

POLITICHE DI PREVENZIONE E CONTRASTO AL DISSESTO IDROGEOLOGICO.

PROPOSTE PER UN APPROCCIO INTEGRATO

Presentazione del Policy brief dell'ASViS

4 marzo 2024

Walter Vitali

Co-coordinatore del gruppo di lavoro sul Goal 11



COME E' NATO IL POLICY BRIEF



- ✓ E' il risultato della discussione sul **Draft** che si è svolta nel *Dialogo a porte chiuse sul dissesto idrogeologico* promosso da ASviS nella sede del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) il 7 settembre 2023.
- ✓ All'incontro hanno partecipato, insieme a **Enrico Giovannini** Direttore scientifico di ASviS e **Renato Brunetta** Presidente del CNEL, rappresentanti di: **Agenzia per la sicurezza territoriale e la Protezione civile dell'Emilia-Romagna**; **Associazione Coordinamento Agende 21 Locali Italiane**; **Associazione nazionale delle bonifiche, delle irrigazioni e dei miglioramenti fondiari (ANBI)**; **Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino centrale**; **Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino meridionale**; **Autorità di bacino distrettuale del Bacino del Po**; **Camera forense ambientale**; **CMCC**; **Commissario delegato per Ischia**; **Commissione Infrastrutture della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome**; **Consorzio universitario per l'ingegneria nelle assicurazioni (CINEAS) del Politecnico di Milano**; **FeBAF**; **Fondazione Earth and Water Agenda**; **ISPRA**; **Italia Meteo**; **Ministero dell'Ambiente e della sicurezza Energetica**; **Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento Casa Italia**; **Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per la protezione civile**; **Università degli Studi Roma Tre**.
- ✓ Il Policy brief è stato **integrato con le osservazioni al Draft pervenute dai partecipanti al Dialogo** e la responsabilità esclusiva della sua redazione è dell'ASviS.



PREMESSA



- ✓ **L'Emilia-Romagna, la Toscana e le Marche dal 1.5.2023**, in un territorio molto vasto, **la Toscana ed altre Regioni dal 2 novembre, le Marche e Ischia nel 2022** sono gli ultimi casi di eventi catastrofici.
- ✓ Stanno diventando sempre più frequenti a causa dei **cambiamenti climatici**, e gli esperti sono concordi nell'indicare **nell'area del Mediterraneo una delle zone più esposte** a livello globale.
- ✓ **L'Italia è un Paese ad alto rischio**. Il 93,9% dei comuni (7.423) è a rischio per frane, alluvioni e/o erosione costiera, **1,3 milioni di abitanti sono a rischio frane e 6,8 milioni di abitanti a rischio alluvioni** (Rapporto ISPRA 2021). A tutto ciò si aggiunge anche l'intensificarsi di fenomeni di siccità.
- ✓ **Spendiamo molto per rincorrere i danni nell'emergenza (20 mld di euro 2013-2019) a fronte di poche risorse spese per la prevenzione (2 mld stesso periodo)** (fonte CNR).
- ✓ **Non abbiamo più tempo**. Gli eventi catastrofici nel nostro Paese sono purtroppo destinati a ripetersi. Va invertita la tendenza nella spesa impegnando **maggiori risorse nella prevenzione**.
- ✓ Il modello della **resilienza trasformativa**, posto a base del *Next generation EU*, può servirci da guida: **non tornare al punto di partenza ma sfruttare la caduta per fare un salto in avanti**.



GOVERNANCE PROTEGGITALIA



Temi	Governance DPCM del 20.2.2019
Competenze in materia di mitigazione del rischio idrogeologico	Ha trasferito al Ministero dell'Ambiente le competenze in materia prima attribuite alla Struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei ministri «ItaliaSicura», che è stata conseguentemente soppressa.
Coordinamento politico e strategico	Ha mantenuto in capo alla Presidenza del Consiglio il ruolo di coordinamento politico e strategico in materia, con la cabina di regia «Strategia Italia».
Commissari straordinari delegati per gli interventi di difesa del suolo	Ha mantenuto l'attribuzione ai Presidenti delle Regioni (DL n. 91 del 2014) delle funzioni dei Commissari straordinari delegati per gli interventi di difesa del suolo (DL n. 195 del 2009) avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e deroga. Essi operano con contabilità speciali ad essi intestate nelle quali transitano i finanziamenti statali e, nella maggior parte delle Regioni, anche le quote di cofinanziamento regionale. I Commissari possono essere soggetti attuatori o possono affidare gli interventi agli enti locali.
Competenze delle Autorità di bacino distrettuali	Ha mantenuto le competenze delle 7 Autorità di Bacino distrettuali delle Alpi orientali, del fiume Po, dell'Appennino settentrionale, dell'Appennino centrale, dell'Appennino meridionale, della Sardegna e della Sicilia (Decreto del Ministro dell'Ambiente n. 294 del 2016), le quali in base alla legislazione nazionale provvedono alla predisposizione dei Piani di bacino e dei Piani di assetto idrogeologico (PAI), questi ultimi sovraordinati alla pianificazione urbanistica comunale, e in base al recepimento delle direttive europee Acque e Alluvioni redigono i Piani di gestione dei bacini idrografici (PGA) e i Piani di gestione del rischio alluvioni (PGRA). Il Ministero dell'Ambiente, anche avvalendosi di ISPRA, svolge funzioni di indirizzo in materia



STANZIAMENTI PROTEGGITALIA 2018-2030



Amministrazione	Interventi	Stanziamiento (in mil di euro)	Percentuale (%)
Dipartimento della Protezione Civile	AMBITO 1: misure di emergenza, azioni da 2 a 4	3.125	21,8
Ministero dell'Ambiente	AMBITO 2: misure di prevenzione, azioni da 5 a 13	6.599	46,1
Ministero dell'Agricoltura	AMBITO 3: misure di manutenzione e ripristino	2.371	16,6
Ministero dell'Interno	AMBITO 3: misure di manutenzione e ripristino	1.130	7,9
Ministero della Difesa	AMBITO 3: misure di manutenzione e ripristino	390	2,7
Presidenza del Consiglio	AMBITO 3: misure di manutenzione e ripristino	230	1,6
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	AMBITO 3: misure di manutenzione e ripristino	464	3,3
Totale		14.309	100



ATTUAZIONE DELIBERA CORTE DEI CONTI 17/2021/G (1)



N.	Descrizione raccomandazione	Stato di attuazione	Valutazione
1	1. Definizione di una strategia integrata di azioni di prevenzione e di gestione del rischio idrogeologico, superando definitivamente l'approccio emergenziale	Non attuata.	
	2. Definire con chiarezza l'ambito degli interventi, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, evitando sovrapposizioni con le misure emergenziali	<p>PNRR misura M2C4 – Riforma 2.1: semplificazione ed accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico. Truardo conseguito al 30.6.2022.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinamento delle politiche in materia di contrasto al dissesto idrogeologico e del consumo di suolo in capo al CITE, che approva il Piano per la transizione ecologica (PTE) (DL 22 del 2021, art. 4). 2. I Commissari straordinari/Presidenti di Regione adottano prioritariamente le azioni relative agli interventi di preminente interesse nazionale. Entro il 30.6 di ogni anno il Ministro dell'Ambiente presenta una relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione degli interventi di competenza dei Commissari straordinari (DL n. 77 del 2021, art. 36-ter). 3. Presso ogni Commissario/Presidente di Regione è istituito fino al 31.12.2026 un contingente di personale non dirigenziale nel numero massimo complessivo di duecento unità (DL n. 80 del 2021, art. 17-octies). 4. Nuovi criteri e modalità per le richieste di finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico (DPCM 27.9.2021), cfr. raccomandazione n. 4.1. <p>Il DL n. 13 del 2023 all'art. 29-bis prevede che il Ministro per la Protezione civile e le politiche del mare si avvale del dipartimento Casa Italia per lo svolgimento delle «attività di impulso e coordinamento in ordine alla realizzazione degli interventi di prevenzione o messa in sicurezza relativi al contrasto del dissesto idrogeologico e alla difesa e messa in sicurezza del suolo».</p>	



ATTUAZIONE DELIBERA CORTE DEI CONTI 17/2021/G (2)



N.	Descrizione raccomandazione	Stato di attuazione	Valutazione
1	3. Accanto agli interventi già finanziati e programmati di tipo strutturale, occorre potenziare gli interventi di tipo non strutturale		N. V.
	4. Un miglioramento della resilienza delle strutture e infrastrutture di servizio può accrescere la sicurezza dei cittadini in particolare a seguito di eventi calamitosi		N. V.
	5. Tra le misure di cui al punto precedente può essere utile un sistema tecnologico nazionale di gestione della informazione geografica e ambientale, che preveda l'impiego delle capacità satellitari per una comunicazione e una condivisione sempre più efficace delle informazioni	PNRR misura M2C4 – Investimento 1.1: Realizzazione di un sistema avanzato ed integrato di monitoraggio e previsione per l'individuazione dei rischi idrogeologici (500 mln di euro)	
2	1. Unificare i criteri e le procedure di spesa in materia di programmi per la mitigazione del rischio	Non attuata.	



ATTUAZIONE DELIBERA CORTE DEI CONTI 17/2021/G (3)



N.	Descrizione raccomandazione	Stato di attuazione	Valutazione
3	1. Aggiornare al più presto i Piani di assetto idrogeologico (PAI), di gestione delle alluvioni e di gestione delle frane.	Entro il 31.12.2021 sono stati aggiornati i Piani di gestione del rischio di alluvioni (PGRA) del nuovo ciclo europeo della Direttiva alluvioni 2022-2027. L'aggiornamento dei PAI, che comprendono anche gli interventi sulle frane, è molto importante poiché ad essi sono tenuti ad uniformarsi per legge i piani urbanistici comunali. È indicata come una priorità, ma la carenza di risorse da parte delle AdB e la lunghezza delle procedure rischiano di rinviare gravemente il conseguimento dell'obiettivo.	
	2. A questo fine, attuare la riforma delle Autorità di bacino distrettuali (AdB) dotandole di risorse umane ed economiche e potenziando la rete di organismi tecnici (Università, centri di ricerca).	Con la legge di Bilancio per il 2023 le risorse per la AdB sono diminuite.	



ATTUAZIONE DELIBERA CORTE DEI CONTI 17/2021/G (4)



N.	Descrizione raccomandazione	Stato di attuazione	Valutazione
4	<p>1. Sul fronte della governance, occorre semplificare le strutture e i processi decisionali riducendo i tempi concertativi e attribuendo compiti e responsabilità specifiche alle strutture coinvolte, siano esse di coordinamento o di attuazione.</p>	<p>Il DPCM 27.9.2021 «Aggiornamento dei criteri, delle modalità e dell'entità delle risorse dedicate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico» stabilisce le seguenti fasi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. inserimento dei dati contenuti nella scheda istruttoria e validazione da parte della Regione sul data base online Repertorio nazionale degli interventi per la difesa del suolo (ReNDiS - ISPRA); 2. parere sulla coerenza tra l'intervento inserito e la pianificazione vigente da parte della competente Autorità di bacino distrettuale (AdB) entro 30 gg. dalla validazione da parte della Regione. Per procedere con la richiesta del finanziamento è necessario che il parere sia positivo; 3. a conclusione della procedura della fase 2 l'AdB effettua la convalida della scheda ed in automatico il sistema calcola il punteggio dell'intervento che entra nella graduatoria regionale delle richieste di finanziamento; 4. riscontro della classificazione degli interventi presentati da parte del Ministero dell'Ambiente che, sulla base delle risorse disponibili, comunica alle Regioni l'avvio della programmazione degli interventi; 5. valutazione economica ed appaltistica, per accertare che nella scheda istruttoria siano stati caricati tutti gli elementi tecnici necessari. Le fasi 4 e 5 sono eseguite dal Ministero dell'Ambiente entro 60 gg dalla data di invio della lista degli interventi. <p>Le proposte di finanziamento già presenti nel sistema ReNDiS e non finanziate alla data dell'approvazione del presente DPCM, perdono la validazione acquisita in precedenza e le Regioni, entro sei mesi, devono uniformarsi alla nuova scheda istruttoria.</p>	
	<p>2. Il nuovo assetto organizzativo del PNRR dovrà contribuire a superare tale criticità</p>		N. V.



ATTUAZIONE DELIBERA CORTE DEI CONTI 17/2021/G (5)



N.	Descrizione raccomandazione	Stato di attuazione	Valutazione
5	5.1. A livello regionale si auspica che le riforme introdotte con i DL n. 77 e n. 80 del 2021 abbiano effetti sulla riduzione dei tempi e dotino in tempi rapidi le Regioni delle figure tecniche e amministrative necessarie per realizzare gli interventi.	Verifica non effettuata.	N. V.
	5.2. È necessario integrare la pianificazione urbanistica regionale e locale con la pianificazione di bacino per consentire uno sviluppo territoriale sostenibile	Cfr. raccomandazione 3.1.	
6	Accelerare in tempi rapidi l'unificazione dei sistemi di monitoraggio degli interventi finanziati, unificando le piattaforme in uso, semplificando l'invio dei dati e uniformando i sistemi mittenti regionali	È in corso di attuazione l'integrazione tra il sistema ReNDiS e la piattaforma BDAP-Mop, il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche gestito dal MEF, che nel rispetto del principio di «univocità di invio» consentirà di renderli interoperabili e di erogare anche ad altre banche dati i servizi del ReNDiS. Esso si sta inoltre estendendo agli interventi di competenza del Ministero dell'Interno, della Protezione civile e del Ministero dell'Agricoltura (DL n. 77 del 2021, art. 36-ter, commi 15-19).	



ATTUAZIONE DELIBERA CORTE DEI CONTI 17/2021/G (6)



- ✓ Il quadro che emerge è in **chiaro-scuro**. Delle 9 raccomandazioni valutabili (N. V. è «non valutabile»), a **3** è stata data **piena attuazione** (colore **verde**), a **3** un'attuazione **parziale** (colore **arancione**) mentre ad altre **3** nessuna attuazione (colore **rosso**).
- ✓ Con DPCM del 2.12.2022 è stato istituito un **Gruppo di lavoro interministeriale**, coordinato dal Ministro per la Protezione civile e le politiche del mare e dal Dipartimento Casa Italia, con il compito di **presentare al Governo una «proposta di semplificazione normativa e amministrativa» in materia di dissesto idrogeologico**.
- ✓ Il Consiglio dei ministri il 5.12.2023 ha approvato in via definitiva il **ddl quadro in materia di Ricostruzione post calamità**. L'obiettivo è di **standardizzare le procedure da adottare in seguito al verificarsi di calamità**, con la possibilità dopo lo «stato di emergenza» di dichiarare lo «**stato di ricostruzione**» prevedendo la nomina di **un Commissario straordinario ad hoc**.
- ✓ Con l'approvazione da parte del Consiglio UE delle proposte di modifica del governo al PNRR (8 dicembre 2023) i **1,2 miliardi di euro della misura M2C4 – Sub-investimento 2.1a** sono stati destinati ai territori colpiti dagli eventi alluvionali del 2023 (Emilia-Romagna, Toscana e Marche).



CONSUNTIVO FINANZIARIO 1999-2009



Il Rapporto ISPRA *ReNDiS 2020. La difesa del suolo in vent'anni di monitoraggio ISPRA sugli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico (328/2020)* presenta i seguenti dati fondamentali:

- nei 20 anni esaminati il Ministero dell'Ambiente ha finanziato **6.063 interventi per complessivi 6.586 milioni di euro**;
- la spesa annua media risulta essere stata di **329 milioni di euro**;
- la durata media degli interventi, senza sostanziali differenze tra le diverse aree geografiche del Paese, è stata di **4,8 anni** suddivisa tra le fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione;
- le richieste di interventi inevase a quella data risultavano pari a **26 miliardi di euro, il che rappresenterebbe una stima del costo teorico per la messa in sicurezza dell'intero territorio nazionale.**



Proposte (1)



1. La standardizzazione delle procedure per le fasi di emergenza e ricostruzione

- Stabilire una **procedura uniforme per la successione delle fasi di emergenza e ricostruzione** la quale, tranne le situazioni eccezionali che vanno adeguatamente motivate, deve essere seguita per tutti gli eventi calamitosi. Nei tre eventi che sono succeduti dal 2022 al maggio 2023 (Province di Ancona e Pesaro-Urbino; Ischia; Emilia-Romagna, Toscana e Marche) sono state adottate procedure differenti

2. La resilienza trasformativa nella ricostruzione.

- Applicare il modello della resilienza trasformativa alla **ricostruzione, coordinandola con l'aggiornamento della pianificazione di bacino (PGRA adottati nel 2021)** e la pianificazione degli interventi di riassetto territoriale di breve, medio e lungo termine (art. 2 dell'Accordo tra il Commissario straordinario alla ricostruzione e l'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po del 7.8.2023).



Proposte (2)



3. L'adeguamento straordinario della pianificazione di bacino sovraordinata alla pianificazione urbanistica comunale

- Individuare le condizioni di finanziamento, di personale e procedurali per consentire alle Autorità di bacino distrettuali di **adeguare in via straordinaria entro 12 mesi i propri Piani di assetto idrogeologico (PAI) ai PGRA del 2021**, che in base alla legislazione vigente sono sovraordinati alla pianificazione urbanistica comunale.
- Approvare una normativa specifica che preveda anche **la necessità per i Comuni di recepire le indicazioni dei nuovi PAI nella propria pianificazione urbanistica entro i successivi 12 mesi**, con la loro entrata in vigore automatica sul loro territorio qualora essi non provvedano.

Con risorse limitate si **risparmiano vite umane e danni in occasione di ulteriori eventi estremi: divieto di insediamento** di nuove residenze e attività produttive nelle zone a maggior rischio; **interventi di mitigazione** (vasche di laminazione, casse di espansione a valle, ecc.) ancor prima delle eventuali delocalizzazioni; **evacuazione** prevista nei Piani di emergenza comunale in caso di emergenza.



Proposte (3)



4. Il riparto delle competenze.

- **Mantenere le attuali competenze** in capo al MASE, alle Regioni, alle Autorità di bacino distrettuali e alle altre amministrazioni centrali (Dipartimento della Protezione civile, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Agricoltura, Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti).
- **Rafforzare il ruolo di impulso e coordinamento della Presidenza del Consiglio** in particolare per **considerare in modo unitario le diverse azioni che incidono sul ciclo idrologico (difesa del suolo, contrasto alla scarsità idrica, qualità delle acque, rinaturazione dei fiumi).**

5. Il ciclo della pianificazione e programmazione degli interventi

- **Mantenere la procedura del DLGS n. 152 del 2006 esclusivamente per la determinazione del fabbisogno finanziario e per il conseguente monitoraggio degli interventi**, con il vantaggio che riguarda tutti i Ministeri interessati.
- **Assumere la procedura del DPCM del 27.9.2021 per l'attuazione degli interventi**, molto più flessibile e coerente con la pianificazione delle Autorità di bacino distrettuale che esprimono parere vincolante, modificando di conseguenza gli articoli 69-72 del DLGS. n. 152 del 2006 (segue).



Proposte (4)



5. Il ciclo della pianificazione e programmazione degli interventi (segue dalla slide precedente)

- **Estendere la medesima procedura anche agli interventi degli altri Ministeri**, fatti salvi quelli di emergenza effettuati dalla Protezione civile che rispondono ad esigenze specifiche.
- Adottare una **unica pianificazione nazionale pluriennale «Per la difesa del suolo e la gestione delle acque» con caratteristiche di operatività e modularità, ad esempio decennale, articolata in due sezioni** entrambi facenti capo alla pianificazione effettuata dalle Autorità di bacino distrettuale:
 - a) **per la mitigazione del rischio idrogeologico, includendo lo «Schema nazionale unitario di gestione del rischio alluvioni 2022-2027»** che sintetizza i PGRA della Autorità di bacino distrettuali adottati nel 2021;
 - b) **per la qualità delle acque e il contrasto alla scarsità della risorsa idrica.**
- **Il coordinamento interministeriale assicurato dalla Presidenza del Consiglio è essenziale a questo scopo.**



Proposte (5)



6. L'aumento della capacità di spesa

- **Triplicare la capacità di spesa** per interventi di prevenzione del rischio idrogeologico segnalati dalle Regioni e di competenza del MASE, **portandola rapidamente a 1 miliardo di euro l'anno rispetto agli attuali 300 milioni circa.**
- **Operare un analogo incremento della capacità di spesa degli altri Ministeri** anche attraverso la programmazione e verifica unificata dei capitoli di bilancio che può essere realizzata con l'adozione del sistema di programmazione degli interventi descritta nel punto 4.
- Adeguare conseguentemente gli stanziamenti, a partire dal **rifinanziamento con altre fonti della misura M2C4-2.1a del PNRR (1.287 milioni di euro)** le cui risorse sono state destinate agli eventi del 2023.
- Analizzare l'intera filiera di pianificazione, progettazione e attuazione degli interventi per individuare e rimuovere ostacoli e colli di bottiglia, anche al fine di **velocizzare gli interventi di almeno 1/3 rispetto alla media 1999-2019 (da 4,8 a 3,2 anni).**



Proposte (6)



7. La progettazione

- **Adeguare il fondo di rotazione per la progettazione, ora previsto in 100 milioni di euro (legge n. 221 del 2015, art. 55).**
- **Modificare il DPCM del 27.9.2021 al fine di considerare l'esistenza del progetto di fattibilità tecnico-economico come condizione necessaria per avviare l'iter di richiesta del finanziamento, e non solo un fattore che dà luogo a un punteggio come è ora.**

8. L'unicità del monitoraggio degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico

- **Accelerare l'integrazione in corso nel sistema ReNDiS delle informazioni relative agli interventi di tutte le amministrazioni che operano sul dissesto idrogeologico, mettendola in relazione con il quadro finanziario unificato di cui al precedente punto 5 il quale necessita di una verifica continua circa l'andamento degli stanziamenti e della spesa.**



Proposte (7)



9. Il ruolo delle assicurazioni

- Verificare la fattibilità di **un sistema assicurativo facoltativo incentivato come in altri Paesi** a tutela dei rischi di danno derivanti da calamità naturali.
- Verificare la fattibilità di **un sistema assicurativo obbligatorio sia per il settore delle imprese (legge di bilancio 2024, art. 1, commi 101-124) che per quello residenziale a tutela dei medesimi rischi fondato sulla collaborazione pubblico-privato e che per le zone di maggior pericolosità sia parzialmente sovvenzionato dallo Stato.**

10. Testo unico

- Approvare una delega al governo per la redazione di un **Testo unico legislativo in materia di mitigazione del rischio idrogeologico.**



Grazie per l'attenzione

waltervitali52@gmail.com

