



GESTIONE DEGLI INTERVENTI PER LA MITIGAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO

La realizzazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico è un tema cruciale per la sicurezza dei territori e dei cittadini, oltre che per lo sviluppo del nostro Paese. Il Rapporto che con cadenza biennale predispongono l'ISPRA sulla situazione del dissesto idrogeologico del Paese riferisce che oltre il 90% dei comuni italiani è esposto al rischio e circa il 17% del territorio nazionale è classificato a maggiore pericolosità per frane e alluvioni. Si tratta di 50 mila kmq, dove risiedono oltre un milione di cittadini e operano decine di migliaia di imprese con centinaia di migliaia di addetti. Dal 1998 sono stati spesi oltre 20 miliardi di euro per i danni provocati dal dissesto (un miliardo all'anno in media, dal 1944 ad oggi sono stati spesi 75 miliardi di euro) mentre sono 5,6 i miliardi gli euro investiti in progettazione e realizzazione di opere di prevenzione (circa 300 milioni l'anno).

Sono note le cause naturali che rendono il nostro territorio così fragile per via delle sue caratteristiche geomorfologiche, ma anche il fattore antropico è stato determinante: l'abusivismo edilizio, i vecchi piani urbanistici "avventati", cui si è aggiunto il progressivo abbandono delle terre e delle attività agricole e la mancata cura degli alvei e dei corsi d'acqua e l'occupazione di quelli di pianura con costruzioni anche in aree golenali.

Dagli anni '70 ad oggi sono state spese decine di miliardi di euro per rimediare agli effetti di frane e alluvioni e molto poco per programmare interventi di prevenzione e adattamento. La causa dello stallo è anche in gran parte riconducibile agli effetti provocati da un contesto normativo non adeguato.

Occorre innanzitutto procedere immediatamente con una valutazione trasparente e oggettiva dei risultati conseguiti dal Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico varato con DPCM del 20 febbraio 2019, rispetto al quale anche la Corte dei Conti a fine ottobre dello scorso anno ne ha stigmatizzato la non attuazione per una serie di ragioni, occorre definire un quadro aggiornato dello stato di attuazione degli interventi, anche nella prospettiva di verifica delle proposte per l'utilizzo dei fondi PNRR.

È anche indispensabile un intervento coerente di riordino, che superi l'attuale impostazione basata sulla programmazione di "urgenza" e sulla gestione commissariale che però – di fatto finisce per delegare ai Comuni anche piccoli – la realizzazione degli interventi, laddove le Regioni disporrebbero delle competenze tecnico-amministrative e delle risorse per intervenire direttamente. Ai Comuni può competere l'attuazione degli interventi di minori dimensioni carattere locale e, in ogni caso, servirà predisporre adeguati strumenti di supporto, specie per i più piccoli, ove delegati all'attuazione degli interventi, con unità di progettazione, e risorse allo scopo dedicate, per permettere loro di svolgere attività che richiedono competenze specialistiche.

Entrando nel merito, si riportano di seguito alcune **note** rispetto ai criteri, alle modalità e alle procedure per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico stabiliti dal DPCM 27 settembre 2021, con i punti di attenzione individuati. Si riporta anche qui nel seguito una breve sintesi delle riforme avviate dal 2021 per semplificare accelerare stato di attuazione e delle misure PNRR.

DPCM 27 settembre 2021 (GU n.272 del 15-11-2021) in attuazione dell'art.10, comma 11, del decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 91, individua i **criteri, le modalità e le procedure per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse** agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (esclusi gli interventi di manutenzione ordinaria).

FASI:

1. fase di inserimento dei dati e validazione da parte delle Regioni

Le **richieste di finanziamento** per interventi sono **inserite nel data base on line ReNDiS** (Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo - ISPRA) **a cura delle Regioni, che a loro volta raccolgono le istanze dei Comuni**. Per l'inserimento deve essere compilata dal comune una "scheda istruttoria" per fornire gli elementi alla base delle successive fasi di valutazione dell'intervento proposto al finanziamento (**almeno progetto preliminare**)

*Già in questa fase è segnalata come **difficoltosa/onerosa per i Comuni la definizione del quadro tecnico finanziario, compresi gli studi geologici necessari anche per la successiva fase 2 di valutazione da parte dell'autorità di bacino.***

Una volta avvenuto il corretto inserimento delle informazioni tecniche ed amministrative, nonché dei file relativi agli elaborati tecnici necessari per le successive valutazioni della Autorità di bacino distrettuale, la Regione certifica quanto inserito attraverso l'atto della validazione, che costituisce il termine della Fase 1.

2. fase di valutazione dell'intervento da parte dell'Autorità di bacino Distrettuale

L'**Autorità di bacino Distrettuale** di competenza **esprime parere**, sulla piattaforma ReNDiS-web, con riferimento alla coerenza dell'intervento inserito rispetto agli strumenti di pianificazione, disponendone l'eventuale modifica, **entro 30 giorni** dalla validazione da parte delle Regioni. L'Autorità, entro lo stesso termine, può richiedere **chiarimenti e integrazioni documentali** alla Regione sull'intervento o sul gruppo di interventi presentati, che la Regione provvede a caricare sul sistema ReNDiS-web entro i successivi 15 giorni (possibilità di proroga di altri 15 gg per integrazioni documentali).

*Le autorità di bacino non hanno grandi dotazioni di personale (specie nelle aree con forte presenza di dissesti), gli interventi attualmente presenti in rendis sono 11.000.. e tardano nell'esprimere il parere chiedendo via via integrazioni documentali, si arriva **anche a 2 anni per il rilascio di un parere***

3. fase di convalida intervento e assegnazione punteggio

L'emissione del **parere da parte dell'Autorità** è **presupposto di procedibilità della richiesta di finanziamento**. Qualora l'Autorità esprima parere negativo, l'intervento non può, pertanto, proseguire nell'iter di valutazione.

Criteri per la classificazione degli interventi.

- **Priorità regionale:** attribuisce rilevanza ad un intervento in relazione alla indicazione fornita dalla Regione: molto elevata (AA); elevata (A); media (M); bassa (B).
- **Livello della progettazione** approvata: attribuisce rilevanza alla presenza dell'atto di approvazione, ancorché in linea tecnica.

*Questo criterio determina la **necessità di una progettazione più avanzata, senza che vi sia certezza del finanziamento e della tempistica (sollevate anche questioni di rischio danno erariale, risolte***

- Completamento di un'opera già iniziata ovvero un lotto finale
- Persone a rischio diretto
- Beni a rischio
- Parametri caratteristici del fenomeno

- Quantificazione del danno economico atteso
- Riduzione percentuale del numero di persone a rischio
- Criterio dell'esistenza di misure di compensazione e mitigazione

Con la somma dei valori pesati relativi a ciascun parametro si otterrà il punteggio complessivo in base al quale gli interventi verranno classificati su base regionale e costituiranno, pertanto, la “Graduatoria Regionale delle Richieste di Finanziamento”.

Resta in ogni caso **in capo al Soggetto responsabile della programmazione regionale** la **possibilità di individuare**, nell'ambito delle risorse disponibili **fino alla concorrenza del 20% del finanziamento**, prescindendo dai punteggi calcolati sulla base degli indicatori, **gli interventi da finanziare traendoli comunque dalla “Graduatoria Regionale delle Richieste di Finanziamento”** sulla piattaforma ReNDiS-Web, già validate dall'Autorità di bacino distrettuale. Tali interventi, individuati tra quanti **dotati di priorità regionale massima (AA)**, riguardano situazioni di rischio per le quali la Regione attesta l'urgenza e l'indifferibilità dell'azione di messa in sicurezza.

4. Fase **riscontro classificazione** degli interventi presentati (Ministero ambiente)

Il Ministero Ambiente verifica che le liste di interventi presentati dal Soggetto responsabile della programmazione regionale **rispettino la graduatoria presente in ReNDiS** ed eventuali **sovrapposizioni** degli interventi proposti con quelli relativi ad altri programmi di finanziamento

5. Fase **valutazione economica ed appaltistica**

Tesa ad accertare che, in relazione all'istanza di finanziamento proposta, siano stati inseriti sul sistema ReNDiS, dalla Regione o dal soggetto dalla medesima incaricato, gli **elaborati tecnico-economici** di progetto comprendenti il CUP ed i relativi cronoprogrammi tecnici finanziari, i quadri economici e le stime dei lavori da eseguire. *Oneroso definire per questa tipologia di progetti il cronoprogramma tecnico – finanziario, per via delle indagini geologiche (vedi sopra)*

Le attività delle fasi 4 e 5 sono eseguite dal Ministero della Transizione Ecologica, entro 60 giorni dalla data di invio della lista di interventi da parte del Soggetto responsabile della programmazione regionale., possibilità di richiedere alle regioni integrazioni documentali, ecc..

6. Fase **valutazione economica ed appaltistica**

A seguire i progetti in graduatoria man mano vengono finanziati dai Commissari Presidenti di Regione, che nella concessione dei finanziamenti individuano in circa il 70% dei casi i comuni come soggetti attuatori.

La durata media per la realizzazione degli interventi è di 4,8 anni

PUNTI DI ATTENZIONE

- La Regione è il soggetto responsabile della programmazione che potrebbe procedere direttamente con la realizzazione degli interventi, ma che vari ordini di motivi, connessi alla necessità di accelerare il processo e per non disponibilità di risorse finanziarie, individua i soggetti attuatori (i comuni lo sono nel 70% ca. dei casi) occorre monitorare
 - o Tempistica con la quale avviene la nomina dei soggetti attuatori
 - o tempistica per l'erogazione delle risorse?
 - o Verifica atti amministrativi nomina soggetti attuatori

- Le 5 fasi previste nel DPCM quale flusso per l'individuazione degli interventi comportano necessariamente un allungamento dei tempi per l'individuazione degli interventi
 - o Verificare la possibilità di contrarre queste fasi
 - o Tempi rilascio parere autorità di bacino distrettuale (rafforzare personale?)

- Onerosa la progettazione per i comuni
 - o Potere subentro regione a seguito di continuo monitoraggio sui tempi ?
 - o Ai comuni in zone a pericolosità elevata P4 R4 contributo a fondo perduto per progettazione e per indagini geologiche/ priorità per fondo progettazione ministero interno che oggi valorizza i progetti dei comuni in dissesto finanziario, a prescindere dalla tipologia degli interventi – Prevedere finalizzazione del fondo per progetti messa in sicurezza ivi compreso le spese di indagini geologiche

- Verificare in generale i poteri del commissario delegati dall'art. 17-*octies* del DL n. 80/21 anche ai *soggetti attuatori*
 - o Tempi conferenza servizi già accorciati con inserimento art. 17-bis nella legge 241 /90, conferenze dei servizi sincrone
 - o Pareri sovrintendenze

SINTESI DELLE PROPOSTE PER LA GESTIONE DEGLI INTERVENTI PER LA MITIGAZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO E FRANE

Entrando nel merito, si riportano alcune note riassuntive rispetto ai criteri, alle modalità e alle procedure per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico stabiliti dal del DPCM 27 settembre 2021:

1. È segnalata dai Comuni come **difficoltosa e onerosa la definizione della scheda istruttoria necessaria per fornire** nell'ambito del sistema ReNDIS gli elementi alla base delle successive fasi di valutazione dell'intervento proposto al finanziamento, in particolare rispetto al quadro tecnico finanziario, dove appaiono assai onerosi **gli studi e le indagini geologiche** necessari anche per la successiva Fase 2 di valutazione da parte dell'Autorità di bacino.
2. Rispetto alle **Autorità di bacino, è stata dichiarata una dotazione di personale insufficiente**, specie nelle aree con forte presenza di dissesti, che comporta ritardi nell'espressione dei pareri (anche a 2 anni per il rilascio del parere) in considerazione dell'elevatissimo numero di interventi attualmente ancora presenti nel sistema ReNDIS (oltre 11.000).

3. Anche nella fase relativa alla **valutazione economica** e successiva procedura di appalto, risulta oneroso definire per questa tipologia di progetti il cronoprogramma tecnico - finanziario, per via delle indagini geologiche (vedi sopra).
4. Rispetto ai criteri per la classificazione degli interventi quello del "Livello della progettazione" determina la necessità di una progettazione avanzata, ma **in assenza della certezza del finanziamento e della relativa tempistica**. Tale disallineamento crea oggettivi ritardi.
5. Uno dei principali punti di attenzione riguarda il **ruolo della Regione**, quale soggetto responsabile della programmazione, che potrebbe procedere direttamente con la realizzazione degli interventi, ma che nella quasi totalità dei casi individua come soggetti attuatori i Comuni. A tale proposito si riterrebbe opportuno monitorare con quale tempistica avviene la nomina dei soggetti attuatori e per l'erogazione delle risorse, oltre che procedere con una verifica degli atti amministrativi relativi alla nomina dei soggetti attuatori.
6. Le 5 fasi previste dal DPCM quale flusso per l'individuazione degli interventi comportano necessariamente un allungamento dei tempi e a tale proposito si riterrebbe utile verificare la **possibilità di contrarre queste fasi**, con particolare riferimento ai tempi per il rilascio del parere da parte dell'Autorità di bacino distrettuale
7. Rispetto agli **oneri per la progettazione che devono sostenere i Comuni**, si potrebbe individuare un meccanismo per il subentro della regione a seguito di continuo monitoraggio sui tempi e prevedere, in ogni caso, per i comuni in zone a pericolosità elevata P4-R4 un contributo per la progettazione e per le indagini geologiche, anche dando priorità in questa direzione al fondo progettazione gestito dal Ministero dell'Interno, che oggi valorizza i progetti dei comuni in dissesto finanziario, a prescindere dalla tipologia degli interventi.

DAL 2021 AVVIATE RIFORME PER SEMPLIFICARE ACCELERARE STATO DI ATTUAZIONE

La misura PNRR **M2C4-1 Riforma 2.1 - Semplificazione e accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico**, con lo scopo di superare le criticità di natura procedurale, legate alla debolezza e all'assenza di un efficace sistema di governance nelle azioni di contrasto al dissesto idrogeologico ha previsto: la semplificazione e l'accelerazione delle procedure per l'attuazione e finanziamento degli interventi, a partire dalla revisione del DPCM 28 maggio 2015 (criteri e le modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi) e del relativo "sistema ReNDiS"; il rafforzamento delle strutture tecniche di supporto dei commissari straordinari; il rafforzamento delle capacità operative delle Autorità di bacino distrettuale e delle Province (presso le quali istituire un Ufficio specializzato di cui anche i Commissari possano avvalersi); la sistematizzazione dei flussi informativi e l'interoperabilità. Nel rapporto "PNRR - Stato di attuazione misure MiTE al 30 giugno 2022", viene indicato "M&T raggiunto".

Il DL 77/21 con l'art. 36-ter ha introdotto **importanti misure di semplificazione e per l'accelerazione del piano degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico** (riprese anche proposte ANCI dall'allora sottosegretario Morassut) :

- gli **interventi** di prevenzione, mitigazione e contrasto del rischio idrogeologico, a qualunque titolo finanziati, e quelli finanziabili tra le linee di azione sulla tutela del territorio nell'ambito del PNRR **costituiscono interventi di preminente interesse nazionale**
- le **strutture regionali preposte al rilascio di pareri e nulla osta, anche ambientali**, per gli interventi di prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico **assumono le attività** indicate dai commissari di Governo **come prioritarie**, se opportuno **anche aggiornando il sistema di misurazione della performance**
- il **Ministro** dell'ambiente trasmette una **relazione annuale al Parlamento**, entro il 30 giugno di ogni anno, con l'indicazione degli interventi dei commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico e il loro stato di attuazione.
- In caso di **mancato rispetto dei termini** indicati nei **cronoprogrammi**, laddove il ritardo sia grave e non imputabile a cause indipendenti dalla responsabilità del commissario, con DPCM, su proposta del Ministro dell'Ambiente, **può essere revocato il commissario** in carica e nominato un altro soggetto i
- il **commissario** anche con i contratti di fiume, in collaborazione con le autorità di distretto e i comuni territorialmente competenti, **può attuare**, nel limite delle risorse allo scopo destinate, **interventi di manutenzione idraulica** sostenibile e periodica dei bacini e sottobacini idrografici
- **procedure** relative agli interventi ridotti della metà i termini per le **espropriazioni e semplificata la procedura di occupazione d'urgenza**
- previsto che il Ministero dell'ambiente, per razionalizzare i vari sistemi informativi su finanziamento e rendicontazione degli interventi, provveda alla ricognizione e omogeneizzazione dei propri sistemi informativi in materia di interventi per la difesa del suolo, per un flusso informativo ordinato, omogeneo a livello nazionale e coerente tra i diversi sistemi.

Il **DL 80/21**, recante Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) con **l'art 17-octies** per accelerare le attività dei commissari in materia ambientale è intervenuto su

- conferiti **ai soggetti attuatori i medesimi poteri e le deroghe previsti per il commissario**

- **presso ogni commissario** istituito **fino al 31 dicembre 2026 un contingente di personale non dirigenziale nel numero massimo complessivo di duecento unità** + 50 unità architetti e professionisti, Ministero autorizzato per l'anno 2021 a **reclutare con le modalità semplificate**

MISURE PNRR

Il PNRR prevede lo stanziamento complessivo di **2,487 miliardi di euro per l'investimento 2.1**. "Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico", **a titolo di prestito**. A livello nazionale, la suddivisione delle risorse stanziata dal PNRR è stata operata con il Decreto del Ministero delle Finanze del 6 agosto 2021

L'investimento è articolato in due sub investimenti:

1. strutturali e non strutturali nei territori più a rischio a cui sono destinati 1.287 milioni di euro, con interventi effettuati entro la fine del 2021 la cui titolarità è in capo al Ministero per la Transizione Ecologica (MITE);
2. in favore delle aree colpite da calamità a cui sono destinati 1,2 miliardi di euro per il ripristino delle infrastrutture danneggiate e per la riduzione del rischio residuo sulla base di piani di investimento elaborati a livello locale e approvati dal Dipartimento della Protezione Civile entro la fine del 2021.

L'obiettivo è di arrivare, entro **marzo 2026**, a 1,5 milioni di abitanti protetti.

Con il decreto MiTE 23 agosto 2022 pubblicato in G.U. del 5 dicembre 2022, sono state regolate modalità di assegnazione e trasferimento delle risorse finanziarie verso Regioni e Province Autonome. In particolare, sono previsti 400 milioni di euro verso interventi già in essere, e 800 milioni di euro per il finanziamento di nuovi interventi. Le scadenze temporali prevedono che entro il 31 maggio 2023 ciascun soggetto attuatore pubblici i bandi di gara ovvero avvii la procedura di affidamento degli interventi. Il termine ultimo per la realizzazione degli interventi è fissato per il quarto trimestre del 2025.