



# Strumenti a supporto dei Comuni per la prevenzione del rischio idrogeologico

Genova, 11 dicembre 2024

*La sussidiarietà è responsabilità: tempi, procedure e finanziamenti degli interventi sul dissesto idrogeologico*

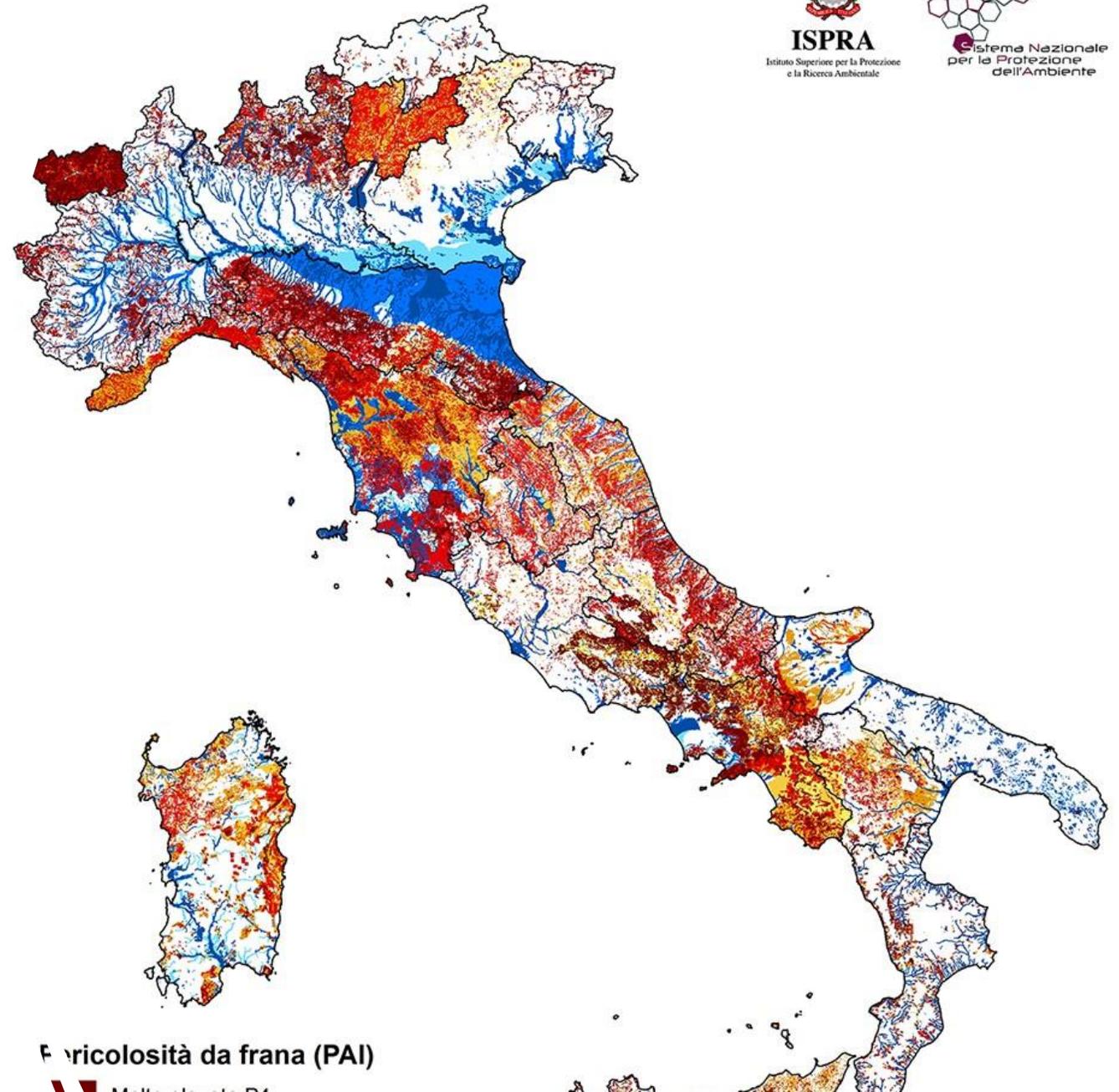
LAURA ALBANI – ANCI, Dipartimento cura del territorio, dissesto idrogeologico, forestazione, Protezione civ



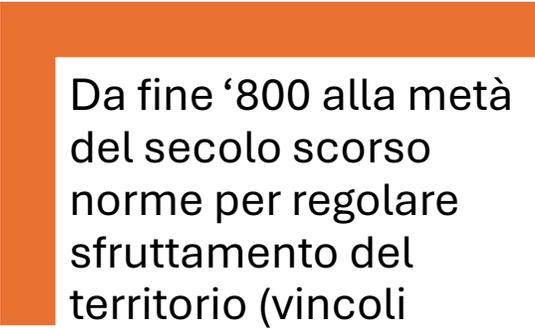
# contesto chiaro

---

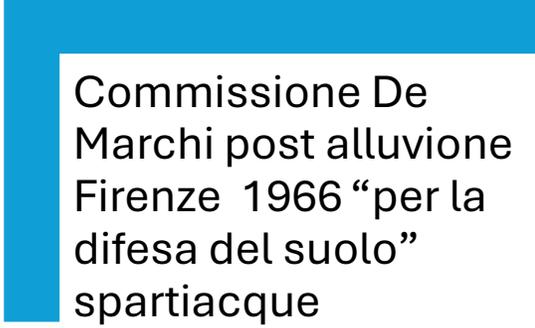
- 7.423 comuni italiani, il 94% del totale, esposti al rischio idrogeologico
- 18,4% del territorio nazionale classificato a maggiore pericolosità per frane e alluvioni



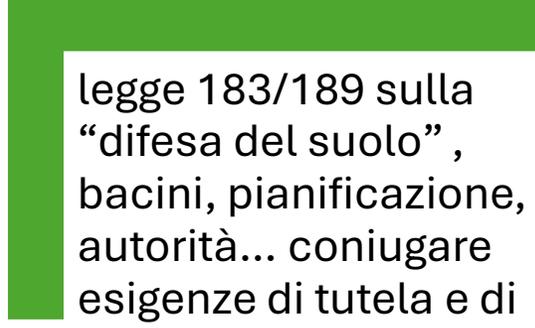
# dalla gestione delle foreste ai piani del rischio



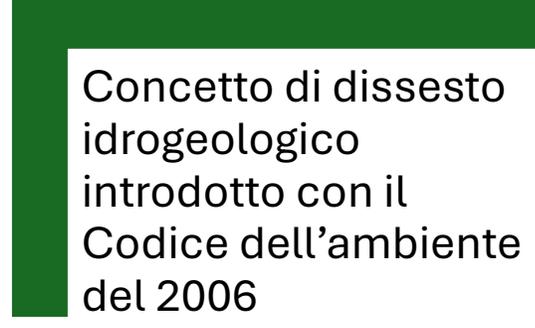
Da fine '800 alla metà del secolo scorso norme per regolare sfruttamento del territorio (vincoli forestali, canoni derivazione acque...)



Commissione De Marchi post alluvione Firenze 1966 “per la difesa del suolo” spartiacque premessa per norme di tutela



legge 183/189 sulla “difesa del suolo”, bacini, pianificazione, autorità... coniugare esigenze di tutela e di sviluppo IL PIANO strumento che successivamente si evolve con la normativa di settore



Concetto di dissesto idrogeologico introdotto con il Codice dell'ambiente del 2006

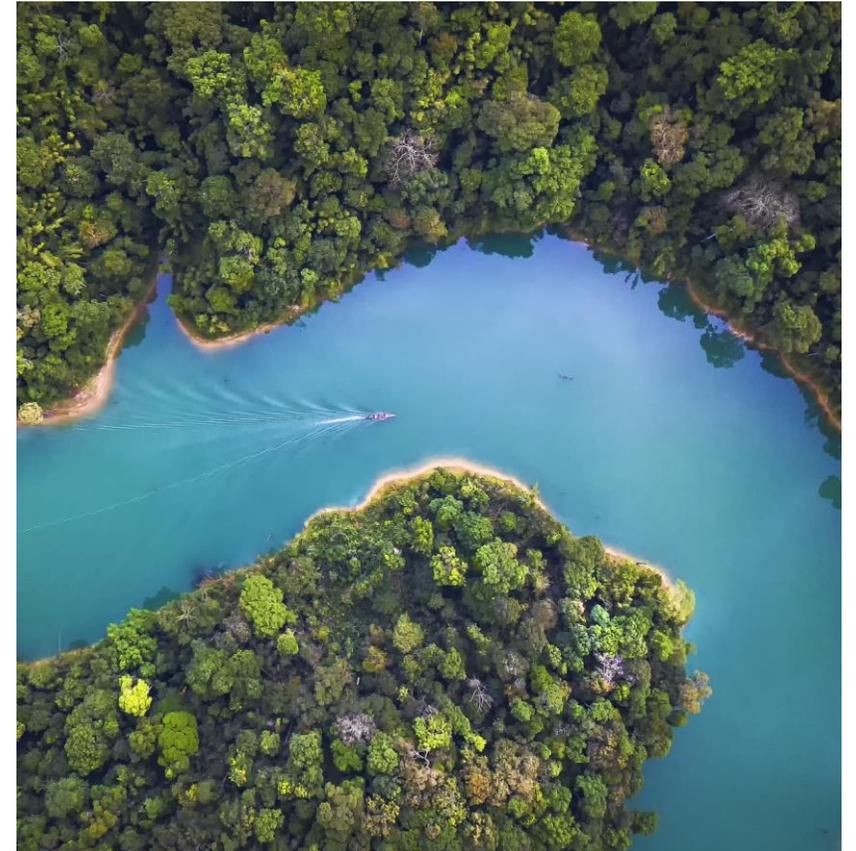
# La difesa del suolo nel Codice dell'ambiente

---

- *Complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi la finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate. (Art. 54, D. lgs. 152/2006)*

**gestione dei rischi e delle risorse ambientali**

**legati al ciclo dell'acqua**



# inquadramento istituzionale

---

protezione civile e governo del territorio (difesa del suolo e dell'ambiente)  
legislazione concorrente tra Stato e Regioni, art.117 Costituzione

---

quadro generale d.lgs. n. 152/2006

---

norme stratificate con provvedimenti integrativi/di modifica (es. art. 29-bis del DL 13/2023, ulteriore passaggio di acquisizione del concerto con il Ministro per la Protezione Civile per programmi annuali d'intervento del MASE)



# più livelli di intervento



## **Programmazione su scala di bacino idrografico, ambito di sviluppo delle dinamiche naturali**

Autorità di bacino distrettuali piano di bacino e stralci alluvioni/assetto idrogeologico e programmazione triennale

Comitato dei Ministri per gli interventi della difesa del suolo approva su proposta del MASE i Piani di bacino e il Programma nazionale di intervento



## **INIZIATIVE «EMERGENZIALI»**

Piani nazionali speditivi (Italia Sicura, proteggi Italia, PNRR, ecc.)

Ordinanze di Protezione civile a seguito di emergenze



## **coordinamento/verifica**

Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo, Comitato Interministeriale Transizione Ecologica, Conferenza istituzionale permanente, Cabina di regia “Strategia Italia”

# diversi titolari dei finanziamenti

Ministero  
Ambiente

Ministero  
Infrastrutture

Ministero  
Agricoltura e  
Foreste

Ministero  
Interno

Dipartimento  
Protezione  
Civile

Dipartimento  
Casa Italia

Regioni

# Principali sistemi di monitoraggio dell'attuazione degli interventi programmati

Sistema di monitoraggio	Acronimo	Amministrazione competente	Descrizione
REPERTORIO NAZIONALE DEGLI INTERVENTI PER LA DIFESA DEL SUOLO	ReNDIS	Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale	Sistema per l'inserimento da parte dei soggetti beneficiari/attuatori di informazioni anagrafiche, finanziarie e procedurali a livello di singolo progetto. Dati aperti sul portale ReNDIS-web.
SISTEMA GESTIONE PROGETTI	SGP	Agenzia per la Coesione Territoriale	Sistema Informativo Locale (SIL), e gli omologhi in uso presso alcune Regioni, per l'inserimento da parte dei soggetti beneficiari/attuatori di informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali, a livello di singolo progetto, trasmesse sulla BDU. Dati accessibili agli utenti accreditati.
KRONOS	KRONOS	Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica	Sistema Informativo Locale (SIL) per l'inserimento da parte dei soggetti beneficiari/attuatori di informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali, a livello di singolo progetto, trasmesse sulla BDU. Dati accessibili agli utenti accreditati.
BANCA DATI UNITARIA	BDU	Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i rapporti finanziari con l'unione Europea	Sistema alimentato a livello di singolo progetto dai Sistemi Informativi Locali di tutte le Amministrazioni titolari di Piani o Programmi finanziati da risorse della coesione. Dati aperti sul portale OpenCoesione.
BANCA DATI AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	BDAP	Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato	Sistema di monitoraggio degli interventi di realizzazione di lavori pubblici attraverso sia l'inserimento di informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali che l'integrazione di informazioni già presenti, anche parzialmente, in altre banche dati amministrative. Dati aperti sul portale OpenBDAP.

Fonte: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

# monitoraggio complesso



diversi soggetti



finalità, ambiti di interesse e periodi temporali diversi



differenti strutture e tipologie di informazioni in diverse banche dati (ReNDiS, BDAP, BDU, ReGis, BDNCP, Kronos, SGP, DANIA, ecc.)



scarsa interoperabilità

# Difesa del suolo regolazione multilivello

- Assetto idrogeologico ambito di competenza di diversi organi di governo e autorità
- Regolazione multilivello, con il coinvolgimento di una pluralità di figure istituzionali

Pianificazione

Partecipazione delle comunità locali

Coordinamento tra livelli di governo

Risorse finanziarie

Monitoraggio e valutazione

# Rilievi della Corte dei Conti 2021/2023



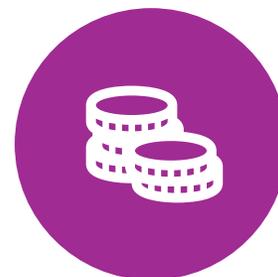
**fabbisogni e risorse destinate**, stanziati 7 miliardi di euro nei 20 anni precedenti rispetto alle richieste per 26 miliardi di euro pervenute



**iter concertativi** tra amministrazioni, dalla progettazione al collaudo in media oltre 4 anni, punte di 7-10. I tempi di “attraversamento” impiegano quasi il 50% dei tempi complessivi



**criteri, misure di spesa, monitoraggi non uniformi**, ogni amministrazione si muove secondo proprie scelte



**aggravamenti delle procedure amministrative** degli interventi finanziati dai fondi **PNRR**

# Sollecitazioni della Corte dei Conti 2023

---

- cruciale **l'efficacia complessiva dell'azione amministrativa**, a prescindere dal riparto delle competenze, tutte le strutture interessate, centrali e regionali, forniscano reciprocamente ogni **collaborazione necessaria** a questo scopo
- importanza del **costante monitoraggio** dei tempi di attuazione dell'attività, **individuando tempestivamente le cause di eventuali rallentamenti ed adottando gli interventi necessari**



# Criticità Relazione MASE 31/12/2022 (1/2)

---

- **debolezza delle strutture amministrative**, piante organiche sottodimensionate/ uffici tecnici carenti di idonee figure professionali rispetto alla complessità amministrativa e tecnica dei progetti
- **apertura di linee di finanziamento** destinate dallo Stato direttamente ai Comuni ulteriore e non programmabile richiesta di supporto alle Strutture regionali
- **aumento dei prezzi** post Covid dei materiali da costruzione, dei carburanti e dei prodotti energetici, **carenza dei materiali sul mercato**
- **qualità della progettazione**, richieste accurate indagini e complessi approfondimenti tecnici
- **ritardi nel rilascio di autorizzazioni/pareri/visti/nulla-osta** da parte degli Enti competenti - l'inderogabilità di alcune procedure di legge, quali la **Valutazione di Impatto Ambientale**, ed i **passaggi autorizzativi** presso organi tecnici di vari livelli istituzionali



# Criticità Relazione MASE 31/12/2022 (2/2)

---

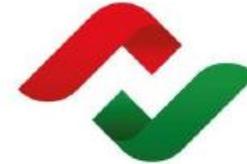
- **disponibilità delle aree** su cui si intende eseguire i lavori, con le problematiche per espropri, occupazioni temporanee, alle costituzioni di servitù e alle attività di quantificazione delle relative indennità
- insorgenza di **contenziosi giudiziari**
- ubicazione delle opere che spesso ricadono in **aree vincolate / inserimento ambientale delle opere**
- **necessità di aggiornare i progetti** specie se eventi meteorologici determinano modifiche dello stato dei luoghi
- **risoluzioni contrattuali** o alla **sostituzione del responsabile unico del procedimento**
- **carenze progettuali** che conducono a variazioni delle caratteristiche dell'opera nel corso delle diverse fasi



# Valutazione del GdL interistituzionale dicembre 2023

---

- **attribuzione delle competenze** tra i diversi attori prevista dal **Codice dell'Ambiente non** sembra presentare **particolari problemi**
- **complessità** delle quattro **strutture “interministeriali”** di livello politico
- **le amministrazioni coinvolte nella gestione degli interventi non sempre coincidono con le amministrazioni titolari di risorse finanziarie**
  - poco efficace coordinamento
  - esclusione di alcune amministrazioni dalla programmazione
  - confusione per il ruolo che le stesse amministrazioni svolgono negli organi decisionali



**Dipartimento Casa Italia**  
Presidenza del Consiglio dei Ministri

**RELAZIONE DEL TAVOLO SUL DISSESTO  
IDROGEOLOGICO**

# Filiera istituzionale



## Presidenza del Consiglio

coordinamento politico e strategico  
(Italia Sicura 2017, Piano Proteggi  
Italia 2019, Casa Italia 2023)



## Amministrazioni centrali

Ministeri/DPC programmazione e  
finanziamento di interventi strutturali  
proposti dalle regioni



## Presidenti di Regione Commissari di governo

pianificazione e realizzazione  
interventi



## Comuni

soggetti attuatori delegati  
partecipano al processo di  
pianificazione

# Comuni non più beneficiari diretti delle risorse

- 1999-2008 post evento Sarno finanziamenti erogati direttamente alle Regioni, agli enti locali o ad altri enti tramite DPCM e poi con atti del Ministero dell'ambiente
- legge 23 dicembre 2009, n. 191, avviati gli Accordi di programma sottoscritti fra 2010 e 2011 - gli enti locali, per la prima volta esclusi dalla possibilità di ottenere i finanziamenti
- Art. 17 dl 198/2009 ai Commissari straordinari delegati, nominati ai sensi dell'art. 20 del dl 185/2008 affidata l'attuazione degli interventi finanziati



# Presidenti di Regione/Commissari di governo (DL n. 77/21 art. 36-ter)

*milestone* PNRR  
investimenti pubblici  
per la difesa del suolo  
«prioritari e di  
preminente interesse  
nazionale»



**Competenza dei  
Commissari** sugli  
interventi relativi al  
contrasto del dissesto  
idrogeologico  
indipendentemente  
dalla fonte di  
finanziamento



**Promuovono e  
adottano le misure  
necessarie per la più  
rapida attuazione degli  
interventi** indirizzando  
le strutture regionali per  
la sollecita conclusione  
dell'iter approvativo e  
autorizzativo di ogni  
intervento

# PNRR semplificazione e accelerazione del piano degli interventi



**interventi** a qualunque titolo finanziati **di preminente interesse nazionale**



il **Ministro** dell'ambiente trasmette una **relazione annuale al Parlamento** sugli interventi dei commissari di Governo



In caso di **mancato rispetto dei termini** con DPCM può essere **revocato il commissario**



il **commissario** anche con i contratti di fiume, in collaborazione con le autorità di distretto e i comuni **può attuare, interventi di manutenzione idraulica** sostenibile e periodica dei bacini e sottobacini idrografici



ridotti della metà i termini per le **espropriazioni e semplificata la procedura di occupazione d'urgenza**



Ministero dell'ambiente **omogeneizzazione dei propri sistemi informativi**

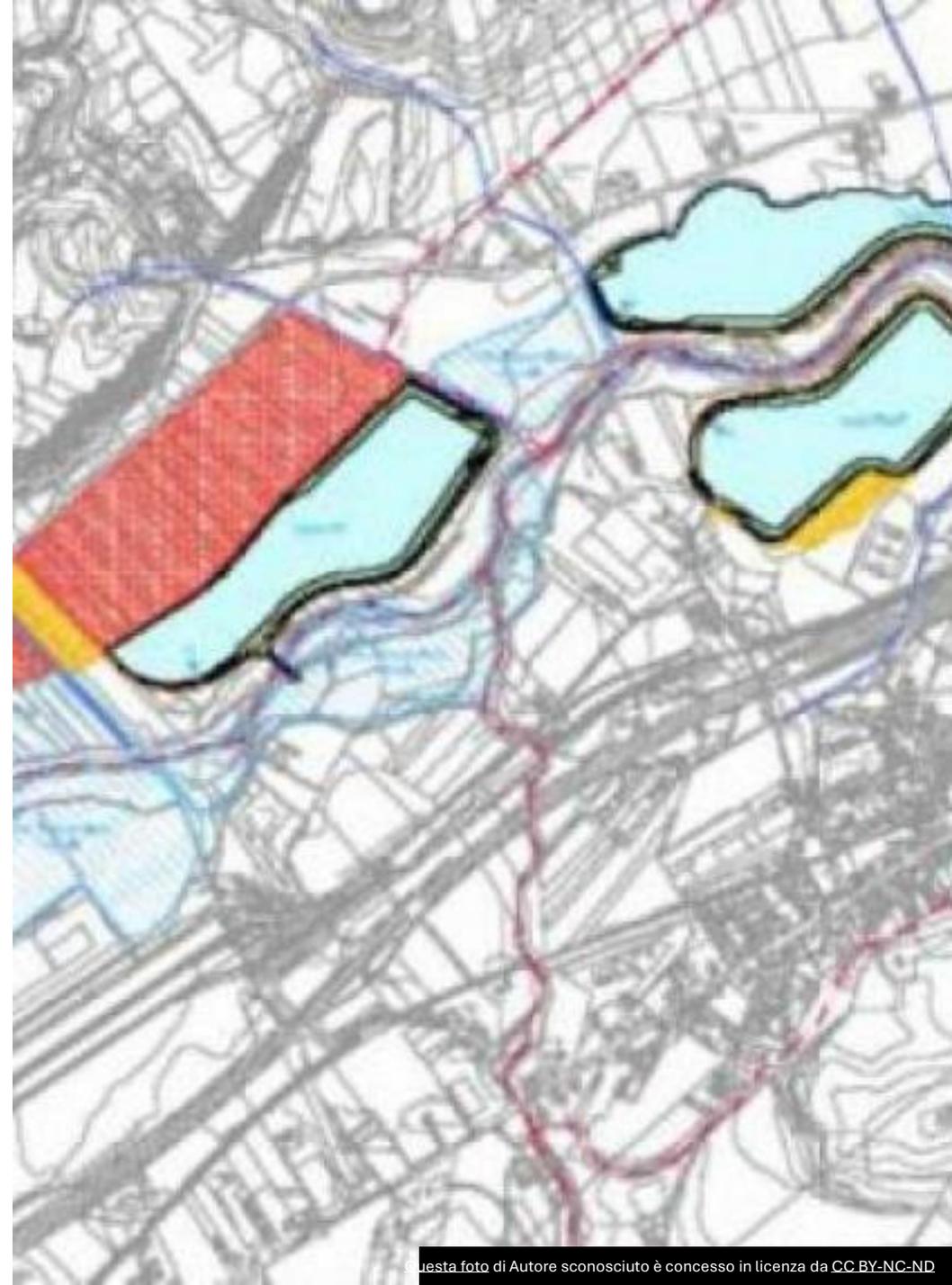


# ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

- assicurata dal Presidente della Regione in qualità di Commissario di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico
- il Commissario può delegare apposito Soggetto attuatore, il quale opera, sulla base di specifiche indicazioni ricevute dal Presidente della Regione/Commissario di Governo
- **DL 80/21 art. 17-octies (PNRR)**
  - conferiti ai soggetti attuatori i medesimi poteri e le deroghe previsti per il commissario
  - presso ogni commissario fino al 31 dicembre 2026 contingente di personale duecento unità + 50 unità architetti e professionisti, Ministero autorizzato per l'anno 2021 a reclutare con le modalità semplificate

**Personale comuni?**

**Strutture a supporto?**



# Contesto

complicato quadro  
geomorfologico

Continue riforme della  
governance

Natura prevalentemente  
emergenziale degli interventi

Complessa e frammentata  
regolamentazione (soluzioni  
straordinarie alle criticità via  
via emerse)

Leggi non omogenee,  
emanate dopo i disastri,  
natura emergenziale non in  
funzione della prevenzione,  
non collegate ad altre norme  
di settore

Alla normativa ordinaria si  
affianca quella di  
emergenza, progressiva  
«normalizzazione» dello  
stato di emergenza

# Risorse

- **SPESE IN EMERGENZA**

- Negli ultimo **10 anni deliberati 193 stati di emergenza nazionali** il **79%** per eventi meteo-idro
- **Spesi oltre 13,5 miliardi di euro** per la gestione delle emergenze meteo-climatiche

- **GESTIONE RISCHIO IDROGEOLOGICO**

- **richieste** pervenute in Rendis (stima del costo teorico per la messa in sicurezza dell'intero territorio nazionale) **oltre 26 miliardi di euro**
- **stanziamento** 1999-2019 circa **7 miliardi di euro**, oltre 6.000 progetti finanziati (aggiornati a 10,85 miliardi dal piano ProteggItalia 2019-2021)
- fondi **PNRR** da 2,5 a 1,2 miliardi (rimodulati nel 2023)
- fondo **Ministero dell'interno** 2022 assegnati **280 milioni** di euro disponibili per l'annualità a fronte di **2.180 richieste per oltre 1,5 miliardi di euro**

# Interventi censiti Rendis

---

Totale interventi 26.387

---

Totale richieste € 21,9 miliardi

---

N. interventi regione/commissario 3.776

---

N. interventi comuni 21.458

---

Valore medio intervento comuni € 0,55 milioni

---

Valore medio intervento regione/commissario € 2,08 milioni

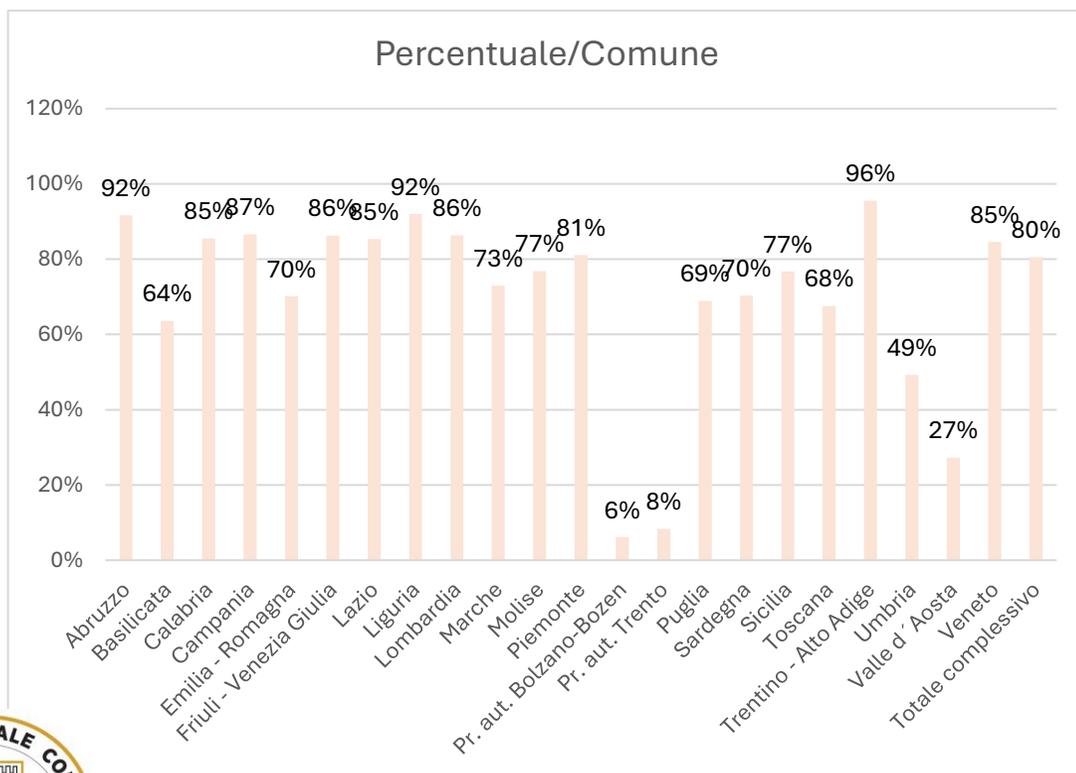


# Interventi RENDIS (stima fabbisogni?)

Tipo ente attuatore	Somma di finanziamento intervento	Conteggio di Intervento	Rapporto % sul totale fondi	Rapporto % INTERVENTI	Media
altro	1.271.679.272,02 €	630	5,82%	2,39%	2.018.538,53 €
Autorità di Bacino	4.711.190,69 €	9	0,02%	0,03%	523.465,63 €
Commissario	7.149.429.155,12 €	3288	32,69%	12,46%	2.174.400,59 €
<b>Comune</b>	<b>11.691.145.548,30 €</b>	<b>21241</b>	<b>53,46%</b>	<b>80,50%</b>	<b>550.404,67 €</b>
Comunità Montana e Unioni Comuni	389.427.047,69 €	217	1,78%	0,82%	1.794.594,69 €
Consorzio di Bonifica	264.383.785,20 €	185	1,21%	0,70%	1.429.101,54 €
Province Autonome	16.035.353,46 €	5	0,07%	0,02%	3.207.070,69 €
Provincia	439.038.799,20 €	324	2,01%	1,23%	1.355.058,02 €
Regione	642.545.995,42 €	488	2,94%	1,85%	1.316.692,61 €
<b>Regione + Commissario</b>	<b>7.791.975.150,54 €</b>	<b>3776</b>	<b>35,63%</b>	<b>14,31%</b>	<b>2.063.552,74 €</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>21.868.396.147,10 €</b>	<b>26387</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>828.756,44 €</b>

# Comuni soggetti attuatori

## Dati rendis

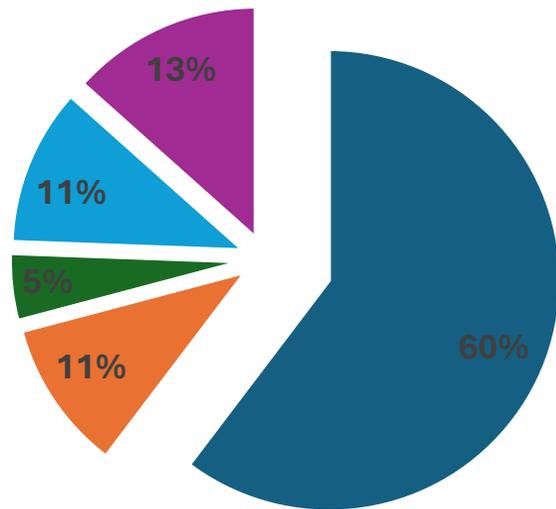


## Dotazioni organiche

FORMA GIURIDICA	Personale dipendente		
	2020	Variazioni % 2020/2017	Variazioni % 2020/2015
Amministrazione dello stato e Organo costituzionale o a rilevanza costituzionale	1.903.876	5,0	6,5
Regione (Giunta e Consiglio regionale) (a)	62.052	-6,8	-2,3
Provincia (a) e Citta' metropolitana	65.246	-6,0	-19,5
Comune	346.762	-7,4	-11,1
Comunità montane e unione dei comuni	15.711	-5,3	18,2
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	681.690	3,8	3,1
Universita' pubblica	96.411	-0,6	-2,7
Ente pubblico non economico	156.262	-1,6	2,8
Altra forma giuridica	68.279	-1,7	18,2
<b>Totale</b>	<b>3.396.289</b>	<b>2,2</b>	<b>2,8</b>

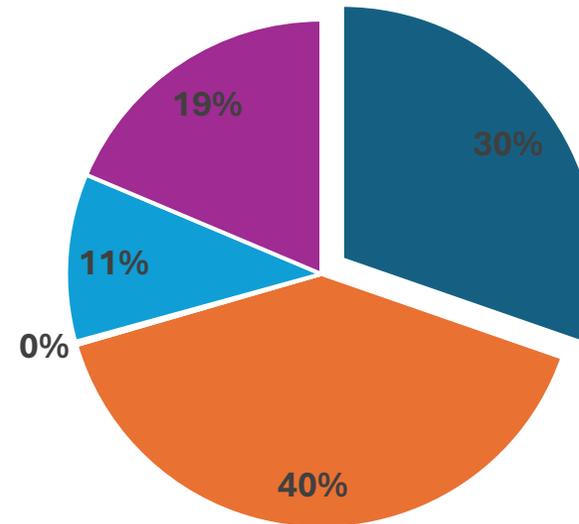
# Stato interventi (n.)

regione/commissario



- Concluso
- da avviare o dati non comunicati
- definanziati o sostitutivi
- in esecuzione
- in progettazione

comune/com montana/unione



- Concluso
- da avviare o dati non comunicati
- definanziati o sostitutivi
- in esecuzione
- in progettazione

# Stato interventi

Tipo	Regione + Commissario	Comune + Comunità Montana e Unioni Comuni	altro	Totale
Concluso	2.277	6.509	589	9.375
da avviare o dati non comunicati	399	8.616	335	9.350
definanziati o sostitutivi	178	47	11	236
in esecuzione	417	2.290	86	2.793
in progettazione	505	3.996	132	4.633
Totale complessivo	3.776	<b>21.458</b>	1.153	26.387

# Stato interventi

Tipo	Regione + Commissario	Comune + Comunità Montana e Unioni Comuni	altro	Totale
Concluso	4.153.618.683 €	3.301.231.757 €	€ 990.795.110	4.153.618.683 €
da avviare o dati non comunicati	583.577.292 €	4.787.810.773 €	€ 442.757.378	€ 583.577.292
in esecuzione	1.858.059.603 €	1.414.521.968 €	€ 184.922.572	1.858.059.603 €
in progettazione	1.196.719.573 €	2.577.008.097 €	€ 377.373.341	1.196.719.573 €
Totale complessivo	7.791.975.151 €	<b>12.080.572.596 €</b>	1.995.848.401 €	7.791.975.151 €

# Dal lato dei comuni

insufficienza delle attività di manutenzione e dei presidi territoriali

procedure di approvazione e realizzazione dei progetti complesse, a svantaggio della tempestività degli interventi

carenza di personale propria e degli enti preposti al rilascio pareri ecc.

incertezza della programmazione, mancanza di strumenti ordinari di finanziamento

frammentazione delle piattaforme e dei sistemi informativi, all'inserimento dei dati e alla misurazione dell'effettiva realizzazione degli interventi

# PNRR i Comuni gli enti più virtuosi

- risorse PNRR assegnate a Comuni, Città Metropolitane e aggregazioni 37,5 miliardi (con risorse Piano Nazionale Complementare di circa 40 miliardi) , con revisione portati a 29,1 miliardi.
- al mese di giugno 2024 bandite gare per un valore di 34,3 miliardi di euro, aggiudicazioni per 20,9 miliardi di euro
- *CORTE DEI CONTI 2023: «i Comuni hanno assicurato un elevato livello di partecipazione alle procedure di selezione ed hanno così colto la portata straordinaria delle opportunità offerte dal PNRR; nonostante la complessità delle procedure, hanno dimostrato capacità tecniche ed organizzative soddisfacenti, dando corso ad **un'azione amministrativa che si è dimostrata efficace alla luce dell'ampio ventaglio di progetti che hanno positivamente superato** la fase di valutazione e selezione; l'ammissione a 3 finanziamento dei progetti appartenenti alla quasi totalità dei Comuni assicura una capillare diffusione del Pnrr su tutto il territorio nazionale*



# Alcune proposte, anche da declinare con incontri territoriali

verifica qualitativa sullo stato di attuazione

chiarire poteri e competenze delle istituzioni

snellimento procedure, unificare criteri e procedure di spesa / allineamento delle banche dati (e riduzione)

organizzare unità di supporto alla progettazione

assicurare monitoraggi e manutenzione opere (anche delle «nuove»)



# Grazie

Laura Albani

Responsabile Dipartimento Cura del territorio,  
Dissesto idrogeologico, Forestazione,  
Protezione civile e Servizio civile

[albani@anci.it](mailto:albani@anci.it)

