolti dal gruppo scientifico, la ricognizione della normativa europea da parte del gruppo tecnico nonché l'analisi e la sintesi delle considerazioni espresse dalle Assemblee CALRE in risposta al questionario hanno consentito una prima individuazione delle esigenze e dei possibili interventi che l'Unione europea potrebbe mettere in campo in tema di calamità naturali.

Nel documento predisposto dalle Nazioni Unite denominato *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030* (UN, 2015) sono state definite 4 priorità di azione che dovrebbero essere concretamente implementate nelle politiche comunitarie, nazionali, regionali e locali anche in considerazione del ruolo cruciale svolto da quest'ultime nella gestione dei rischi di catastrofi. In particolare, si richiama l'attenzione alle seguenti: “Priorità 3: *Investing in disaster risk reduction for resilience*” e “Priorità 4: *Enhancing disaster preparedness for effective response and “Build Back Better” in recovery, rehabilitation and reconstruction*”.

Ciò premesso, di seguito sono illustrati gli interventi necessari per un'Europa resiliente in tema di calamità naturali.

- 1. Necessità di introdurre un metodo univoco per l'analisi del rischio.** L'Assemblea legislativa dell'Alta Austria ha sollevato la questione del metodo usato per l'analisi del rischio rilevando che esso non è statuito a livello dell'Unione, pertanto, ogni singolo Stato ha elaborato un proprio metodo. Inoltre, a causa di tale frammentazione legislativa all'interno dell'UE, in alcuni casi, anche la comparazione dei metodi utilizzati da ciascuno Stato membro risulta difficile. Una soluzione utile, pertanto, potrebbe essere quella della introduzione di un metodo univoco di analisi del rischio.
- 2. Prevedere misure contro i cambiamenti climatici.** Diverse Assemblee hanno sollevato la questione dei cambiamenti climatici e di quanto sia necessario promuovere un intervento normativo a livello europeo che favorisca il raggiungimento di obiettivi comuni con riguardo alla mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, al fine di rendere più efficace il fronte della prevenzione del rischio.
- 3. Legiferare sulla prevenzione dei rischi (in particolare sulla prevenzione di alcuni tipi rischi quali quelli di incendi e terremoti).** A tal fine, potrebbe essere utile rendere obbligatorie alcune pratiche di prevenzione codificate, aumentando i test e le simulazioni. Occorrerebbe altresì favorire la collaborazione e lo scambio di protocolli d'azione, condividendo esperienze. L'Assemblea regionale della Puglia ha sottolineato che, in materia

di risorsa idrica, la forma più avanzata di previsione è costituita dalla pianificazione del Bilancio idrico. Partendo questo dalla conoscenza dei corpi idrici e delle infrastrutture, consente la razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, a garanzia dell'accessibilità alla risorsa da parte di tutti gli utenti, della sostenibilità dell'uso della risorsa e dell'equilibrio fra le risorse disponibili e gli utilizzi per i diversi usi in situazioni ordinarie e critiche.

- 4. Legiferare sul contenimento del consumo del suolo.** L'uso appropriato del suolo è una delle misure più importanti per prevenire i pericoli naturali. Sarebbe, pertanto, auspicabile uno specifico intervento normativo che disciplini una preventiva ed adeguata attività di manutenzione del territorio. Occorre, pertanto, recuperare il tempo perso ed arrivare alla definizione di una direttiva quadro per la protezione e tutela della risorsa suolo che comprenda anche metodiche di mappatura condivisa del territorio.
- 5. Armonizzare e rendere sistematica la normativa europea in materia di disastri naturali** la normativa europea in tema di disastri naturali risulta piuttosto frammentata necessitando di un approccio più organico e condiviso nelle politiche di prevenzione delle catastrofi naturali. Per esempio, al fine di ridurre la vulnerabilità degli edifici, sarebbe utile stabilire procedure armonizzate per la definizione della qualificazione sismica degli stessi, come parte integrante di qualsiasi programma a livello nazionale ed europeo.
- 6. Incrementare il Fondo di solidarietà e semplificare le procedure per l'accesso allo stesso.**
- 7. Riconsiderare e integrare l'articolo 50 del Regolamento UE 651/2014, sugli aiuti in esenzione per i danni causati da calamità naturali,** rimodulando, ad esempio, alcuni danni risarcibili: attualmente sono ammissibili i costi relativi alla "perdita di reddito" dovuta alla sospensione totale o parziale dell'attività per un periodo massimo di sei mesi dalla data in cui si è verificato l'evento. Potrebbe essere utile allungare il periodo di sei mesi, posto che la sospensione dell'attività potrebbe avere una durata maggiore. Tra i costi ammissibili, accanto alla "perdita di reddito" si potrebbe tener conto del "danno emergente" da calcolarsi sulla base di parametri di ragionevolezza. Si potrebbe valutare la possibilità di introdurre una nuova fattispecie di aiuti alle imprese, esenti da notifica, per gli investimenti in interventi di prevenzione dei danni da calamità naturale, sulla falsariga degli aiuti per la tutela dell'ambiente di cui all'art. 36 e seguenti del medesimo regolamento europeo. Potrebbe essere utile, inoltre, dedicare una fattispecie ad hoc agli aiuti alle imprese colpite dai terremoti e considerare anche le conseguenze di eventi calamitosi concomitanti.
- 8. Investire sulla ricerca in materia di calamità naturali** e sull'informazione dei cittadini nonchè sulla formazione di figure professionali esperte in materia. Un approccio europeo

nelle politiche di prevenzione delle catastrofi naturali non può prescindere da risorse dedicate alla migliore conoscenza scientifica con particolare riguardo: alla mappatura geologica/geomorfologica e delle pericolosità dovute a eventi idrogeologici, sismici e meteorologici (mediante metodiche condivise a livello europeo), alla caratterizzazione delle varie tipologie di rischio connesse agli eventi naturali nonché alla sensibilizzazione/educazione delle popolazioni. Le risorse da dedicare alla ricerca scientifica non dovrebbero essere strettamente limitate alla materia in oggetto (catastrofi e gestione del rischio), ma indirizzate parimenti allo studio dei meccanismi fisici responsabili della veloce amplificazione del problema, a partire dal riscaldamento climatico globale e regionale.

9. Valutare la possibilità di introdurre un Fondo per la fase del predisastro sul modello dell'esperienza statunitense.

10. Orientare, con azioni concrete, sia i Fondi strutturali e di investimento che i Fondi diretti ad affrontare anche le questioni connesse alle calamità naturali tenendo conto anche di quanto evidenziato nel parere reso nella sessione plenaria 9-11 ottobre 2017 dal Comitato delle Regioni [“Una politica europea per la riqualificazione sismica del patrimonio edilizio e infrastrutturale”](#). In particolare, ai punti 24 e 25 del medesimo parere il Comitato delle Regioni:

“24. propone che i regolamenti della UE possano prevedere l'utilizzo di fondi SIE per l'adeguamento sismico di immobili sia pubblici che privati, nonché di quelle infrastrutture, sia di trasporto viario che di servizio, strategiche per i paesi della UE;

25. invita la Commissione europea a sviluppare in coordinamento con gli Stati membri e, ove ciò sia pertinente, con gli enti locali e regionali un piano d'azione per la riqualificazione sismica del patrimonio edilizio ed infrastrutturale nello spirito dell'articolo 5, punto 5), lettera b) del regolamento UE/1301/2013 sul Fondo europeo di sviluppo regionale; chiede anche agli Stati membri e agli enti locali e regionali di sfruttare appieno il sostegno fornito per questa priorità d'investimento nei programmi operativi per lo sviluppo regionale”.

Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo

Arch. Giuseppe Di Pangrazio

Bibliography

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters {SEC(2009)202} {SEC(2009)203}
2. Committee of the Regions, (2016) – Implementation of the Sendai Framework at the EU level: the take-up of resilience measures by Local and Regional Authorities. By Rossella Soldi;
3. Committee of the Regions (2017) – Opinion of the European Committee of the Regions - Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 - A disaster risk-informed approach for all EU policies. By Adam Banaszak 122nd plenary session, 22-23 March 2017
4. European Commission, (2006) – Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC. COM(2006) 232 final, Brussels, 22.09.2006;
5. European Commission, (2007) - Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks OJ L288, 06.11.2007, p. 27-34
6. European Commission, (2010) – Risk assessment and mapping guidelines for disaster management. Commission staff working document SEC(2010) 1626 final Brussels, 21.10.2010
7. European Commission, (2012) – Report from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions – The implementation of the Soil Thematic Strategy and ongoing activities. COM(2012) 46 final, Brussels, 13.02.2010
8. European Commission, (2016) – Action plan on the Sendai Framework for disaster risk reduction 2015-2030. A disaster risk-informed approach for all EU policies. Commission staff working document SWD(2016) 205 final/2 Brussels, 17.06.2016
9. EEA, (2010) – Mapping the impacts of natural hazards and technological accidents in Europe. An overview of the last decade. Technical Report, No 13/2010, European Environment Agency (<http://www.ea.europa.eu/publications/>)
10. EEA, (2015) – Exploring nature-based solutions. *The role of green infrastructure in mitigating the impacts of weather and climatic change-related natural hazards*. Technical report, No 12/2015, (<http://www.ea.europa.eu/publications/>)
11. EEA, (2016) – Flood risks and environmental vulnerability. Exploring the synergies floodplain restoration, water policies and thematic policies. Technical report, No 1/2016 (<http://www.ea.europa.eu/publications/>)
12. EEA, 2017 Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report. Report No 1/2017, ISSN 1977-8449
13. Global Platform for Disaster Risk Reduction, (2017) – Chair’Summary. From Commitment to Action. MexicoGP2017 22-26 Maggio 2017 – Cancun, Mexico
14. Poljanšek K., Marin Ferrer M., De Groeve T., Clark I., (Eds), 2017. Science for disaster risk management 2017. Knowing better and losing less. EUR 28034 EN Publication Office of the European Union, 2017 ISBN 978-92-79-60678, doi:10.2788/688605, JRC102482
15. United Nations, (1994) – Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World – Guidelines for natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation. World Conference on Natural Disaster Reduction. IDNDR 1990-2000 Yokohama, Japan 23-27 May, 1994.

16. United Nations, (2005) - Hyogo Framework for Action 2005-2015: building the resilience of nations and communities to disasters. World Conference on disaster reduction 18-22 January 2005, Kobe, Hyogo, Japan www.unisdr.org/wcdr
17. United Nations, (2015) - Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030. World Conference in Sendai, Japan on March 18, 2015 www.unisdr.org/wcdr
18. United Nation Office for Disaster Risk Reduction (UNSDR) [http://www.unisdr.org/Workshop of Experts of CALRE 2017](http://www.unisdr.org/Workshop%20of%20Experts%20of%20CALRE%202017) <http://www.calrenet.eu/natural-disasters-leader/#documentation>

Consiglio Regionale dell'Abruzzo
Direzione Affari della Presidenza e Legislativi
Servizio Affari Istituzionali ed Europei
Ufficio Relazioni Europee



CONSIGLIO REGIONALE DELL'ABRUZZO
67100 L'Aquila – Via Michele Jacobucci, 4 – Tel. 0862 6441