
Dialoghi

Dialogues

Strategia nazionale delle aree interne e ambiti ottimali di protezione civile: una sinergia possibile per l'aumento della resilienza territoriale

National strategy of inland areas and optimal civil protection areas: a possible synergy for increasing territorial resilience

Nicola Berni *

* Regione Umbria

Abstract

Italy is characterized by towns, rural areas and smaller clusters linked by a solid network of relations, and larger cities, attracting people thanks to their wealth and public services. Remote rural areas have been facing a period of abandonment in favor of urban ones, with a decline in essential services. These areas, however, contain much untapped natural and human capital: intervention targeted at safeguarding, rehabilitating, and revitalizing inner areas has been deemed necessary, in order to overcome the urban/rural dichotomy and put a new perspective on the concept of service acceptability. These areas cover 59% of the Italian territory and are home to 23% of national population. Italian strategy “SNAI” is aimed to reversing the depopulation and marginalization of these areas, hinging on two key economic policy assets: improving personal services and triggering local development projects. In this context, since 2018, the new Italian civil protection law has introduced a new approach to supra-municipal civil protection planning and governance: the “optimal territorial areas”, aimed to overcome the simple “emergency management” concept by enhancing “peacetime” activities and prevention and resilience aspects. The aim of the work is to seek synergies between these two different worlds, for the increase of territorial resilience.

Keywords: Cohesion policy, Inner areas, Civil protection, Multi-risk prevention, Territorial resilience.

Introduzione

Lo spunto del lavoro¹ nasce dal tentativo di legare quattro concetti:

- Non esiste territorio, sia esso periferico/rurale o urbano/metropolitano, che possa guardare al proprio futuro, con prospettive di sviluppo e benessere, senza porsi seriamente il problema della prevenzione dei rischi e della sicurezza dei propri cittadini, anche in relazione all’impatto dei cambiamenti climatici in atto;
- Nella società in cui viviamo, sempre più complessa ed interconnessa, la gestione delle inevitabili problematiche e criticità, di origine naturale o antropica, che dovessero verificarsi richiede, oggi più che mai, un approccio quanto più “integrato” e “multidisciplinare” possibile, dove la dimensione “territoriale” venga posta al centro dell’attenzione, delle analisi e degli interventi (di natura sia strutturale che non strutturale) che si dovessero rendere necessari;

1. Il presente articolo deriva dalla sintesi del lavoro di tesi svolto al termine del master di II livello “Open - Official of Prevention and Emergency Management” promosso dall’Università Lumsa (Libera Università Maria SS. Assunta) in collaborazione con il centro studi EDiMaS (Emergency and Disaster Management Studies), a.a. 2021-2022.

- La Protezione Civile, in Italia, ha sempre dato prova, fin dalla sua nascita (ormai quarantennale), di essere in grado di gestire efficacemente lo stato di emergenza, ma la vera chiave di volta, soprattutto culturale, ci sarà solo quando riusciremo a “cambiare passo” in tutte le attività di previsione e prevenzione, molte delle quali riguardano il così detto “tempo di pace”;
- Implementare efficaci ed efficienti attività di previsione e prevenzione dei rischi in tempo di pace è una tematica, purtroppo, tutt’altro che centrale nelle “agende politiche” attuali, perché “dal punto di vista del marketing politico, non interessa, non piace, non intriga” (Menduni, 2013). Ciò richiederebbe invece visione “strategica” e capacità di attingere all’ampio ventaglio di sinergie, policies e finanziamenti oggi effettivamente disponibili.

Obiettivo del lavoro, quindi, è quello di proporre una riflessione unitaria sui concetti sopra esposti, supportata da esempi reali e concreti, oltre che attuali, così da poter anche fornire, se possibile, uno strumento utile per le politiche di gestione del territorio.

Infatti, l’approccio proposto mira, in particolare, ad individuare ed analizzare le possibili sinergie tra due innovativi modelli di governance di recente introduzione nel contesto nazionale:

- La “Strategia nazionale delle aree interne – Snai”, strategia ideata e proposta all’Unione europea dall’Italia nel periodo di programmazione dei “fondi strutturali e di investimento europei” (Sic) 2014-2020, ad oggi non solo pienamente confermata, ma ulteriormente potenziata nel nuovo periodo di programmazione 2021-2027. Si tratta di una modalità innovativa di approccio integrato allo sviluppo territoriale, in grado di indirizzare gli sforzi del finanziamento pubblico su aree significativamente svantaggiate, sia per la lontananza dai centri di erogazione dei servizi essenziali che per le negative tendenze demografiche;
- Gli “ambiti territoriali ed organizzativi ottimali di protezione civile”, introdotti dal recente “Codice della protezione civile”, d.lgs. 2 gennaio 2018 n.1, che devono essere individuati dalle Regioni quale articolazione di base dell’esercizio della funzione di protezione civile a livello territoriale. L’intento è quello di definire delle aggregazioni di Comuni o Municipi in grado non soltanto di gestire le emergenze, ma anche di svolgere le attività ordinarie in materia di protezione civile.

La Snai, da una parte, propone un modello innovativo perché fortemente territoriale, basato sull’individuazione di una strategia di ampio respiro, in grado di integrare tutti gli aspetti di maggior rilevanza per un territorio: dall’ambiente agli attrattori culturali, dall’istruzione alla sanità, dalle attività produttive all’associazionismo. Inoltre, attraverso un processo partecipato di tipo bottom-up, è in grado di definire l’insieme

degli interventi necessari e di individuare risorse tra le diverse forme di finanziamento disponibili.

Dall'altra parte, gli ambiti ottimali di protezione civile rappresentano il tentativo di superare la "vecchia concezione" dei centri operativi misti (Com) che, seppur di valenza sovra-comunale, erano focalizzati essenzialmente sulla gestione della sola dimensione emergenziale. Tale approccio ha più volte in passato mostrato i propri limiti, in particolare nelle fasi iniziali, tanto delicate e dirimenti, degli eventi calamitosi.

Ai fini del lavoro sono stati analizzati i punti di contatto, già esistenti o implementabili nel breve e medio termine, tra i due modelli sopra richiamati e sono state esaminate le opportunità di ottimizzazione ed integrazione dei diversi aspetti della governance, legati sia alle risorse umane che a quelle economico-finanziarie. Il metodo proposto, di tipo strategico e integrato, si fonda sull'approccio, ormai consolidato a livello europeo, di tipo performance-based, ovvero individua una serie di indicatori di resilienza territoriale che consentano di verificare, con il passare del tempo o con il mutamento di aspetti strutturali significativi, l'efficacia delle misure adottate.

Il contesto territoriale al quale è stata applicata l'analisi riguarda le aree interne, così come individuate dalla Snai, ovvero aree italiane di particolare rilevanza, ma, al contempo, di grande vulnerabilità, che interessano piccoli comuni, spesso marginalizzati e dotati di risorse limitate, ma caratterizzati da grandi potenzialità culturali, turistiche, ambientali. Queste aree riguardano, come vedremo successivamente, quasi il 59% della superficie italiana e il 23% della popolazione residente.

In tale contesto, sono stati individuati alcuni casi studio concreti e reali relativi alla Regione Umbria, territorio in cui in questi anni sono state condotte importanti esperienze nei tre macro-temi sopra citati (Snai, ambiti ottimali, indici di resilienza).

Il lavoro si propone, quindi, di mettere a disposizione un nuovo strumento per l'aumento della resilienza territoriale, che risponda all'esigenza di assicurare lo sviluppo del territorio, in particolare nelle aree arretrate, ma allo stesso tempo garantisca il rispetto dei principi del "Sendai framework" delle Nazioni Unite in merito alla riduzione dei rischi da catastrofe.²

Ricordando che, nel contesto territoriale, il quadro della "geografia istituzionale" (tuttora) vigente è rappresentato dalla l.56/2014 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle

2. Il "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction" 2015-2030 è un documento internazionale, adottato in ambito UN nel 2015, con gli standard comuni, il quadro inclusivo di obiettivi raggiungibili e gli strumenti legislativi per la riduzione del rischio di disastri e l'adattamento ai cambiamenti climatici, nel rispetto degli obiettivi di sviluppo sostenibile (Agenda 2030).

Province, sulle unioni e fusioni di Comuni” (c.d. legge “Delrio”), il lavoro potrebbe anche risultare di un qualche interesse, nell’ambito della nuova programmazione 2021-2027, per gli sviluppi futuri sul tema dei “PRigA” (Programma nazionale capacità per la coesione e Piani di rigenerazione amministrativa) del nuovo “Pon-CapCoe” (Programma operativo nazionale capacità per la coesione).³ Nella nuova programmazione, infatti, l’Italia potrà contare su 10 programmi nazionali (Pn) e 38 Programmi regionali (Pr) per ben 75,3 miliardi di € di budget, come riportato nell’Accordo di partenariato (Ap) nazionale 2021-2027.

Il tema del raccordo tra i due mondi della protezione civile e della coesione territoriale risulta poi essere di grande attualità, come confermato dal recente workshop “Protezione civile e coesione territoriale, strategia per la riduzione del rischio 2021-2027”, promosso dal Dipartimento della Protezione Civile (Dpc) e dall’Agenzia della coesione territoriale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e tenutosi a Roma lo scorso 21 novembre 2022.

Richiamando le opportunità già presenti nella programmazione della politica di coesione 2021-2027 a supporto della riduzione dei rischi del Paese, nonché le ulteriori prospettive di investimento per la crescita contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), è stata sottolineata la necessità ormai improrogabile di pensare al futuro in modo sinergico tra livelli di governo centrale e territoriale e tra operatori di riferimento dei vari settori. Nello stesso contesto sono stati, inoltre, presentati i risultati del “Programma per il supporto al rafforzamento della governance per la riduzione del rischio ai fini di protezione civile”, frutto delle attività finanziate dal Pon governance e capacità istituzionale 2014-2020. Partendo dalle buone pratiche apprese dalla programmazione uscente, l’incontro ha posto al centro il tema dell’integrazione tra livelli di governo e attori istituzionali coinvolti, con l’obiettivo di raggiungere livelli essenziali di sicurezza e adeguate misure di adattamento ai cambiamenti climatici in vista del 2027, nella cornice più generale del rapporto tra protezione civile e coesione territoriale.

Infine, non da ultimo, la necessità di sinergie tra contesti e tematiche, a prima vista distanti, è anche determinata purtroppo, dalla “perniciosa” tendenza degli ultimi anni, nel nostro Paese, di promulgare riforme istituzionali e organizzative “ad invarianza di spesa e di organici della pubblica amministrazione” che, talvolta, si sono rivelate addirittura “controproducenti” per la gestione del territorio, come nel caso del d.lgs. 19 agosto 2016, n.177 (“Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo Forestale dello Stato”) che, nei fatti, ha ulteriormente depotenziato strutture chiave del presidio territoriale.

3. Pon-CapCoe” e “PRigA” si inseriscono nella strategia di riforma della Pa già delineata dal Pn di riforma che si avvale del Pnrr e del Technical support instrument programme (Tsi).

1. La Snai nel contesto della politica di coesione europea

Se a livello nazionale, la Costituzione Italiana, agli articoli 3 comma 2 e 119 comma 5, pone i fondamenti per una politica che promuova la coesione territoriale e il superamento degli squilibri economici e sociali, è con la nascita dell'Unione europea che tale approccio trova riconoscimento e attuazione su larga scala, con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue). Sottoscritto nel 2007, il trattato, al titolo XVIII, introduce il concetto di coesione economica, sociale e territoriale: policy con cui l'Ue mira a ridurre le disparità di sviluppo fra gli Stati membri e all'interno degli stessi e a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

Essa rappresenta ad oggi, anche in Italia, la principale politica di investimento a favore del territorio, a sostegno della crescita economica, dell'occupazione, della competitività delle imprese, dello sviluppo sostenibile e della protezione dell'ambiente. Per il raggiungimento di tali obiettivi, l'Ue assegna, in un arco temporale di sette anni (ciclo di programmazione), specifiche risorse finanziarie, cui si aggiungono quelle nazionali individuate dagli Stati membri.

I fondi Sie del periodo 2014–2020, per cui è prevista la chiusura di utilizzo quest'anno (secondo il criterio "N+3"), concorrono a strategie che prevedono azioni integrate per lo sviluppo territoriale delle zone urbane, rurali, costiere e di pesca e delle zone con caratteristiche territoriali particolari, per far fronte alle sfide economiche, ambientali e sociali dell'Ue.

Per la nuova fase programmatoria 2021-2027 la Commissione ha proposto un rinnovamento della politica di coesione, con un budget complessivo di circa 331 miliardi di € su un totale di ben 1.824,3 miliardi di € (considerando le risorse Mff e Next Generation Eu). La nuova politica di coesione sarà finanziata dal Fondo di coesione (Fc, che non si applica all'Italia), dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) e dal Fondo sociale europeo "plus" (Fse+), in un corpus unico di norme.

Da 11 obiettivi tematici del 2014-2020 si è passati a soli 5 obiettivi strategici/di policy (Op), ovvero un'Europa:

- più competitiva e intelligente, attraverso la trasformazione economica intelligente e connettività grazie alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic);
- resiliente, più verde, in transizione verso un'economia a zero emissioni nette di carbonio, verso un'energia pulita ed equa, investimenti verdi e blu, economia circolare, adattamento ai cambiamenti climatici e loro mitigazione, gestione e prevenzione dei rischi, nonché mobilità urbana sostenibile;

- più connessa, attraverso il rafforzamento della mobilità;
- più sociale e inclusiva, attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
- più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato del territorio e delle iniziative locali.

A questi elementi innovativi si aggiunge, purtroppo, la criticità legata al fatto che dal sistema di regole integrate rimane fuori la Politica agricola comune (Pac) e il relativo fondo Fearr (solitamente strategico per le zone rurali) per il quale è previsto un regolamento a parte e tempistiche non allineate.

Forte la concentrazione tematica oggi richiesta: temi prioritari sono la transizione digitale ed ecologica (50% dei fondi) e la lotta ai cambiamenti climatici (30%), argomenti rilevanti anche dal punto di vista delle attività di protezione civile.

Relativamente ai programmi e relativi finanziamenti, quelli a “gestione diretta” rappresentano circa il 20% del budget totale, mentre quelli di tipo “concorrente” ben il 70% (il restante 10% riguarda i programmi di cooperazione territoriale direttamente gestiti dalla stessa Ue).

La politica di coesione 2021-2027 sarà resa più flessibile in tre modi:

- un riesame intermedio consentirà l'eventuale modifica dei programmi per gli ultimi due anni di finanziamento in base alle priorità emergenti e ai risultati conseguiti;
- sarà più semplice trasferire parte delle risorse da un programma all'altro;
- una disposizione specifica consente la pronta attivazione di finanziamenti in caso di catastrofe naturale.

Ultimo riferimento di interesse riguarda il recente testo del Parlamento europeo “P9_TA(2022)0436, A long-term vision for the EU's rural areas”, in cui viene ribadito l'impegno comunitario per la tutela delle aree rurali fino al 2040.

Passando ora agli aspetti che riguardano specificatamente l'Italia nel nuovo periodo 2021-2027, dopo la firma dell'Ap (luglio 2022), le Regioni hanno di recente chiuso l'adozione dei propri Pr, tutti sottoposti ad attento esame da parte della Commissione.

Per l'Italia registriamo un budget assegnato di circa 43,1 miliardi di € di risorse comunitarie, di cui oltre 42,7 destinate specificatamente a promuovere la politica di coesione. Ai contributi europei si aggiungono le risorse del cofinanziamento nazionale, per un totale

di risorse programmate pari ad oltre 75 miliardi di €: circa il 70% andrà alle Regioni e finanzia i Pr, mentre il resto finanzia i Pn.

Da sottolineare, purtroppo, un notevole “effetto spiazzamento” a causa delle ingenti somme del Pnrr che, anche a fronte di modalità di erogazione semplificate rispetto ai fondi Sie e limitate risorse umane nei vari Comuni italiani, stanno rallentando l’attuazione dei percorsi programmatori sopra descritti.

Sul fronte delle politiche di coesione, il Governo nazionale si è dotato di un importante strumento di comunicazione e trasparenza: il portale “OpenCoesione”, iniziativa di “open government” che ha lo scopo di promuovere l’efficacia degli interventi sulla coesione attraverso la partecipazione civica. Il portale, riconosciuto come “buona pratica” dall’Ue, pubblica efficacemente i progetti finanziati e il relativo avanzamento (molti dati liberamente navigabili e scaricabili in formato aperto).

La Snai, come accennato nell’introduzione, è una politica territoriale che mira a migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e le opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione. Tale iniziativa è contemplata, per la prima volta, nel Programma nazionale di riforma del 2014 e definita nell’Ap 2014 – 2020.

Sono definite “aree interne” le aree caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi alla cittadinanza, ma allo stesso tempo da una elevata disponibilità di risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste) e beni paesaggistici e culturali (insediamenti storici, beni archeologici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere).

Le aree del Paese che presentano potenzialmente tali caratteristiche coprono una superficie complessiva superiore ai 177.000 km² (quasi il 59% della superficie nazionale) e una popolazione residente di circa 13 milioni di persone (meno del 23% del totale). L’analisi delle caratteristiche fisiche dei Comuni ivi ricadenti parla di aree prevalentemente montuose (1.874 Comuni, pari al 48,9% del totale), concentrate soprattutto nell’arco alpino, nell’appennino centrale e in alcune aree delle isole maggiori.

Ai fini della definizione delle aree interne, la Snai individua i “poli”, ovvero i Comuni in grado di offrire una serie di servizi essenziali integrati, come un’articolata offerta scolastica secondaria, un ospedale sede di “DEA di I livello” e almeno una stazione ferroviaria di categoria “Silver”. Poli e “poli intercomunali” rappresentano i cosiddetti “centri”. Dall’altra parte, quindi, in base ai tempi di percorrenza medi per il raggiungimento del polo più vicino, ci sono le aree interne, individuate in 4 tipologie di marginalità crescente: “di cintura” (20 minuti); “intermedi” (fino a 40 minuti); “periferici” (fino a 75 minuti) e “ultraperiferici” (oltre 75 minuti).

Come è lecito aspettarsi, man mano che ci si allontana dai centri di offerta dei servizi essenziali si osserva una generale riduzione della densità abitativa: da valori di 106,3 abitanti per km² nei Comuni intermedi si arriva ad appena 32,3 abitanti negli ultraperiferici.

L'approccio Snai si basa su una "governance multilivello", nella quale diversi livelli di governo collaborano e cooperano con i territori locali per promuoverne lo sviluppo attraverso un processo partecipativo, con compiti, funzioni e responsabilità chiare e definite. Il livello di governo centrale è rappresentato dal "Cipess" (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, fino al 2020 denominato Cipe), cui si aggiunge il livello regionale e i sindaci dei Comuni dell'area. Un aspetto peculiare che contraddistingue tale approccio a dimensione territoriale è poi la metodologia della co-progettazione, che dovrebbe favorire l'espressione delle volontà dei territori e portare alla realizzazione di interventi di valore strategico: nel breve periodo, la Snai si pone il duplice obiettivo di adeguare la quantità e la qualità dei servizi associati ai settori salute, scuola e mobilità (i cosiddetti "servizi di cittadinanza"), promuovendo anche progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree; nel lungo periodo, invece, l'obiettivo principale è quello di cercare di invertire le attuali tendenze demografiche di spopolamento.

L'attività di selezione delle aree da sottoporre a finanziamento è iniziata nel 2013 e quelle selezionate per il 2014-2020 sono state 72 ("Mappa delle aree interne", realizzata con un percorso metodologico di Istat, Banca d'Italia e Regioni), con 1.060 Comuni complessivi, una media di circa 27.000 abitanti e 15 Comuni per area, e che rappresentano:

- il 13,4% di tutti i Comuni italiani;
- il 3,3% della popolazione nazionale;
- il 17% di tutta la superficie nazionale.

Nel corso del 2022 si è concluso il processo di candidatura, verifica e ratifica formale di ulteriori aree che ha portato all'identificazione di 43 nuove aree interne (Delibera Cipess 2 agosto 2022 n. 41).

L'importanza della Snai è confermata anche nell'ambito del Pnrr, che prevede investimenti per 825 milioni di € per il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali, realizzare farmacie rurali nei Comuni con meno di 3000 abitanti e in aree prive dei servizi sanitari di prossimità (Mission "Inclusione e coesione", Componente "Interventi speciali per la coesione territoriale").

La Snai ha beneficiato di ulteriori finanziamenti anche nell'ambito del c.d. Fondo

complementare agli interventi Pnrr (c.l. n. 59/2021): 300 milioni di € per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade, oltre a risorse specifiche da Legge di stabilità per interventi di contrasto degli incendi boschivi (d.l. 8 settembre 2021, n. 120 "Disposizioni per il contrasto degli incendi boschivi e altre misure urgenti di protezione civile", convertito con modificazioni dalla l. 8 novembre 2021, n. 155).

La Snai, pur non potendo rappresentare la risposta a tutti i problemi che caratterizzano i territori marginali del Paese, rappresenta tuttavia uno degli strumenti principali di sostegno e sviluppo locale, anche per "riaccendere i riflettori" sulle potenzialità di questi territori nel "new normal" post pandemia: l'esperienza Snai è caratterizzata da luci ed ombre ma si deve riconoscere come abbia rappresentato, ad oggi, un percorso innovativo (almeno per la Pa) su cui occorre continuare ad investire risorse ed energie.

2. Gli ambiti ottimali di protezione civile

In Italia, la protezione civile non è un compito assegnato ad una singola amministrazione, ma è una funzione attribuita ad un sistema complesso (policentrico, sussidiario e collegiale), che si occupa della "salvaguardia della vita e della salute umana, dei beni, del patrimonio immobiliare e culturale, degli animali e dell'ambiente da calamità naturali o provocate dall'uomo".

È un servizio nazionale di pubblica utilità, coordinato dal Dpc sopra citato, che comprende numerose componenti e strutture operative e che vede, proprio nel coordinamento, un aspetto chiave e dirimente.

La Protezione Civile in Italia non si occupa solo della gestione delle emergenze, che rappresenta l'attività più conosciuta, bensì anche di previsione (individuazione degli scenari di rischio, sistema di allerta per i rischi prevedibili), prevenzione (pianificazione, aumento consapevolezza sui rischi, etc.) e superamento delle emergenze stesse (ritorno alle normali condizioni di vita pre-evento).

Le attività del Servizio nazionale sono regolate dal citato Codice del 2018 che ha sostituito la "storica" legge 225/1992, purtroppo resa inefficace nel corso degli anni da interventi normativi finalizzati soprattutto al contenimento della spesa (come, ad esempio, la "controversa" legge 100/2012).

Il Codice introduce alcune novità, come una definizione più precisa e puntale della catena di comando e controllo ("chi fa cosa"), procedure più rapide per lo "stato di emergenza", il potenziamento di previsione, prevenzione e pianificazione, valorizzazione del ruolo del volontariato e del cittadino in generale, rappresentando a tutti gli effetti un riordinamento legislativo "organico", supportato, per gli aspetti attuativi, dalle direttive

del Presidente del Consiglio dei Ministri via via emesse (ad esempio, quella relativa alla pianificazione che verrà citata successivamente).

La protezione civile resta materia concorrente, non esclusiva dello Stato; quindi, le Regioni giocano un ruolo importante attraverso l’emanazione di proprie norme regionali: da una parte tale aspetto consente di considerare le peculiarità territoriali nella configurazione organizzativa del sistema locale di protezione civile, dall’altra, però introduce inevitabilmente disomogeneità che possono determinare criticità in caso di emergenze su ampia scala. È tuttavia evidente la necessità di garantire ai cittadini italiani standard minimi di sicurezza.

Il Codice pone seriamente al centro la questione della partecipazione dei cittadini come obiettivo di costruzione di nuove consapevolezze e cultura dell’autoprotezione (cittadinanza attiva): iniziative virtuose, promosse dal Dpc in tale contesto, sono ad esempio le campagne “Io non rischio” (nelle piazze, reali o virtuali) e “Cultura è... Protezione Civile” (scuole e università), dimostrazione concreta di questo nuovo approccio maggiormente “inclusivo” rispetto alla società.

Una delle novità più significative del Codice, e qui torniamo al tema dell’articolo, è poi l’introduzione, agli articoli 3 comma 3 e 11 comma 3, del concetto di “ambiti territoriali e organizzativi ottimali”, che devono essere individuati dalle Regioni quale articolazione di base dell’esercizio della funzione di protezione civile a livello territoriale. Costituiti da uno o più Comuni, tali ambiti devono assicurare l’effettivo svolgimento delle attività di protezione civile ed essere individuati nel contesto della pianificazione regionale di protezione civile. Gli elementi fondamentali che lo contraddistinguono sono:

- territorio dell’ambito;
- Centro di coordinamento d’ambito – Cca (a superamento del vecchio concetto di Centro operativo misto - Com);
- piano di protezione civile di ambito (opportunamente coordinato con i piani sovraordinati e comunali, a valle).

Ulteriori riferimenti in materia sono stati forniti proprio dalla direttiva Pcm 30 aprile 2021 “Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali”, come dicevamo: essa contiene la definizione degli ambiti ottimali, i macro-criteri di individuazione geografica e organizzativi, i contenuti del piano di protezione civile ai vari livelli, lo schema del sistema di coordinamento e flusso delle comunicazioni in caso di emergenza, tabelle dei contenuti dei piani, etc.

Nell’individuazione geografica degli ambiti, alle Regioni spetta il compito di definire una

geografia amministrativa di riferimento. A tale proposito, ancorché in anticipo rispetto all'emanazione del Codice, il Dpc ha sperimentato una nuova metodologia standard per l'individuazione di contesti territoriali di protezione civile, elaborata all'interno del progetto Pon - Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 precedentemente citato: individuazione di un insieme di Comuni limitrofi che cooperano sul tema della riduzione del rischio e nei quali le attività possono essere esercitate in modo unitario tra più municipalità (relazioni esistenti tra i vari territori comunali dal punto di vista socioeconomico e demografico, analisi dei tempi di percorrenza per raggiungere i principali centri, lettura integrata delle condizioni di rischio che caratterizzano le diverse aree). La prima applicazione di tale metodologia ha visto come target le cinque Regioni del Sud Italia.

Per la definizione geografica degli ambiti, la Direttiva indica come le Regioni possano far riferimento a tale metodologia, ovvero ad una metodologia alternativa, che tuttavia espliciti i criteri usati attraverso fonti informative ufficiali, garantisca l'oggettività e la replicabilità del processo e l'effettivo svolgimento della funzione di protezione civile dell'ambito, in particolare per le attività di pianificazione di protezione civile e gestione delle emergenze.

Aspetto chiave ancorché complesso, poi, riguarda l'individuazione dei criteri organizzativi degli ambiti: a tal proposito, ogni Regione, nel contesto normativo e organizzativo del proprio sistema di protezione civile, individua, insieme ai Comuni interessati, le attività che gli ambiti possono svolgere in ordinario ed in emergenza e le relative modalità organizzative, valorizzando le gestioni associate in essere e promuovendone la diffusione, nel rispetto comunque delle seguenti indicazioni.

In emergenza il Cca, una volta attivato, si organizza per funzioni di supporto, prevedendo:

- il supporto ai Comuni per gli interventi necessari alla gestione dell'emergenza;
- la verifica delle risorse disponibili;
- il supporto ai Comuni nell'assistenza alla popolazione;
- il raccordo tra i Comuni per garantire la continuità amministrativa;
- il supporto nell'attività di verifica dello scenario di danno;
- il supporto nel garantire il necessario sistema di comunicazione in emergenza tra i Comuni e i centri operativi provinciali e regionale.

Ad oggi, le Regioni che hanno individuato formalmente i limiti geografici degli ambiti ottimali sono:

- Umbria, con un percorso che ha integrato la procedura standard Dpc;
- Calabria e Puglia, che hanno di fatto acquisito formalmente i “Contesti territoriali” pre-Codice frutto del progetto Pon di cui sopra;
- Toscana, che ha adottato un approccio proprio;
- Emilia-Romagna e Sardegna, che hanno individuato gli ambiti “semplicemente” sulla base dei limiti amministrativi provinciali, assumendo una decisione, a parere dell'autore, non “compliant” con lo spirito della norma (risulta improbabile, infatti, che confini amministrativi di area vasta disegnati dal 1860 in poi possano garantire un efficace ed omogeneo “funzionamento” sovra-comunale del territorio, in tempo di pace e in emergenza, con un assetto territoriale articolato e complesso come quello di oggi).

3. Gli indicatori di resilienza territoriale

La penisola italiana è soggetta, praticamente, a tutti i tipi di rischio naturale ed antropico: terremoti, alluvioni, frane, vulcani, maremoti, fenomeni meteorologici avversi, deficit idrico, incendi boschivi, rischio industriale, trasporti, per citare i principali e di maggior interesse per il settore della protezione civile.

In termini di impatto e frequenza, i rischi più significativi sono quelli associati ai terremoti (gli eventi più catastrofici, specialmente in termini di danni e perdita di vite umane), alle frane e alle alluvioni (i fenomeni più frequenti e talvolta altrettanto pericolosi).

Oltre il 44% del territorio e il 36% dei Comuni italiani sono esposti ad un elevato rischio sismico (classi 1 e 2); in queste aree risiedono 22,2 milioni di persone e vi si trovano oltre 6,1 milioni di edifici, di cui quasi 1 milione ad uso produttivo. Il 70% della sismicità nazionale risiede nella catena appenninica, e gli scenari di rischio sismico risultano estremamente critici a causa degli elevati valori di esposizione e vulnerabilità che caratterizzano il nostro costruito (caratteristiche e vetustà del patrimonio edilizio e delle infrastrutture), sia nelle città che presso i piccoli centri delle aree interne (l'emergenza Sisma Centro Italia 2016 ha rappresentato l'ultimo grande evento, con molte vittime, rilevanti impatti in quattro Regioni, patrimonio artistico e culturale devastato).

Per quanto riguarda, invece, i rischi maggiormente connessi ai cambiamenti climatici, quali frane e alluvioni, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Ispra) raccoglie regolarmente e rende fruibili dati e indicatori nazionali di rischio relativi a popolazione, famiglie, edifici, imprese e beni culturali, con l'obiettivo di fornire uno strumento conoscitivo a supporto delle politiche nazionali di mitigazione: la popolazione

a rischio frane, in Italia, residente nelle aree a pericolosità elevata e molto elevata risulta, ad oggi, pari a 1.303.666 abitanti (2,2% del totale); quella a rischio alluvioni nello scenario di pericolosità idraulica media P2 a 6.818.375 abitanti (11,5%).

Le Regioni più a rischio sono: Emilia-Romagna, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Liguria. Su un totale di oltre 14,5 milioni di edifici, quelli in aree a pericolosità da frana elevata e molto elevata sono il 3,9% mentre quelli nello scenario idraulico medio sono il 10,7%. Per i rischi connessi alle forzanti meteorologiche (precipitazioni, vento, ghiaccio, etc.) sono tipicamente disponibili “segnali precursori” e, quindi, dal 2004 un sistema di allerta nazionale policentrico rappresentato dalla rete dei “Centri funzionali”, coordinata dal Dpc e costituita da un ufficio nazionale e uno decentrato per ciascuna regione e provincia autonoma. Gli impatti dei cambiamenti climatici accrescono, come noto, le fragilità territoriali esistenti e impongono la necessità di un continuo sviluppo ed aggiornamento delle strategie di adattamento locali, soprattutto nell’ambito della previsione, prevenzione e gestione dei rischi connessi alle forzanti meteorologiche estreme, appunto.

Nell’ambito degli strumenti a disposizione per l’analisi del territorio attraverso indicatori basati sul concetto di rischio nella più ampia e recente accezione delle Nazioni Unite dello “Sviluppo delle strategie per la riduzione dei disastri”, viene utilizzata una evoluzione della tradizionale e celebre “equazione del rischio” di Varnes (1984), $Rischio (R) = Pericolosità (H) \times Esposizione (E) \times Vulnerabilità (V)$, dove $E \times V = D$ (danno).

Le “analisi di resilienza territoriale”, in tale contesto, possono portare ad allineare il lavoro di pianificazione integrata strategica ai principi ed obiettivi di “Disaster Risk Reduction – Drr” del citato Sendai Framework, e soprattutto dotare i decisori politici di strumenti di supporto alle decisioni che consentano una lettura del territorio sotto il profilo della capacità di affrontare situazioni di crisi ed emergenze, evidenziando i punti di forza e debolezza del territorio stesso.

Esistono più metodologie, in fase di studio e sperimentazione, che riguardano i “processi decisionali” e, più in dettaglio, i “metodi decisionali multicriterio – MdcM” (disciplina piuttosto recente), che si pongono il fine di individuare, dato un problema o uno scenario, le alternative che meglio soddisfino gli obiettivi prefissati, ovviamente nel rispetto dei vari vincoli presenti.

In tale contesto è stata sviluppata negli ultimi 10 anni circa una metodologia che ha trovato applicazione in Umbria, ed in particolare nella Provincia di Terni (Toseroni, 2021) per la quale sono attualmente in corso applicazioni specifiche proprio nell’ambito dell’attivazione della funzione associata di protezione civile dell’area interna della Valnerina: si tratta di una metodologia multicriterio di tipo “Analytics Hierarchy Process–AHP” che permette l’individuazione di specifici valori, definiti Soglia Emergenza e Soglia Disastro (Quarantelli, 2004), ovvero elementi di riferimento per l’eventuale “supporto alle

decisioni”, di natura strategica, per le azioni di pianificazione di protezione civile e non solo, a partire dalla valutazione delle condizioni di rischio.

Rimandando ai riferimenti in bibliografia per la descrizione di dettaglio della metodologia adottata, ciò che si osserva, dai risultati ottenuti, è l’assoluta rilevanza dei parametri di “vulnerabilità” e azioni di tipo “resiliente” (rispetto a quelle “resistenti”).

Gli indicatori di resilienza, nel prossimo futuro, dovranno essere sempre più in grado, per essere utili ed efficaci, di rappresentare compiutamente la complessità della realtà territoriale, ambientale, socioeconomica: a tal proposito sta prendendo piede il ricorso alla “Classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione – COFOG” (Sistema dei conti europei “Sec95”, Oecd - 2021), che riporta un elenco esaustivo e riconosciuto di indicatori che spaziano dai servizi pubblici agli affari economici, dall’ambiente alle infrastrutture a rete, dalla salute agli aspetti scolastici e sociali.

4. La Regione Umbria, tra Snai, ambiti ottimali e indicatori di resilienza

4.1. Le aree interne della Regione Umbria

Per il periodo di programmazione 2014-2020, con deliberazione n. 213/2015, la Giunta Regionale umbra ha individuato le proprie aree interne:

- “Sud-Ovest Orvietano” (area prototipo di 20 Comuni): Orvieto (capofila), Città della Pieve, Monteleone di Orvieto, Montegabbione, Parrano, San Venanzo, Ficulles, Fabro, Allerona, Castel Viscardo, Castel Giorgio, Porano, Baschi, Montecchio, Guardea, Alviano, Lugnano in Teverina, Attigliano, Giove, Penna in Teverina;
- “Nord-Est Umbria” (seconda area, 10 Comuni): Gubbio (capofila), Pietralunga, Montone, Gubbio, Scheggia e Pascelupo, Costacciaro, Sigillo, Fossato di Vico, Gualdo Tadino, Nocera Umbra, Valfabbrica;
- “Valnerina” (terza area, 14 Comuni): Norcia (capofila), Cascia, Cerreto di Spoleto, Monteleone di Spoleto, Poggiodomo, Preci, S. Anatolia di Narco, Scheggino, Vallo di Nera, Ferentillo, Arrone, Polino, Montefranco, Sellano.

La Snai, in Umbria, ha seguito fasi temporali diverse: l’area Sud-Ovest Orvietano, individuata quale area “prototipo”, è stata la prima ad avviare la costruzione della strategia e ad accedere quindi alle risorse disponibili. Per quest’area, il percorso di definizione della strategia, avviato nel settembre 2015 con la presentazione della “bozza di idee” e conclusosi con la sottoscrizione dell’APQ nel febbraio del 2018, ha richiesto in totale due anni e sette mesi.

Il Nord-Est Umbria ha invece avviato il medesimo percorso nel mese di novembre 2016, mentre l'approvazione formale della strategia è datata luglio 2018.

La Valnerina, infine, ha avviato ufficialmente l'iter nel dicembre 2017, mentre l'approvazione formale della strategia risale a maggio 2019.

Il “modello di governance” tenta di far colloquiare e collaborare fattivamente i diversi livelli di governo con i territori, nel rispetto di funzioni, compiti e responsabilità di ognuno ma con l'obiettivo di promuoverne lo sviluppo attraverso un processo partecipativo: si può parlare, quindi, di una “governance territoriale”, dal momento che il territorio è la dimensione chiave su cui tali processi si attuano. In Umbria è stato individuato un “project manager Snai” presso la Regione, un'unità tecnica di coordinamento per l'attuazione della strategia d'area (Utc), sistemi di regole e procedure di gestione codificati (SiGeCo), governance locale con un soggetto referente identificato nel Comune capofila per ogni area, convenzioni e accordi formali sottoscritti, stretto raccordo con il livello nazionale.

Tav. 1 Risorse destinate alle aree interne in Umbria nel periodo di programmazione 2014-2020.

Strumenti	Competenze	Quota (Mln €)	Percentuale
Fesr	Comunitaria	6,26	17%
Fse	Comunitaria	3,52	9%
Psr-Fesr	Comunitaria	13,60	38%
Legge di Stabilità	Nazionale	11,35	31%
Psc (Fsc)	Nazionale	1,03	4%
Altro pubblico	Nazionale	0,33	1%
	Totale	36,09	100%

Nel riparto del budget complessivo tra le aree si è tenuto conto delle caratteristiche e delle criticità dei territori:

- 20% delle risorse assegnato in parti uguali quale dotazione “di base”;
- 40% delle risorse assegnato sulla base degli indicatori statistici ufficiali di popolazione residente (dimensione demografica in termini assoluti);
- 20% sulla base dell'indice di variazione demografica 2001-2011 (indice di spopolamento delle aree e declino socioeconomico);
- 20% in base alla densità abitativa (ulteriore indicatore di declino socioeconomico).

L'area interna Sud-Ovest Orvietano è notevolmente estesa e comprende ben 20 Comuni (oggi 19, come vedremo) e una dimensione territoriale di 1.187 km² con una densità di popolazione di 52,7 abitanti per km² (circa la metà del valore medio regionale, pari a 104,5). 55% dei suoi Comuni sono classificati come “intermedi” e 45% “periferici”. 2 Province, 2 ex Comunità Montane, due Gruppi di Azione Locale – Gal e 4 ambiti territoriali per i servizi sociosanitari. Il valore della strategia ammonta a 12,34 milioni di €, di cui il 16% per interventi cofinanziati con le risorse del Fesr 2014-2020, il 12% per interventi cofinanziati con le risorse Fse, il 41% per interventi cofinanziati con le risorse del Psr/Feasr ed il 31% con risorse della legge di stabilità e altre fonti finanziarie nazionali. I settori più finanziati, in quest'area, sono stati l'inclusione sociale e salute (32%), i trasporti e la mobilità (17%), l'istruzione e la formazione (16%). L'area pilota presenta uno stato di avanzamento molto positivo: dal punto di vista finanziario, gli impegni coprono l'83% delle risorse complessive. Relativamente buona anche la quota dei pagamenti, che ammontano al 39% della dotazione. Lo stato procedurale degli interventi, il 48% dei progetti risultano già conclusi a dicembre 2022 (i progetti dell'Fse raggiungono addirittura l'83%).

L'area interna Nord-Est Umbria, invece, ha una strategia finanziata con 11,86 milioni di €, di cui il 21% per interventi cofinanziati dal Fesr, il 12% con l'Fse, il 36% Psr/Feasr e il 31% con legge di stabilità e altre fonti finanziarie nazionali. I settori maggiormente finanziati riguardano la tutela del territorio e promozione turistica (oltre 6 milioni di €) e il trasporto pubblico (oltre 2 milioni di €). L'area presenta uno stato di avanzamento discreto, considerando i ritardi accumulati a causa della pandemia di Covid-19: dal punto di vista finanziario, il finanziamento degli interventi costituisce il 71% della dotazione iniziale, mentre gli impegni coprono il 43%. La quota dei pagamenti ha raggiunto il 19% della dotazione. Lo stato procedurale degli interventi vede la conclusione a fine 2022 del 14% degli stessi, mentre permane un 22% di progetti non ancora avviati.

L'area interna Valnerina è l'ultima area umbra attivata, ha un budget di 11,89 milioni di €, di cui il 20% per interventi cofinanziati dal Fesr, l'8% con l'Fse, il 38% dal Psr/Feasr ed il 34% con le risorse della legge di stabilità e altre fonti finanziarie nazionali. In questo caso i settori maggiormente finanziati riguardano la tutela del territorio e promozione turistica (oltre 6 milioni di €), la sanità e attività socioassistenziali (quasi 2 milioni di €) e l'istruzione e formazione (oltre 1 milione di €). L'area, avviata da poco e pesantemente coinvolta dalle emergenze sismica e pandemica, non presenta ancora, purtroppo, uno stato di avanzamento significativo: il finanziamento degli interventi costituisce il 49% della dotazione iniziale, gli impegni coprono ancora solo il 24% e i pagamenti hanno raggiunto solo il 10% della dotazione.

Nel nuovo periodo di programmazione 2021-2027 Regione Umbria ha inteso confermare e rafforzare la politica di investimento nelle aree interne, ampliando ulteriormente i territori interessati (dgr n. 159/2020). Inoltre, l'importanza delle aree interne e la volontà

regionale di confermare il supporto economico finanziario ad esse rivolto viene ribadita negli “Orientamenti strategici per la programmazione europea Fesr e Fse+ 2021-2027” di cui alla dgr n. 181/2022. Con dgr n. 422/2022, poi, sono state confermate le 3 vecchie aree e individuate le 2 nuove, per il ciclo di programmazione 2021-2027 (successivamente ratificate con delibera Cipess):

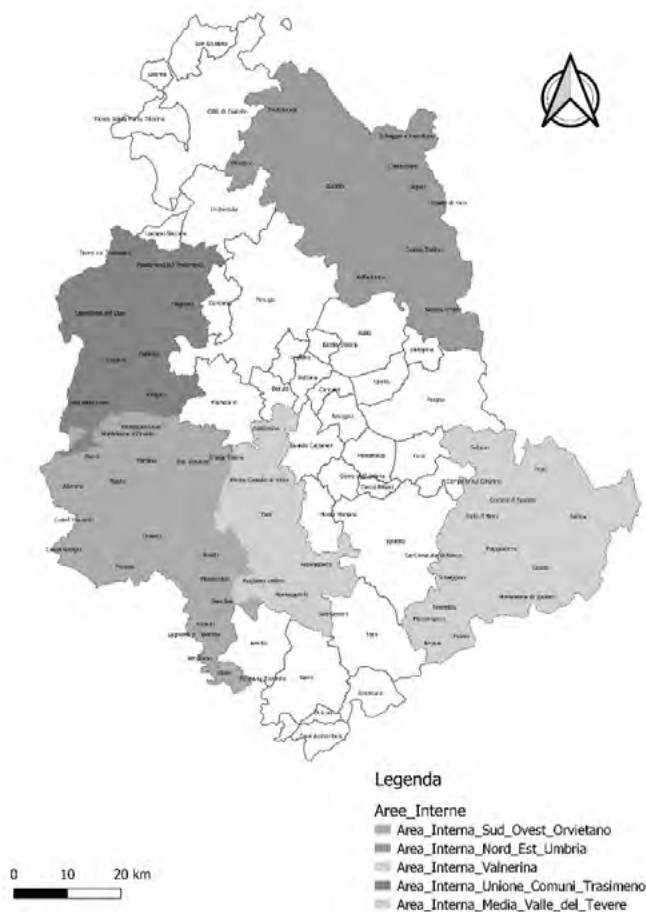
- “Unione dei Comuni del Trasimeno” (già individuata come Investimento Territoriale Integrato-Iti), composta da 8 Comuni. Castiglione del Lago (capofila), Città della Pieve (ex Orvietano), Magione, Paciano, Panicale, Passignano sul Trasimeno, Piegara, Tuoro sul Trasimeno;
- “Media Valle del Tevere”, composta da 8 Comuni. Todi (capofila), Collazzone, Fratta Todina, Monte Castello di Vibio, Avigliano umbro, Acquasparta, Montecastrilli, San Gemini.

L’unica variazione nelle “vecchie” aree, quindi, riguarda il Comune di Città della Pieve che passa dall’Orvietano al Trasimeno anche in relazione agli esiti del percorso di individuazione degli ambiti ottimali di protezione civile che verranno presentati di seguito, il Comune è passato alla nuova area interna Unione dei Comuni del Trasimeno.

I dati statistici di tali aree evidenziano, purtroppo, che ancora l’obiettivo “chiave” (anche se di “lungo termine”) della Snai di invertire la tendenza di spopolamento è ancora lontano dall’essere raggiunto (analogamente ai dati nazionali).

Regione Umbria ha concluso l’iter di avvio formale dei due programmi 2021-2027 Pr-Fesr e Fse+, rispettivamente con delibere n. 1147 del 04/11/2022 e n. 1103 del 26/10/2022: la nuova dotazione prevista per le aree interne umbre ammonta a ben 61,21 milioni di € (senza ancora contare eventuali ulteriori risorse Fesr, in corso di definizione), di cui 40,23 dal Fesr, 12,08 dall’Fse+ e 8,9 dalla legge di bilancio.

Fig. 1 Aree interne della Regione Umbria individuate per il ciclo di programmazione 2021-2027
(fonte: dgr 422/2022).



4.2. Gli ambiti ottimali di protezione civile in Umbria

In seguito all’emanazione del Codice della protezione civile, alcune Regioni hanno colto la “sfida” rappresentata dall’introduzione degli ambiti ottimali e dalle attività richieste per la loro definizione.

Relativamente alla Regione Umbria, a giugno 2019 il Servizio regionale della Protezione Civile ha ufficialmente avviato questo percorso, con la finalità di rafforzare la capacità di risposta locale alle emergenze ed attuare in modo più efficace le azioni locali connesse al sistema di allerta: nel rispetto della norma è stato attivato, fin da subito, un percorso partecipato per l’individuazione, come primo obiettivo, della configurazione geografica degli ambiti. La co-progettazione è stata avviata dapprima con Anci Umbria e Dpc, poi

estesa alle Prefetture di Perugia e Terni, alle Province di Perugia e Terni (dove era stata già sperimentata, tra l'altro, sia l'attivazione di una funzione associata di protezione civile che la stima di indicatori di resilienza territoriale), alla Direzione regionale dei Vigili del Fuoco, alla Consulta regionale del volontariato di protezione civile, nonché agli altri uffici regionali a vario titolo interessati.

Seppur in anticipo rispetto alla direttiva “piani”, l'approccio adottato si è rivelato di fatto pienamente coerente: partendo dalla metodologia “standard” sviluppata dal Dpc in ambito Pon 2014-2020, la Regione ha poi integrato ed arricchito la procedura grazie alla fase partecipativa. Rimandando ai riferimenti in bibliografia per i dettagli, le fasi di lavoro hanno visto una successione di analisi, via via più approfondite, per convergere verso opzioni tecnicamente valide da sottoporre al processo partecipativo. Si è partiti da una prima analisi dei Sistemi locali del lavoro (Sll), in relazione ai limiti regionali e provinciali e alle classi demografiche. I perimetri così ottenuti sono stati successivamente confrontati con i confini provinciali (la cui integrità è stata considerata un vincolo da rispettare). Successivamente sono state considerate le forme associative già esistenti tra i Comuni, per garantire l'integrità delle Unioni di Comuni e delle aree interne, laddove possibile. L'analisi della dimensione demografica ha considerato anche la presenza di edifici “strategici” e dei relativi tempi di percorrenza per raggiungere i centri primari e secondari individuati. L'analisi poi ha affrontato la distribuzione delle funzioni strategiche fondamentali e la distribuzione della popolazione, ottimizzando il sistema di gestione delle emergenze: nel caso in cui la forma associativa tra Comuni ricadeva in un unico Sll, non sono state apportate modifiche ai perimetri originari mentre, invece, se la forma associativa tra Comuni ricadeva in due o più Sll è stato scelto di mantenere l'integrità della forma associativa, purché rispettasse le condizioni di essere costituita da territori contigui e avere già una gestione associata della funzione di protezione civile.

I criteri chiave sono rappresentati dal tempo di percorrenza verso il centro di riferimento non superiore a 45 minuti e una consistenza demografica dell'ambito, dove possibile, non superiore ai 50.000 abitanti. Per ciascuna area sono stati identificati i centri di riferimento, individuati tra quelli capoluogo Sll o sede di “vecchio” Com, tenendo conto della distribuzione degli edifici strategici e strutture sanitarie: la quasi totalità della popolazione (99%) risulta raggiungibile entro il valore standard di 45 minuti, in accordo con quanto previsto dalla direttiva 1099/2015. Dove tale parametro viene superato, ovvero Spoleto (15% della popolazione), Orvieto (10%) e Gubbio (1%), tale criticità viene risolta se si prende in considerazione il centro secondario individuato ricalcolando le isocrone in questa nuova configurazione.

Ulteriori verifiche e approfondimenti sono stati effettuati sovrapponendo i perimetri delle aree alle principali categorie di interesse ai fini della protezione civile:

- 6 Zone di allerta dell'Umbria (Za) individuate nell'ambito del sistema di allerta dei

centri funzionali;

- Classificazione sismica comunale;
- Bacini idrografici principali;
- Aziende Unità sanitarie locali dell'Umbria (Ausl) vigenti.

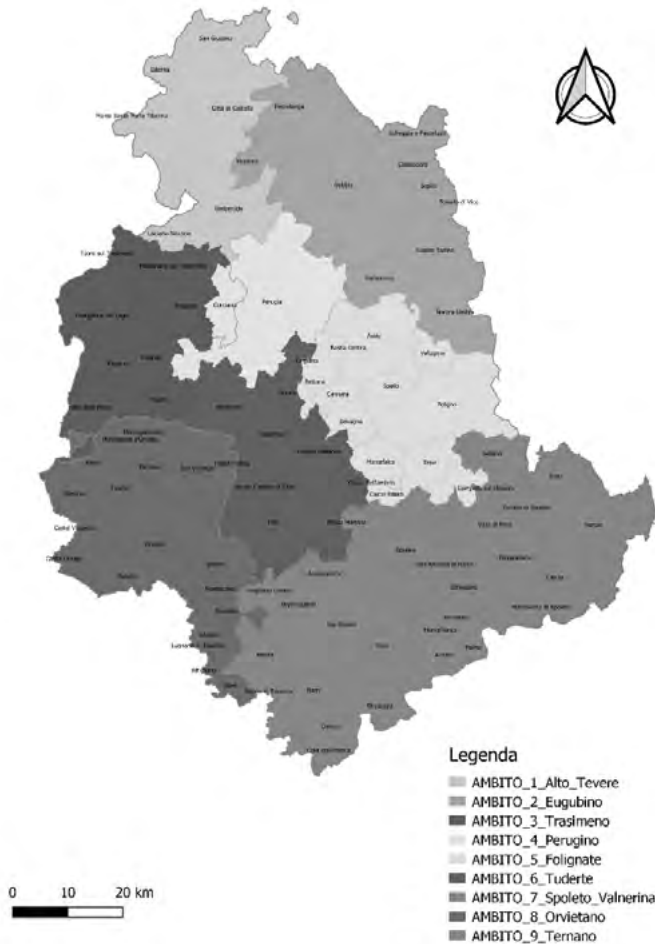
I perimetri preliminari degli ambiti ottimali così individuati sono stati preadottati dalla Regione Umbria con dgr n.1334/2020 corredando il tutto da più opzioni alternative.

A seguito di ulteriori incontri, estesi anche alla componente politica dei Comuni e alla presenza anche del Servizio regionale Programmazione per garantire il necessario raccordo con gli aspetti di governance dei fondi Sie (in particolare per le strategie territoriali di “agenda urbana” e aree interne, appunto), sono state istruite le limitate proposte di modifica scaturite, risultate poi pienamente accoglibili perché prive di ripercussioni significative sui principali parametri “tecnico-scientifici” impiegati nella proposta di preadozione: di particolare utilità, infatti, è stato l’aver coinvolto i soggetti interessati nella fase partecipativa a partire da una serie di proposte alternative basate su considerazioni tecnico-scientifiche trasparenti e riproducibili. Ciò ha, da una parte, contenuto le istanze individualistiche, dall’altra, elevato il livello della concertazione.

Con dgr n. 885 del 22/09/2021, denominata “Adozione degli ambiti territoriali ottimali di protezione civile della Regione Umbria a seguito della loro preadozione con dgr n. 1334/2020 e successiva fase partecipativa”, è stata quindi perfezionata l’adozione finale degli ambiti, pur rinviando ad un successivo atto formale la definizione degli aspetti organizzativi di dettaglio (in corso di redazione).

Complessivamente, sono stati individuati 9 ambiti ottimali di protezione civile (vedi Fig. 2): 1 - Alto Tevere; 2 - Eugubino; 3 - Trasimeno; 4 - Perugia; 5 - Folignate; 6 - Tuderte; 7 - Spoleto Valnerina; 8 - Orvietano; 9 - Ternano.

Fig. 2 Ambiti ottimali di protezione civile della Regione Umbria
(fonte: dgr n.885/2021).



Oltre alla definizione formale dei “perimetri”, nel rispetto dei vincoli dei confini amministrativi di Province e Comuni, con la medesima dgr n. 885/2021, sono stati anche anticipati alcuni degli aspetti relativi all’effettivo “funzionamento” e “governance”, con i seguenti macro-compiti:

- attività di pianificazione multirischio di protezione civile, con l’implementazione di scenari di rischio condivisi, attività di supporto reciproco dei Comuni relativamente al sistema di allerta, gestione razionale del presidio territoriale, definizione di strategie e potenziamento della capacità di risposta operativa, ottimizzazione delle risorse disponibili nella gestione delle emergenze;

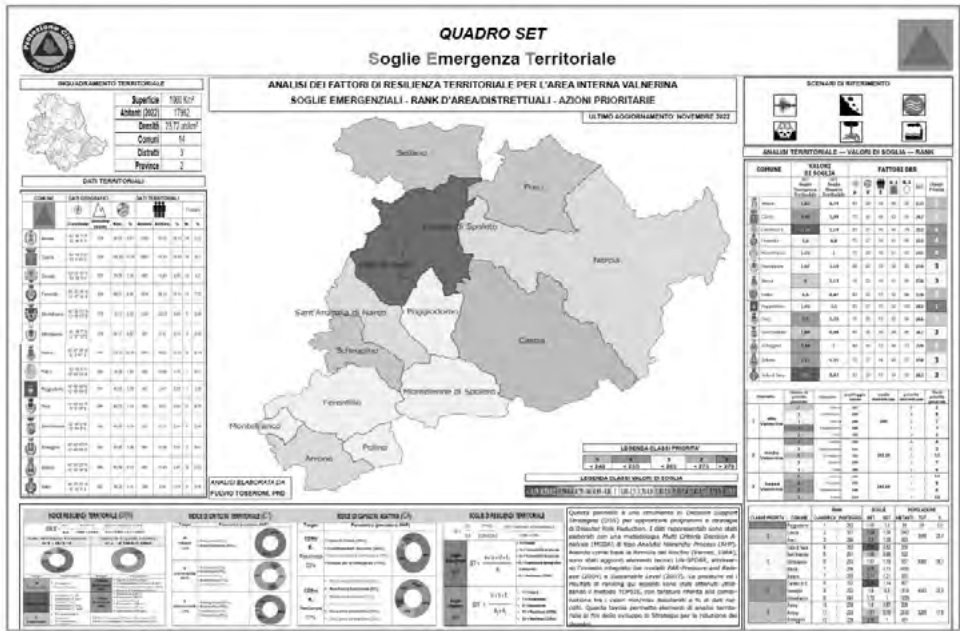
- analisi sovracomunale della Condizione limite d'emergenza (Cle);
- formazione e addestramento degli operatori di protezione civile e organizzazione di esercitazioni di ambito;
- individuazione di una sede di riferimento per il coordinamento territoriale delle organizzazioni di volontariato;
- individuazione di almeno un'area di ammassamento dei soccorritori (da portare progressivamente a due);
- individuazione ed allestimento di almeno una sede di coordinamento presso il centro di riferimento e, successivamente, anche presso il centro secondario;
- co-partecipazione alla programmazione e progettazione fondi Sie e non solo.

4.3. Gli indicatori di resilienza territoriale in Umbria

L'area della Valnerina (afferente all'ambito ottimale n.7) è la zona più pericolosa dell'Umbria a causa della sua elevatissima sismicità. La pericolosità locale, inoltre, è abbinata ad elevati livelli di vulnerabilità strutturale e fragilità sociali e comunitarie.

Rimandando ai riferimenti in bibliografia per i dettagli della procedura adottata, di seguito l'esempio di individuazione degli indicatori di resilienza territoriale per l'area interna della Valnerina: a prescindere del metodo considerato, un approccio basato su tali criteri può fornire utili suggerimenti di analisi di un territorio sotto il profilo della capacità di affrontare (e auspicabilmente superare) un evento calamitoso naturale o antropico e poter fornire ai decisori strumenti di valutazione più oggettivi possibili in relazione alle eventuali priorità di intervento di mitigazione dei rischi, siano essi di natura strutturale o non strutturale.

Fig. 3 Esempio di applicazione del metodo AHP all’area interna Valnerina (Umbria) per la stima degli indicatori di resilienza territoriale (fonte: Toseroni, 2021).



Altro aspetto riguarda l’esperienza di funzione associata di protezione civile in Umbria: in tale contesto l’esperienza più significativa riguarda l’area interna Sud-Ovest Orvietano, in cui l’attivazione della funzione associata “pianificazione di protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi” è stata tra le due funzioni associate selezionate che la Regione aveva considerato prerequisito essenziale all’interno della Snai. La funzione è stata attivata con una convenzione tra i Comuni nel 2015 con il supporto economico di attivazione nella Snai e di gestione a regime su un riparto di risorse ordinarie dei Comuni afferenti. Condizione per un adeguato funzionamento dell’area, infatti, è stato dall’inizio della strategia lo strutturare, presso il Comune capofila, uno specifico “ufficio aree interne”, con strumenti, personale, assistenza tecnica e azioni di aumento di capacità amministrativa, in grado di seguire la fase attuativa degli interventi Snai.

Presso il Comune di Orvieto (capofila nell’Area interna umbra del Sud-Ovest Orvietano) opera quindi, da circa 7 anni, il Centro operativo intercomunale di protezione civile che si occupa di redigere il piano intercomunale (aggiornato in questo caso anche nel rispetto delle “Linee Guida regionali per la pianificazione comunale di protezione civile” del 2018), del coordinamento del volontariato locale di protezione civile (nel rispetto delle norme nazionali e regionali di settore), della promozione di attività formative ed informative, di offrire supporto operativo per tutto il territorio interessato (anche in base agli indirizzi dell’assemblea dei sindaci). La convenzione tratta anche i temi di dotazione organica (specialisti esterni a supporto del personale tecnico presente all’interno delle piante organiche dei

Comuni coinvolti), mezzi ed attrezzature (accordo tra le amministrazioni comunali di condivisione di personale dedicato, mezzi ed attrezzature attivati dal Centro intercomunale in base alle esigenze), individua un budget annuo stabilito e suddiviso, con criteri di popolazione (70%) e superficie (30%) tra le parti, pari a circa 65.000 € annui (budget “di minima”). Alla convenzione sono associati eventuali regolamenti specifici.

Il Centro operativo intercomunale di Orvieto rappresenta da anni, nel panorama regionale, un punto di riferimento in materia di “raccordo verticale” nel sistema di allerta regionale (ottimizzazione delle attività di presidio territoriale in un territorio ad alto rischio frane e alluvioni), in materia di pianificazione di protezione civile (al momento ancora unico esempio di piano intercomunale in raccordo con il Piano provinciale di protezione civile), del coordinamento del volontariato afferente ai gruppi comunali e associazioni (nel rispetto del ruolo regionale), nell’efficace attivazione del livello comunale nelle fasi antecedenti e critiche degli eventi potenzialmente pericolosi, nonché nelle possibili emergenze di tipo a), b) e c) (ai sensi del Codice), dovessero verificarsi (solo per citare le principali).

Anche l’Area interna Valnerina ha attivato di recente il percorso di attivazione della propria funzione associata di protezione civile.

5. Possibili sinergie tra aree interne e ambiti ottimali di protezione civile per la riduzione della vulnerabilità e l’aumento della resilienza territoriale

Un territorio che abbia sperimentato nella Snai la gestione associata della funzione di protezione civile, ovviamente, può partire avvantaggiato ed avere già le “idee chiare” sugli assetti organizzativi da consolidare o sulle priorità delle misure da introdurre.

Ancora più avvantaggiato è un territorio in cui i “perimetri geografici” di aree interne ed ambiti coincidono: laddove i confini delle due entità siano sovrapponibili, infatti, trovare una sinergia (anche organizzativa) tra i due contesti risulta agevole o almeno facilmente percorribile. Dove, invece, ciò non avviene, occorrono adattamenti organizzativi e procedurali che devono essere condivisi e ritenuti efficaci da parte di tutti gli attori in gioco. Vediamo due esempi concreti.

5.1. Caso studio n. 1: ambito ottimale coincidente con l’area interna

Il primo caso di studio esaminato riguarda l’area dell’Orvietano, nella quale l’attuale area interna coincide esattamente⁴ con l’ambito ottimale di protezione civile (ambito n. 8).

4. In Umbria tale coincidenza è presente anche nell’area interna “Nord-Est Umbria” / ambito ottimale n.2 “Eugubino” e nell’area interna “Unione dei Comuni del Trasimeno” / ambito ottimale n.3 “Trasimeno”.

Come abbiamo visto, nell'area è attiva dal 2015 una funzione associata di protezione civile ed è stato realizzato un centro intercomunale con sala operativa, polo logistico per materiali e mezzi, coordinamento locale del volontariato. È stato, infine, redatto anche un piano intercomunale, nel rispetto delle linee guida regionali e del Piano regionale multischedio di protezione civile vigente.

Relativamente alla Snai, esiste un presidio, presso il Comune di Orvieto (capofila), che segue attivamente tutti gli aspetti gestionali dei fondi Sie e nazionali afferenti all'attuazione della strategia d'area, ben costruita e curata, che fornisce un'ottima base di analisi del territorio e dei suoi punti di forza e debolezza, dando indicazioni sugli asset prioritari di investimento.

Questo contesto territoriale presenta già condizioni ottimali per l'integrazione delle policy, dal momento che:

- Tutti i Comuni dell'area partecipano già da tempo all'attuazione della Snai, fin dall'individuazione dell'area come "prototipo" avvenuta nel 2014, e sono quindi già abituati a lavorare in un'ottica di programma integrato sovracomunale;
- La strategia d'area è già definita, come frutto di un "marketing territoriale" che ha saputo coinvolgere una rete di stakeholders ormai consolidata;
- Tutti i Comuni gestiscono già in forma associata la funzione di protezione civile, ripartendosi il budget annuo di funzionamento e sviluppo e avendo superato, quindi, la fase di start-up sperimentale iniziale;
- L'ambito ottimale di protezione civile è perfettamente sovrapponibile all'area interna;
- Il Cca ha già una sede operativa e funzionante, realizzata presso il Comune di Orvieto, individuato come centro di riferimento primario per l'ambito n.8 e, allo stesso tempo, Comune capofila Snai;
- L'ufficio aree interne della Snai esiste già, seppur con poche unità di personale, e ha sede sempre presso il Comune di Orvieto. Per una migliore efficacia dell'attuazione della strategia sarebbe comunque auspicabile un ulteriore potenziamento con risorse di assistenza tecnica e azioni di capacità amministrativa (nel contesto della Snai 2021-2027 potrebbero essere stanziati risorse finanziarie con le risorse della Legge di Stabilità, ancorché limitate a soli 300.000 € per le aree già individuate nel periodo 2014-2020, o da risorse stanziati nell'ambito dei Pr-Fesr o Fse+, ove non possibili progetti accolti nei prossimi Pn).

5.2. Caso studio n. 2: ambito ottimale non coincidente con l'area interna

Il secondo caso di studio riguarda l'area della Valnerina, nella quale è individuata una area interna composta da 14 Comuni, di cui 4 in Provincia di Terni e 10 in Provincia di Perugia, che ricadono tuttavia in due diversi ambiti ottimali di protezione civile: i 10 Comuni in provincia di Perugia ricadono infatti nell'ambito n. 7 (Spoleto-Valnerina), con Spoleto come centro di riferimento primario, mentre i 4 Comuni della provincia di Terni sono compresi nell'Ambito n.9 (Ternano), con Terni quale fulcro.

Da sottolineare come Norcia, Comune capofila dell'area interna Valnerina sia stato identificato come centro di riferimento secondario nell'ambito n. 7.

I Comuni di Terni e Spoleto non ricadono, invece, in aree interne, ma sono tra i cinque Comuni di agenda urbana dell'Umbria, quindi anch'essi inseriti all'interno delle strategie territoriali e utilizzo fondi Sie.

Con i fondi Snai 2014-2020, sono stati finanziati, tra le altre cose:

- l'attivazione dell'ufficio aree interne presso il Comune di Norcia, dove è in corso il reclutamento di due esperti esterni in materia amministrativa e di gestione fondi europei;
- lo start-up della funzione associata di protezione civile, attualmente in fase di progettazione esecutiva. Resta quindi ancora da strutturare l'ufficio intercomunale di protezione civile e dovrà essere individuata ed allestita la sede del centro intercomunale di protezione civile nel Comune di Norcia.

Fig. 4 Mappa con la sovrapposizione del limite dell'area interna Valnerina e dell'ambito ottimale di protezione civile n.7 Spoleto-Valnerina (retinatura).



Riflessioni conclusive

Oltre alle riflessioni già esposte per il precedente caso studio, occorre qui introdurre alcune altre considerazioni.

In primo luogo, le attività di pianificazione intercomunale della funzione associata prevista nella Snai, che non sostituiscono i piani di protezione civile in capo ai singoli Comuni, devono necessariamente tenere conto anche dell'estensione degli ambiti ottimali. Possono infatti verificarsi casi in cui Comuni della strategia Snai presentino come centri di riferimento primari altri Comuni non inclusi nell'area interna. Ciò richiede un ampliamento dei temi di pianificazione anche al di fuori dei limiti dell'area interna stessa.

In secondo luogo, nelle procedure operative di gestione dell'emergenza, laddove il centro primario di ambito ricada al di fuori dell'area interna, occorre garantire la piena operatività anche dell'eventuale centro secondario incluso nell'area interna (es. Norcia), che rappresenta quindi il Cca "vicario". Occorre inoltre assicurare lo stretto raccordo con le Prefetture-Utg di riferimento;

Per tali considerazioni, un ruolo attivo e forte nel coordinamento è richiesto al centro regionale della Protezione Civile che deve garantire omogeneità della risposta e delle attività di prevenzione a scala regionale, assicurando un'efficace governance degli ambiti ottimali.

Riferimenti Bibliografici

- Agenzia della coesione territoriale (2021). La Strategia Nazionale per la Capacità Amministrativa 2021-2027.
- Asvis (2022). I territori e gli obiettivi di sviluppo sostenibile.
- Berkes, F., & Ross, H. (2013). *Community Resilience: toward an Integrated Approach*.
- Berni, N., & Pandolfo, C. (2015). La direttiva 2007/60/CE e il piano di gestione del rischio alluvioni. *Geologia dell'Ambiente*, 2.
- Berni, N., & Zurli, D. (2017). Il Piano Coordinato di Prevenzione Multirischio della Regione Umbria.
- Berni, N., *et al.* (2021). La Pianificazione Regionale di Protezione Civile in Umbria. *RISKelaboration*.
- Carfagna, B. (2018). Modelli Organizzativi Intercomunali nella Provincia dell'Aquila. Tesi di Master in O.D.E.M., Università degli Studi dell'Aquila ed Edimas.
- Cincione, E. (2018). Un progetto di Sviluppo Integrato per l'Area dell'Ex Comunità Montana Altosangro Altopiano delle Cinquemiglia. Tesi di Master in O.D.E.M., Università degli Studi dell'Aquila ed Edimas.
- Cipess (2022). Delibere: 14 aprile 2022 n. 8 e 2 agosto 2022 n. 41.
- Commissione tecnica per la microzonazione sismica (Opcom 3907/2010) (2015). *Manuale per l'analisi della Condizione Limite per l'Emergenza – CLE dell'insediamento urbano*. Roma: Bet Multimedia.
- Dipartimento per le politiche di coesione - Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Relazione Annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne 2020.
- Dipartimento per le politiche di coesione – Nuvap (2022). Aggiornamento 2020 della Mappa delle Aree Interne.
- Dipartimento per le politiche di coesione – Nuvap (2022). Criteri per la selezione delle aree interne da sostenere nel ciclo 2021-2027.
- Enea (2021). Le Comunità energetiche.
- Giunta Regionale dell'Umbria: Deliberazioni n.376/2014 (Piano Regionale Coordinato di Prevenzione Multirischio); n. 859 del 2/08/2018 (Linee guida regionali per la pianificazione comunale di protezione civile); n. 1334 del 31/12/2020 (Preadozione Ambiti Ottimali di Protezione Civile); n. 885 del 22/09/2021 (Adozione Ambiti Ottimali); n. 1055 del 29/10/2021 (Sistema regionale di allertamento per rischio meteo-idrogeologico ed idraulico di Protezione Civile - Aggiornamento e revisione delle DD.G.R. n. 2312 e 2313 del 27/12/2007); n. 181 del 02/03/2022; n. 302 del 30/03/2022; n. 422 del 11/05/2022; n. 1103 del 26/10/2022 (PR-FSE+); n. 1147 del 4/11/2022 (PR-FESR).
- Ifel -Fondazione Anci e Formez PA (2022). L'Associazionismo intercomunale nelle aree interne.
- Ifel -Fondazione Anci Studi e Ricerche (2022). La Dimensione Territoriale nelle Politiche di Coesione.
- Ispra (2021). Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio.
- Istat (2022). La geografia delle aree interne nel 2020: vasti territori tra potenzialità e debolezze.
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Leykin, D., Lahad, M., Cohen, R., Goldberg, A., & Aharonson, D. (2016). The dynamics of community resilience between routine and emergency situations. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 15.
- Lombardi, A. (2018). La Pianificazione Strategica per la Protezione Civile: Strumenti e Integrazione

con la Pianificazione Territoriale. Tesi di Master in O.D.E.M., Università degli Studi dell'Aquila ed Edimas.

- Lucatelli, S., Luisi, D., & Tantillo, F. (2022). *L'Italia lontana - Una politica per le aree interne*. Roma: Donzelli Editore.
- Lumsa (2022). Master OPEM/EMCP, anno accademico 2021-2022, materiale didattico inserito nella piattaforma di e-learning.
- Martini, E., et al. (2022). *Il Fiume Paglia. Sicuro, pulito, da vivere*. Firenze: Edizioni Polistampa.
- Medori, M. (2015). Indice di Resilienza Sistemico e Strategie di Sviluppo. Tesi di Master in O.D.E.M., Università degli Studi dell'Aquila ed Edimas.
- Mef (2022). Documento di Economia e Finanza 2022. Allegato: Relazione sugli Interventi nelle Aree Sottoutilizzate.
- Menoni, S., Atun, F., Molinari, D., Minucci, G., & Berni, N. (2016). Defining complete post flood scenarios to support risk mitigation strategies.
- Molinari, D., Ballio, F., Berni, N., & Pandolfo, C. (2012). *Implementing the Floods Directive: the case of the Umbria Region*. Rotterdam: FLOODRisk.
- Molinari, D., Ballio, F., Berni, N., & Pandolfo, C. (2015). Towards more effective flood early warning systems: The Italian Experience. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction - GAR 2015.
- MUVAL (2014). Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance.
- OECD (2021). *Classification of the Functions of Government*. Paris: OECD Publishing.
- Paris, M. (2018). La Pianificazione Strategica per la Protezione Civile: Elementi di Governance. Tesi di Master in O.D.E.M., Università degli Studi dell'Aquila ed Edimas.
- Parlamento europeo: Regolamenti UE 2020/2093; 2021/1057; 2021/1058; 2021/1060.
- Pasqui, G., et al. (2021). Strutture di implementazione e gestione delle strategie.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Accordo di partenariato Italia – Ue 2014-2020.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Accordo di partenariato Italia – Ue 2021-2027.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021). Direttiva: Indirizzi per la predisposizione dei Piani di Protezione Civile ai diversi livelli territoriali.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile (2022). Metodi e strumenti per il potenziamento della governance a scala comunale e sovracomunale ai fini di protezione civile. Pon Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 – Programma per il supporto al rafforzamento della governance in materia di riduzione del rischio ai fini di protezione civile.
- Proag, V. (2014). Assessing and measuring resilience. *Procedia Economics and Finance*, 18.
- Quarantelli, E.L. (2000). Emergencies, disaster and catastrophes are different phenomena. Disaster Research Center, Delaware University.
- Raspa, R., et al. (2021). Il Ruolo della Pianificazione Comunale in Protezione Civile: Buone pratiche del Modello Umbria. *RISKelaboration*.
- Regione Umbria – Servizio Controllo Strategico, Valutazioni politiche, Conti pubblici territoriali e Ufficio Regionale di Statistica (2020). Quadro conoscitivo strategico – territoriale della Regione Umbria – anno 2020.
- Regione Umbria – Servizio Trasparenza, Anticorruzione, Privacy e Ufficio Regionale di Statistica (2022). La geografia delle aree interne dell'Umbria secondo la nuova mappatura Istat.

- Saaty, T.L. (1980). *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource, Allocation*. New York: McGraw Hill.
- Saaty, T.L. (2008). Decision Making with the Analytic Hierarchy Process. *International Journal of Services Sciences*, 1.
- Senatore, S. (2018). Modelli Organizzativi Intercomunali nella Provincia di Pescara. Tesi di Master in O.D.E.M., Università degli Studi dell'Aquila ed Edimas.
- Stanganelli, M. (2008). A new pattern of risk management: the Hyogo Framework for Action and Italian Practise. *Socio-Economic Planning Sciences*, 42.
- Toseroni, F. (2021). *Strategie per la Riduzione dei Disastri – Governance del rischio e modelli di Disaster Risk Management per la costruzione di comunità resilienti*. Milano: Franco Angeli editore.
- United Nations (2005). Hyogo Declaration e Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations.
- United Nations (2015) Sendai Declaration e Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030.
- United Nations (2016). UN-Resolution 70/204 ISDR.
- Varnes, D.J. (1984). *Landslide Hazard Zonation. A review of principles and practice*. Paris: Unesco.
- Viterbo, A., Berni, N., & Pandolfo, C. (2015). Climate Change related risks prevention and management in Umbria Region – POR-FESR 2007-2013 funds, in Moramarco, T., Barbetta, S., & Brocca, L. (Eds.), *Advances in Watershed Hydrology*. Water Resources Publications, LLC.