

LUISS 

## Corso di laurea magistrale in Governo, Amministrazione e Politica

Cattedra di Diritto Amministrativo

### Coordinamento tra Stato e Regioni nella gestione del dissesto idrogeologico: sfide e prospettive nella governance territoriale

Prof.ssa Marta Simoncini

---

RELATRICE

Prof. Vincenzo Antonelli

---

CORRELATORE

Lucrezia Carmignani (652542)

---

CANDIDATA

Anno Accademico 2023/2024

## **Indice**

<b>Introduzione</b> .....	5
<b>CAPITOLO 1</b> .....	8
1.1    Introduzione .....	8
1.2. Dipartimento della Protezione Civile .....	9
1.2.1. Programma “Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio” .....	15
1.2.2. Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale .....	16
1.2.3. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza .....	20
1.3. Coordinamento e leale collaborazione tra Dipartimento della Protezione civile, Regioni ed Enti locali .....	23
1.3.1. Vittorio Bachelet e il principio di coordinamento .....	24
1.3.2. Programma “Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio” .....	33
1.3.3. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza .....	34
1.4. Conclusione .....	38
<b>CAPITOLO 2</b> .....	40
2.1. Introduzione.....	40
2.2. Il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica nella gestione del dissesto idrogeologico .....	41
2.2.1. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza .....	47
2.2.2. Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale .....	51
2.3. Coordinamento e leale collaborazione tra Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, Regioni ed Enti locali .....	53

2.3.1. <i>Competenze del MASE e competenze delle Regioni</i> .....	53
2.3.2. <i>Coordinamento tra MASE e Regioni</i> .....	54
2.4. <i>Conclusioni</i> .....	62
<b>CAPITOLO 3</b> .....	65
3.1. <i>Introduzione</i> .....	65
3.2. <i>Il Ministero dell'Interno</i> .....	66
3.2.1. <i>Il coordinamento con le Regioni: il ruolo del prefetto</i> .....	71
3.3. <i>Il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste</i> .....	74
3.3.1. <i>Il coordinamento con le Regioni</i> .....	79
3.4. <i>Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti</i> .....	82
3.4.1. <i>Il coordinamento con le Regioni: sistema delle conferenze tra limiti organizzativi e di competenza</i> .....	85
3.5. <i>Conclusioni</i> .....	93
<b>CAPITOLO 4</b> .....	96
4.1. <i>Introduzione</i> .....	96
4.2. <i>L'attuale coordinamento tra Stato e Regioni</i> .....	98
4.3. <i>Autonomia differenziata e strumenti di coordinamento</i> .....	100
4.3.1. <i>Accordi di programma</i> .....	100
4.3.2. <i>Decreti di finanziamento</i> .....	101
4.3.3. <i>Le Conferenze dei Servizi</i> .....	103
4.3.4. <i>Il prefetto</i> .....	104
4.3.5. <i>La Conferenza Stato-Regioni</i> .....	105
4.4. <i>Due concetti fondamentali: LEP e perequazione fiscale</i> .....	106
4.5. <i>Autonomia differenziata e coordinamento</i> .....	110

4.6. Conclusioni.....	117
<b>Conclusioni</b> .....	119
<b>Bibliografia</b> .....	122
<b>Riferimenti normativi</b> .....	130
<b>Sitografia</b> .....	132

## *Introduzione*

Il tema del dissesto idrogeologico, pur essendo una questione di crescente rilevanza pratica e sociale, è stato finora poco esplorato dalla dottrina. Questa carenza è particolarmente evidente nell'analisi di alcuni problemi teorici fondamentali, come quello del coordinamento tra le diverse competenze e i diversi livelli di governo coinvolti nella gestione del fenomeno. Questa tesi si propone di colmare in parte questa lacuna, offrendo un contributo che mira ad applicare il concetto di coordinamento al caso specifico del dissesto idrogeologico. Questo approccio consentirà di esaminare criticamente le difficoltà organizzative e istituzionali esistenti, proponendo possibili soluzioni per una gestione integrata ed efficace del territorio.

Il dissesto idrogeologico, anche e soprattutto a causa dei cambiamenti climatici, è un problema sempre più attuale e che richiede sempre più attenzione e intervento da parte delle istituzioni.

Questa tesi si concentra sull'analisi del rapporto tra lo Stato e le Regioni, con particolare attenzione al tema del dissesto idrogeologico, mettendo in evidenza le sedi nella quale questo avviene e le loro criticità. L'obiettivo è comprendere come avviene il coordinamento tra i diversi livelli istituzionali nella gestione di questo problema. In particolare, si pone l'attenzione su come e in quali sedi lo Stato, attraverso i suoi Ministeri, e le Regioni si coordinino e dialoghino con l'obiettivo di prevenire e mitigare il rischio idrogeologico.

Essendo entrata in contatto grazie ad un tirocinio con il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, ho avuto modo di occuparmi di questo tema. Mi è stata data la possibilità di partecipare ad importanti riunioni sulla redazione del testo del decreto-legge ambiente, che dovrebbe essere presentato in Consiglio dei ministri entro il mese di settembre 2024. Questo decreto ha, tra gli altri, l'obiettivo di accelerare gli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico. Nel corso di questa indagine, è stata condotta un'intervista con funzionari e dirigenti dei Ministeri più importanti per la tematica di interesse. Due funzionari del Dipartimento della Protezione Civile, uno facente parte dell'unità di coordinamento della struttura responsabile dell'attuazione del PIAO 2014-2020 e l'altro con incarico di dirigente dell'unità organizzativa PNRR, si sono resi disponibili a rispondere ad alcune domande. Al primo sono state inizialmente rivolte

domande generiche sul PIAO 2014-2020 e sul suo stato di avanzamento, vista la scarsità di informazioni rilevabili dai siti web del Dipartimento, per poi chiedere se il Piano richiedesse coordinamento con le Regioni e come questo coordinamento fosse avvenuto. Al secondo funzionario con incarico di dirigente sono state invece rivolte domande riguardo l'avanzamento dell'Investimento del PNRR di loro competenza. Il capo segreteria del viceministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha invece risposto a domande relative ai canali di finanziamento messi a disposizione dal MASE per il dissesto idrogeologico e all'evoluzione storica dei finanziamenti PNRR, che hanno visto scomparire la tematica del dissesto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La tesi è articolata in quattro capitoli. Nei primi due capitoli ci si sofferma sulle due istituzioni con le principali responsabilità nella tematica: Dipartimento della Protezione Civile e Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. Nel terzo capitolo ci si concentra su altri Ministeri con competenze ausiliarie rispetto alla mitigazione e alla prevenzione del dissesto: Ministero dell'Interno, Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. In tutti e tre i capitoli si è cercato di evidenziare le competenze degli organi nel dissesto idrogeologico, andando ad analizzare sia la normativa che i piani e i programmi da questi attuati. Questi ultimi sono fondamentali per comprendere le problematiche di coordinamento legate al dissesto idrogeologico. Questi strumenti operativi riflettono il modo in cui i diversi attori istituzionali, spesso a differenti livelli di governo, interagiscono nella gestione del rischio e nella pianificazione territoriale. In tutti questi piani, come il PIAO o il PNRR, si richiede un dialogo costante tra lo Stato che stanziava i fondi e le Regioni che devono utilizzare queste risorse. Valutare l'efficacia e l'integrazione di tali programmi permette di individuare eventuali ritardi nell'esecuzione o lacune comunicative tra enti, tutti fattori che compromettono l'efficienza nella gestione del dissesto. Nella seconda parte di questi capitoli si è studiato il coordinamento degli enti con le Regioni, soffermandosi su strumenti di concertazione, a volte trasversali tra tutti i Ministeri. Nel quarto capitolo si è analizzato il coordinamento alla luce della recente riforma riguardante l'autonomia differenziata. Tale riforma ha un impatto diretto sul coordinamento della gestione del rischio idrogeologico. In un sistema in cui le Regioni possono acquisire maggiore autonomia su temi come la tutela del territorio e dell'ambiente, si genera una frammentazione decisionale che può rendere più

complesso il coordinamento tra i diversi livelli di governo centrale e regionale. Si è cercato di capire come il coordinamento si modifichi in questo senso e come vadano a cambiare anche i ruoli dei due soggetti di interesse: Stato e Regioni. Infine, viene fornita un'analisi critica dell'introduzione di questa riforma, di come questa possa incidere sul coordinamento e degli eventuali strumenti necessari affinché la maggiore autonomia non vada ad intaccare questa collaborazione e la conseguente necessità di coesione nazionale.

Grazie a questo lavoro di ricerca è stato possibile analizzare i diversi strumenti di coordinamento, le loro criticità e le relative necessità di revisione. Inoltre, si è potuto immaginare come tali problemi si aggraverebbero o scomparirebbero in un contesto in cui le Regioni non avranno più tutte, o quasi tutte, le stesse competenze e quindi dialogheranno in modo differente con lo Stato.

## **CAPITOLO 1**

### ***Sovraordinazione o equiordinazione tra Protezione Civile e Regioni?***

#### ***1.1 Introduzione***

Quando si parla di emergenza idrogeologica ci si riferisce a situazioni critiche causate da fenomeni naturali come frane, alluvioni ed erosioni che possono provocare danni significativi a persone, infrastrutture e ambiente. Questi eventi sono spesso innescati da condizioni meteorologiche avverse, come piogge intense o prolungate, che saturano il terreno e causano movimenti di massa o esondazioni. Le emergenze idrogeologiche possono essere causate da frane, ossia movimenti di terra o rocce lungo un pendio, da alluvioni, ossia inondazioni causate dall'esondazione di fiumi o torrenti e da erosioni, ossia sgretolamento del suolo e delle coste dovuta ad agenti fisici<sup>1</sup>. Questi fenomeni possono avere effetti devastanti, rendendo necessario l'intervento della Protezione Civile per mitigare i danni e proteggere la popolazione<sup>2</sup>.

Il Dipartimento della protezione civile compone parte della governance riguardante l'amministrazione di emergenza, secondo quanto previsto dal dpcm 20 febbraio 2019. È responsabile dell'approvazione preventiva dei piani e delle eventuali rimodulazioni e/o integrazioni all'interno delle risorse assegnate ai Commissari Delegati. Oltre al Dipartimento, i soggetti che possono dare attuazione ai Piani d'investimento sono le 19 Regioni, i 27 commissari Delegati, i quasi 7 mila Soggetti attuatori e un numero imprecisato di RUP che operano a livello locale<sup>3</sup>.

Questo capitolo si concentra su uno degli attori della governance del rischio idrogeologico: il Dipartimento della protezione civile, indagando in che modo questo intervenga, grazie alle misure messe in atto, quando le situazioni di emergenza lo

---

<sup>1</sup> “Dissesto idrogeologico: che cos'è, quali le cause e come proteggersi”, Il giornale d'Italia, 3 novembre 2023, <https://www.ilgiornaleditalia.it/news/comunicati/543037/dissesto-idrogeologico-che-cos-e-quali-le-cause-e-come-proteggersi.html>

<sup>2</sup> “Emergenze rischio meteo-idro”, Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 3 agosto 2024, <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/it/meteo-idro/>

<sup>3</sup> Corte dei Conti, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G

richiedano. Inoltre, si vuole capire se e come il Dipartimento si coordini con gli altri livelli di governo al fine di garantire la protezione della popolazione e dei beni e per mitigare il più possibile i danni.

Nella prima parte del capitolo si farà riferimento alla normativa in cui si riconoscono le competenze del Dipartimento nella materia delle emergenze idrogeologiche e a diversi programmi e piani con i quali lo stesso dipartimento ha cercato di dare attuazione a queste competenze, come il programma “Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio” e il cosiddetto ProteggItalia. Vista l’importanza riconosciutagli in questo momento storico, verrà fatto un cenno anche al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Nella seconda parte del capitolo si cercherà invece di indagare come il Dipartimento cooperi con gli altri livelli di governo sia nell’ambito di questi piani che in generale nella tematica delle emergenze idrogeologiche.

## *1.2. Dipartimento della Protezione Civile*

Ai sensi dell’articolo 16, comma 1 del decreto legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018, l’attività del Servizio nazionale riguarda varie tipologie di rischi, tra cui il rischio idrogeologico. Il Dipartimento della Protezione Civile, insieme alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, garantisce la gestione e il coordinamento del sistema di allerta per questi rischi<sup>4</sup>. Il funzionamento e l’operatività del sistema avviene attraverso l’utilizzo della rete dei Centri funzionali, regolamentata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2004, nonché delle strutture dedicate ai servizi meteorologici sia a livello nazionale che regionale, delle reti strumentali di monitoraggio e sorveglianza e dei Centri di competenza<sup>5</sup>. Questi ultimi offrono servizi, informazioni, dati, analisi e contributi tecnico-scientifici in ambiti specifici. Possono coincidere con i centri funzionali o essere entità esterne che partecipano alla rete dei centri funzionali attraverso convenzioni che definiscono i rispettivi ambiti di attività<sup>6</sup>.

Le principali azioni che il Dipartimento mette in campo per affrontare il rischio idrogeologico riguardano allertamento e monitoraggio, intervento, supporto alle autorità

---

<sup>4</sup> Art. 17, comma 2 del Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018

<sup>5</sup> Ibidem

<sup>6</sup> "Centri di Competenza", Dipartimento della Protezione Civile, 24 luglio 2016, <https://servizio-nazionale.protezionecivile.gov.it/it/approfondimento/centri-di-competenza/>.

locali e raccomandazioni operative. Per quanto riguarda allertamento e monitoraggio il Dipartimento emette bollettini di vigilanza e criticità per informare la popolazione e le autorità locali sulle condizioni meteo-idrogeologiche. Questi bollettini aiutano a prevedere e prevenire situazioni di emergenza<sup>7</sup>. Diverse sono le tipologie di bollettini che il Dipartimento produce. Tra questi si ha il Bollettino di Vigilanza Meteorologica Nazionale che fornisce previsioni dettagliate per le successive 24-48 ore. Include informazioni su precipitazioni, temperature, venti e altri fenomeni meteorologici rilevanti. Viene aggiornato quotidianamente e suddiviso per regioni<sup>8</sup>. L'altra tipologia di bollettino, il Bollettino di Criticità, valuta il livello di rischio associato a fenomeni meteorologici previsti, come temporali, alluvioni e frane. Indica il livello di allerta (verde, giallo, arancione, rosso) per diverse zone del territorio nazionale, basato sulle previsioni meteo e sulle condizioni del suolo<sup>9</sup>.

Per quanto riguarda gli interventi, in caso di emergenze, il Dipartimento coordina l'invio di uomini e mezzi sui territori colpiti per supportare le autorità locali. Questo intervento rapido è cruciale per mitigare i danni e assistere le comunità colpite<sup>10</sup>. Come stabilito dall'articolo 2 del d.lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018, ossia il "Codice della protezione civile", gestire le emergenze significa garantire misure e interventi finalizzati al soccorso e all'assistenza alle persone e agli animali colpiti da eventi calamitosi, ridurre l'impatto dell'evento stesso e fornire attività di informazione alla popolazione. Gli eventi emergenziali di protezione civile possono essere affrontati con interventi regolari da parte di enti e amministrazioni competenti oppure, a causa della loro natura o ampiezza, possono richiedere l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e l'uso di mezzi e poteri straordinari. In altri casi ancora, per la loro ampiezza e gravità, richiedono azioni e risorse eccezionali per affrontarle. Il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Capo del Dipartimento della Protezione Civile e, su richiesta del Presidente della

---

<sup>7</sup> "Rischio meteo-idro - L'allertamento", Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 3 agosto 2024, <https://rischi.protezionecivile.gov.it/it/meteo-idro/allertamento/>.

<sup>8</sup> "Bollettino di Vigilanza Meteorologica Nazionale del 03 agosto 2024", Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 3 agosto 2024, <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-rischi/bollettino-di-vigilanza/>.

<sup>9</sup> "Bollettino di Criticità del 03 agosto 2024 ore 14:20", Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 3 agosto 2024, <https://mappe.protezionecivile.it/it/mappe-rischi/bollettino-di-criticita/>.

<sup>10</sup> "Emergenze rischio meteo-idro", Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 4 agosto 2024, <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/it/meteo-idro/>

Regione o Provincia autonoma interessata, il quale deve dimostrare il pieno dispiegamento delle risorse territoriali disponibili, dispone la mobilitazione straordinaria del Servizio nazionale a supporto in caso di eventi emergenziali che possano manifestarsi con una gravità tale da poter compromettere la vita, l'integrità fisica o i beni di primaria importanza. Con un ulteriore decreto, viene decisa la cessazione dello stato di mobilitazione a causa dell'evoluzione dell'evento e delle relative necessità, a meno che non si decida di stabilire uno stato di emergenza di rilievo nazionale<sup>11</sup>. Se lo stato di emergenza di rilievo nazionale non viene stabilito con l'approvazione del Capo del Dipartimento della Protezione Civile, possono essere riconosciuti contributi per sostenere le spese delle strutture operative del Servizio Nazionale Mobilità, comprese quelle dei territori direttamente interessati, finanziate dal Fondo per le emergenze nazionali. Il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o su richiesta del Presidente della Regione o Provincia autonoma interessata, o comunque raggiunta con questa l'intesa, può stabilire lo stato di emergenza di rilievo nazionale<sup>12</sup>, in seguito ad una valutazione basata su dati e informazioni che dimostrino il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c del "Codice della protezione civile". Il Dipartimento fissa la durata e decide l'estensione territoriale dello stato di emergenza sulla base della natura e della qualità degli eventi<sup>13</sup> e autorizza l'emanazione di ordinanze di cui all'articolo 25 dello stesso Codice della protezione civile. In attesa dell'identificazione degli effettivi bisogni, la delibera stabilisce le prime risorse finanziarie da utilizzare per iniziare le operazioni di soccorso e assistenza alla popolazione e degli interventi più urgenti. La decisione consente la spesa attraverso il fondo per le emergenze nazionali. Lo stato di emergenza di rilievo nazionale può durare 12 mesi ed è prorogabile per altri 12<sup>14</sup>. Il coordinamento degli interventi da mettere in atto durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale viene eseguito tramite ordinanze di protezione civile, che dispongono azioni previste nell'articolo 25 del Codice di protezione civile, in deroga a tutte le leggi

---

<sup>11</sup> Razzano G., "Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell'ordinario", in *Consulta online*, 17 marzo 2020, p. 14

<sup>12</sup> Pallante F., "Il mistero della proroga dell'emergenza Covid-19", in *MicroMega*, 15 maggio 2020, p. 1

<sup>13</sup> Morelli A., "Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: "stato di emergenza" e "stato di necessità" alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale", in *Nomos*, 3/2021, p. 1

<sup>14</sup> Comazzetto G., "Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da CoViD-19", in *BioLaw Journal*, 1/2020, p. 39

applicabili. Le regioni e le province autonome interessate sono coinvolte nella formulazione delle ordinanze, che, nel caso in cui derogano alle leggi in vigore, devono specificamente motivare tale deroga e indicare le principali norme a cui si intende derogare. Per l'attuazione degli interventi previsti nelle ordinanze, il capo del Dipartimento della protezione civile utilizza strutture e componenti operative del Servizio nazionale. Salvo motivate eccezioni, soggetti attuatori degli interventi previsti sono generalmente riconosciuti nei soggetti pubblici ordinariamente competenti allo svolgimento delle attività previste. Possono essere nominati commissari delegati per coordinare l'attuazione delle ordinanze. Questi agiscono in regime straordinario fino al termine dello stato di emergenza di rilievo nazionale. Oltre alla scadenza, i commissari gestiscono le operazioni in modo ordinario sino alla chiusura della contabilità speciale prevista dall'articolo 27 del Codice della protezione civile<sup>15</sup>.

Inoltre, il Dipartimento emette raccomandazioni operative per prevedere, prevenire e fronteggiare frane e alluvioni, specialmente durante le stagioni più a rischio come l'autunno e l'inverno. Nell'ottobre dello scorso anno il Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del Mare, Nello Musumeci, ha inviato raccomandazioni operative ai Ministeri interessati, alle Regioni e Province autonome, all'Anci, all'Upi e alla Conferenza delle Regioni e Province autonome per prevenire e fronteggiare emergenze causate da frane e alluvioni durante la stagione autunnale e invernale 2023-2024<sup>16</sup>. Nel documento, il Ministro sottolinea il fatto che il cambiamento climatico sta mettendo alla prova tutto il paese, in particolare aree urbane. Gli eventi meteorologici pericolosi sono spesso improvvisi, localizzati e si verificano in un breve periodo di tempo. Il rischio di frana e alluvione è aumentato nelle aree colpite da questi fenomeni a causa dell'elevata antropizzazione e della densità abitativa. Il Ministro ricorda che tutte le amministrazioni coinvolte, in questo caso devono applicare e promuovere le misure di prevenzione non strutturali per affrontare al meglio le condizioni meteorologiche estreme nei mesi successivi. Le misure di prevenzione non strutturali stabilite dal Codice di protezione civile sono elencate in un allegato alla nota del Ministro: le Regioni e le Province

---

<sup>15</sup> “Eventi emergenziali di protezione civile”, Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 4 agosto 2024, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/dipartimento/amministrazione-trasparente/interventi-straordinari-e-di-emergenza/>

<sup>16</sup> Raccomandazioni operative del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare del 10 ottobre 2023

autonome sono invitate a sostenere gli enti locali nel processo di pianificazione della protezione civile; bisogna garantire il corretto funzionamento del sistema di allertamento meteo-idrogeologico e idraulico e che i Centri Funzionali decentrati e le Sale operative regionali siano pienamente funzionanti; i presidi territoriali idrogeologici e idraulici sono principalmente responsabili del monitoraggio del territorio. Infine, si sottolinea quanto sia importante la comunicazione e l'informazione per la popolazione e quanto sia importante ricevere informazioni adeguate durante gli eventi. Le raccomandazioni si rivolgono principalmente a regioni, Province autonome, strutture operative e soggetti concorrenti del sistema di protezione civile. Le attività di previsione, il monitoraggio e la sorveglianza in tempo reale degli eventi meteorologici e delle emergenze continueranno a essere eseguite dal Dipartimento della Protezione Civile<sup>17</sup>.

L'attuale governo Meloni ha dato incarico<sup>18</sup> al Ministro per la Protezione civile e le politiche del mare di formare un Gruppo di lavoro interministeriale per pianificare e gestire i fondi per ridurre il rischio di dissesto idrogeologico a seguito degli eventi accaduti a Ischia. Il gruppo è stato istituito con il DPCM del 2 dicembre 2022 con l'obiettivo di definire il quadro generale degli interventi in materia di dissesto idrogeologico in atto e di presentare al Governo una proposta di semplificazione normativa e amministrativa necessaria per valorizzare il processo di programmazione, progettazione, autorizzazione e realizzazione degli interventi. Il Dipartimento Casa Italia è responsabile del coordinamento tecnico. Inoltre, il 5 dicembre dello scorso anno il Consiglio dei ministri ha approvato definitivamente il disegno di legge sulla costruzione post calamità<sup>19</sup>. L'obiettivo è uniformare le procedure in seguito a calamità, seguendo quanto già approvato dal governo durante la legislatura precedente. Mentre il precedente governo aveva scelto una delega, questa volta si è scelto lo strumento del disegno di legge quadro<sup>20</sup>. La delega dello scorso governo prevedeva la creazione di un Dipartimento specifico per le ricostruzioni, in coordinamento con la Protezione Civile, e la possibilità

---

<sup>17</sup> "Online le raccomandazioni operative sul rischio meteo-idro", Dipartimento della Protezione Civile, 17 ottobre 2023, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/notizia/online-le-raccomandazioni-operative-sul-rischio-meteo-idro/>

<sup>18</sup> DPCM 2 dicembre 2022

<sup>19</sup> "Codice della ricostruzione: approvato dal Cdm il disegno di legge", Dipartimento Casa Italia, 6 dicembre 2023, <https://www.casaitalia.governo.it/generali/notizie/codice-della-ricostruzione-approvato-dal-cdm-il-disegno-di-legge-1/> (in corso di esame in Commissione)

<sup>20</sup> Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, "POLITICHE DI PREVENZIONE E CONTRASTO AL DISSESTO IDROGEOLOGICO. Proposte per un approccio integrato", 2024, p. 9, n. 7.

di nominare commissari straordinari per le ricostruzioni più complesse<sup>21</sup>. Diversamente, la legge quadro approvata il 5 dicembre 2023 introduce uno “stato di ricostruzione di rilievo nazionale”, con una durata massima di 5 anni, prorogabile fino a 10 anni. Prevede la nomina di un Commissario straordinario alla ricostruzione, che può essere il Presidente della Regione colpita o un esperto con competenze specifiche<sup>22</sup>. Bisogna ricordare che la delega è una legge che autorizza il Governo a legiferare su una materia specifica, stabilendo principi e criteri direttivi, mentre la legge quadro stabilisce una normativa generale e omogenea per tutte le ricostruzioni post calamità, senza delegare il potere legislativo al Governo.

Secondo il disegno di legge, al termine dello stato di emergenza, il Consiglio dei ministri può decidere di stabilire uno “stato di ricostruzione” dopo essersi confrontato con i Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome coinvolte. Questa decisione può essere presa nei casi in cui il rientro nel regime ordinario è impossibile perché le procedure di ricostruzione non sono state completate ed è necessaria una revisione completa dell’assetto urbanistico e edilizio delle aree colpite. Il piano può inoltre prevedere la delocalizzazione necessaria per ridurre il rischio sismico e idrogeologico<sup>23</sup>.

Il Dipartimento ha deciso di mettere in campo diversi piani e programmi con lo scopo di concentrare l’attenzione sul problema del dissesto idrogeologico. Due esempi sono il programma “Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio” e il “Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale”. Con il primo il Dipartimento ha l’obiettivo di rafforzare la governance, la cooperazione tra i livelli di governo e le capacità e competenze del territorio. Con il secondo l’obiettivo è quello di proteggere persone, infrastrutture e ambiente grazie ad interventi di manutenzione, ripristino e prevenzione. Inoltre, vuole migliorare la resilienza delle comunità locali e promuovere la cultura della prevenzione e della sicurezza.

---

<sup>21</sup> “Sisma, il governo approva ddl che istituisce il Codice della ricostruzione. Un unico Dipartimento coordinerà le operazioni”, la Repubblica, 21 gennaio 2022, [https://www.repubblica.it/cronaca/2022/01/21/news/sisma\\_il\\_governo\\_approva\\_ddl\\_che\\_istituisce\\_un\\_unico\\_dipartimento\\_per\\_la\\_ricostruzione-334739295/](https://www.repubblica.it/cronaca/2022/01/21/news/sisma_il_governo_approva_ddl_che_istituisce_un_unico_dipartimento_per_la_ricostruzione-334739295/)

<sup>22</sup> “Disegno di legge quadro in materia di ricostruzione post calamità”, Dipartimento Casa Italia, consultato il 20 agosto 2024, <https://www.casaitalia.governo.it/media/1zcfp152/slide-illustrative-del-ddl-ricostruzione.pdf>

<sup>23</sup> Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, “POLITICHE DI PREVENZIONE E CONTRASTO AL DISSESTO IDROGEOLOGICO. Proposte per un approccio integrato”, 2024, p. 9, n. 7.

### 1.2.1. Programma “Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio”

Nel contesto del Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, il Dipartimento di Protezione Civile ha lanciato il programma “Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio”<sup>24</sup>. Questo è cofinanziato dall’Unione Europea tramite il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale. Il suo obiettivo principale è il miglioramento delle strategie per ridurre i rischi idrogeologico, idraulico, sismico e vulcanico, rafforzando la governance, la cooperazione tra i diversi livelli di governo e le capacità e le competenze locali. Le regioni coinvolte sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia<sup>25</sup>, con l’intenzione di estendere le metodologie e procedure a livello nazionale. Il Programma rientra nell’Obiettivo Specifico 3.1 del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 (PON Idro), specificamente nell’Azione 3.1.1 dell’Asse 3, con un finanziamento totale di 11.463.933 euro<sup>26</sup>.

Le attività previste dal Programma per affrontare il rischio idrogeologico e idraulico mirano a migliorare l’efficacia delle azioni di prevenzione e preparazione, e a garantire la piena operatività delle strutture strategiche a livello comunale e sovracomunale in caso di emergenza. Il programma si articola in due linee di attività principali. La prima linea (attività A) include le attività generali per la definizione di un progetto standard e la creazione di linee guida, con l’obiettivo di ridurre il rischio idrogeologico e idraulico e sviluppare modelli di valutazione. La seconda linea (attività B) prevede l’implementazione dei progetti standard e delle linee guida nei Comuni e nei Contesti Territoriali delle singole Regioni<sup>27</sup>. Tutti i documenti prodotti sono classificati in base al tipo di attività e alla fase del progetto, composto di 6 fasi. I prodotti delle attività A e B di PON Idro, come linee guida, documenti tecnici, procedure e strumenti informatici, sono strettamente correlati alle attività di previsione e di prevenzione non

---

<sup>24</sup> Programma realizzato nell’ambito del Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, adottato con Decisione C(2015) 1343 del 23 febbraio 2015

<sup>25</sup> Boscarior G., “Il cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali 2014-2020”, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2015, p. 800

<sup>26</sup> “Rischio idrogeologico e idraulico”, Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio, consultato il 28 luglio 2024, <https://governancerischio.protezionecivile.gov.it/rischio-idrico..>

<sup>27</sup> Ibidem

strutturale, come stabilito dall'articolo 2 del Codice della Protezione Civile (d.lgs. n. 1/2018). Inoltre, rispondono alle disposizioni riguardanti le misure di preparazione (M4)<sup>28</sup> e le altre misure (M5)<sup>29</sup> previste nei Piani di Gestione del Rischio Alluvioni adottati dalle Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino meridionale e della Regione Siciliana<sup>30</sup> e le azioni di adattamento ai cambiamenti climatici e ambientali, mirate a contenere e mitigare l'impatto dei fenomeni di dissesto geologico, idrologico e idraulico<sup>31</sup>. Inoltre, riguardano anche le linee guida per la pianificazione della protezione civile ai vari livelli territoriali, che includono scenari di evento<sup>32</sup>, scenari di rischio, punti critici, punti di osservazione, Presidio territoriale e valutazione dei Piani di Protezione Civile<sup>3334</sup>.

### *1.2.2. Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale*

Il 20 febbraio 2019, il presidente del Consiglio dei ministri ha approvato "ProteggItalia", il Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale<sup>35</sup>. Questo piano definisce azioni immediatamente attuabili utilizzando le risorse e la normativa attuali, nonché azioni programmatiche che richiedono modifiche legislative e potenziali finanziamenti aggiuntivi<sup>36</sup>.

Il primo ambito di intervento del Piano riguarda le misure di emergenza, sotto la responsabilità del Dipartimento della Protezione Civile, ed è suddiviso in tre azioni, dalla 2 alla 4<sup>37</sup>.

---

<sup>28</sup> Mirano ad aumentare le capacità di risposta dell'amministrazione per proteggere le persone e i beni esposti durante un evento alluvionale.

<sup>29</sup> Misure di ripristino con l'obiettivo di riportare il territorio alle condizioni sociali, economiche ed ambientali pre-evento e raccogliere informazioni per affinare le conoscenze.

<sup>30</sup> Direttiva Alluvioni 2007/60/CE e d.lgs. n. 49/2010

<sup>31</sup> Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici

<sup>32</sup> Descrivono fenomeni che possono verificarsi nel territorio, specificandone intensità, aree interessate e altre informazioni utili per capire le caratteristiche essenziali degli eventi stessi

<sup>33</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021

<sup>34</sup> "Rischio idrogeologico e idraulico", Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio, consultato il 28 luglio 2024, <https://governancerischio.protezionecivile.gov.it/rischio-idrico>

<sup>35</sup> DPCM 20 febbraio 2019

<sup>36</sup> Allegato A del DPCM 20 febbraio 2019

<sup>37</sup> Ibidem

L'azione 2 prevede il Piano Emergenza Dissesto, ovvero il Sotto piano di Azione di contrasto al rischio idrogeologico determinato da calamità naturali. Questo piano viene predisposto, coordinato, gestito ed attuato dal Dipartimento della Protezione Civile tramite Commissari delegati, Province autonome e altri soggetti attuatori. Si tratta di interventi emergenziali connessi a eventi calamitosi di rilevanza nazionale o che, per la loro intensità o estensione, richiedono un intervento immediato con mezzi e poteri straordinari per periodi limitati e predefiniti<sup>38</sup>.

Il piano è adottato rapidamente in base alla ricognizione dei bisogni per il ripristino delle strutture danneggiate, seguendo le procedure definite dalle Ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile<sup>39</sup>.

Per il coordinamento e l'attuazione degli interventi si utilizzano ordinanze di protezione civile che possono derogare alle disposizioni vigenti nei limiti e con le modalità indicate nella deliberazione dello stato di emergenza, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione Europea. Queste ordinanze vengono emanate previo accordo con le Regioni e le Province autonome interessate e, quando contengono deroghe alle leggi vigenti, specificano le principali norme derogate e devono essere adeguatamente motivate<sup>40</sup>.

Il Sotto-Piano è suddiviso in due azioni principali:

- L'Azione 3 prevede interventi urgenti per mettere in sicurezza territori e infrastrutture di trasporto e di rete danneggiate da eventi emergenziali, con l'obiettivo di ridurre gli effetti negativi di calamità idrauliche e idrogeologiche. Questi interventi mirano a garantire la sicurezza e il ripristino delle strutture e infrastrutture per diminuire il rischio idrico e idrogeologico.

Per il 2019, sono stati stanziati 347.382.242,89 euro per interventi di somma urgenza su strutture e infrastrutture pubbliche, come stabilito dall'articolo 24-quater del decreto-legge n. 119 del 2018.

I referenti principali di questi interventi includono il Dipartimento della Protezione civile, i Commissari delegati, le Province autonome e altri Soggetti attuatori.

---

<sup>38</sup> Ibidem

<sup>39</sup> Ibidem

<sup>40</sup> Ibidem

Il quadro normativo di riferimento è l'articolo 24-quater del decreto-legge n. 119 del 2018. L'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del dipartimento della protezione civile, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e altri ministri competente, è una parte delle procedure di attuazione. I piani elaborati dai Commissari delegati o dalle Province autonome devono essere approvati dal Dipartimento della protezione civile, che poi dà il via agli interventi attraverso i Commissari delegati, le Province autonome e gli altri Soggetti attuatori coinvolti.

Il processo prevedeva che entro il 7 marzo 2019 venisse adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), con 30 giorni per l'adozione e l'approvazione dei piani e 90 giorni per l'avvio degli interventi<sup>41</sup>.

- L'azione 4 si concentra sugli interventi necessari per mitigare il rischio idraulico e idrogeologico, oltre a ridurre il rischio residuo associato agli eventi emergenziali. L'obiettivo è ripristinare le strutture e le infrastrutture danneggiate, migliorando la loro resilienza.

Questi interventi includono misure strutturali e infrastrutturali urgenti nelle aree colpite da calamità, mirate prioritariamente a proteggere la sicurezza pubblica e privata. Tutto ciò viene eseguito in conformità con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti, seguendo le procedure definite dalle ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione Civile.

Per il 2019 e il 2020 sono stati destinati 177.217.757,11 euro, di cui 127.217.757,11 euro per il 2019 e 50.000.000,00 euro per il 2020, per interventi strutturali e infrastrutturali urgenti con l'obiettivo specifico di aumentare la resilienza delle infrastrutture e ridurre il rischio idraulico. Questi fondi sono stanziati dall'articolo 24-quater del decreto-legge n. 119 del 2018.

Inoltre, come previsto dall'articolo 1, commi 1028 e 1029 della legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019), per gli anni 2019, 2020 e 2021 è stato assegnato un budget di 2.600.000.000,00 euro per investimenti urgenti con l'obiettivo di ridurre il rischio idraulico e idrogeologico, ripristinare strutture danneggiate e aumentare la loro resilienza.

---

<sup>41</sup> Ibidem

Le misure attuative comprendono il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e ordinanze di protezione civile.

I referenti per questi interventi includono il Dipartimento della protezione civile, i Commissari delegati, le Province autonome e altri Soggetti attuatori. Il cronoprogramma prevede l'adozione di un DPCM entro il 7 marzo 2019, con 30 giorni per l'adozione e l'approvazione dei piani e 90 giorni per l'avvio degli interventi da parte dei soggetti attuatori. L'effettiva liquidazione avverrà entro 30 giorni<sup>42</sup>.

Il 28% delle risorse finanziarie del Piano "ProteggItalia" (pari a 10,383 miliardi di euro) è destinato all'Ambito 1. Emergenza, gestito dal Dipartimento della Protezione Civile<sup>43</sup>.

A seguito dei provvedimenti di assegnazione, le risorse sono state distribuite a 18 Commissari delegati e/o soggetti competenti, sulla base dei Piani degli interventi predisposti dai Commissari e approvati dal Dipartimento della Protezione Civile. Queste risorse provengono da due fonti normative: 2,6 miliardi previsti nella legge di bilancio 2019 (art. 1, c. 1028, legge 30.12.2018, n. 145 e DPCM del 20.02.2019, art. 2, c. 1) e 524 milioni previsti nel decreto fiscale (art. 24-quater, decreto-legge 23.10.2018, n. 119, conv. in legge 17.12.2018, n. 136 e DPCM del 4.04.2019, art. 1)<sup>44</sup>.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 2019 ha previsto 18 Piani per l'anno 2019. Il Dipartimento ha comunicato che sono stati approvati 18 Piani, con risorse totali pari a 793.691.768,24 euro (99,21% del totale)<sup>45</sup>.

Per l'anno 2020, il piano includeva 19 Piani, con l'aggiunta della Regione Marche grazie al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2020. Sono stati approvati 18 Piani<sup>46</sup>, per un totale di 900 milioni di euro assegnati, esclusa la Sicilia<sup>47</sup>.

Secondo il DPCM del 4 aprile 2019, sono previsti dodici Piani per entrambe le annualità<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> Ibidem

<sup>43</sup> Corte dei Conti, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G, p. 43

<sup>44</sup> Corte dei Conti, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G, p. 44

<sup>45</sup> Ibidem

<sup>46</sup> Abruzzo, Basilicata, Bolzano, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Trento, Umbria, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto

<sup>47</sup> Corte dei Conti, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G, p. 45

<sup>48</sup> Ibidem

Gli stanziamenti per il 2020 ammontano a 50 milioni di euro. Al 2021, erano stati approvati 9 piani regionali<sup>49</sup>, mentre i piani della Sicilia, Calabria e Sardegna non erano ancora stati approvati o trasmessi. Per 263 interventi gestiti da 125 soggetti attuatori, erano stati assegnati quasi 35 mila euro<sup>50</sup>.

Per quanto riguarda l'anno 2019, la quasi totalità dei finanziamenti è stata trasferita dopo le approvazioni necessarie. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2020 ha permesso di completare gli interventi previsti per il 2019 entro il 31 dicembre 2020, considerando i rallentamenti dovuti all'emergenza COVID-19. Il 40% delle risorse era previsto per l'approvazione dei piani di investimento, con ulteriori anticipazioni fino al 50% previo completamento e rendicontazione delle precedenti anticipazioni.

La Ragioneria dello Stato ha verificato l'avanzamento dei progetti attraverso il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) ai fini della rendicontazione delle risorse, segnalando lievi discrepanze con i dati forniti dal Dipartimento rispetto a quelli del MEF-RGS<sup>51</sup>.

### *1.2.3. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

Vista la centralità attualmente riconosciuta al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, si ritiene opportuno indagare su quanto previsto in tale Piano per il dissesto idrogeologico e il ruolo ricoperto dal Dipartimento in esame.

Il Dipartimento della protezione civile gestisce l'investimento 2.1 b) della Missione 2, Componente 4. L'intervento si concentra sui luoghi in cui gli eventi calamitosi hanno causato lo stato di emergenza. Nello specifico, la tipologia E, di cui all'articolo 25, comma 2, lettera e) del decreto legislativo n. 2 del 2018, include interventi di ripristino delle strutture e infrastrutture pubbliche danneggiate e interventi di riduzione del rischio residuo al fine di rafforzare la resilienza delle comunità locali<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Bolzano, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Toscana, Trento, Veneto

<sup>50</sup> Corte dei Conti, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G, p. 45

<sup>51</sup> Corte dei Conti, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G, p. 47

<sup>52</sup> Intervista n. 1 al funzionario coordinatore dell'unità organizzativa competente a svolgere le funzioni di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR del 19 luglio 2024

Gli interventi sono scelti attraverso piani di investimento elaborati a livello locale da commissari delegati (Regioni e Province autonome) e inviati al Dipartimento della Protezione civile. Per i “progetti in corso” sono previsti 400 milioni di euro di finanziamento e per i “progetti nuovi” 800 milioni di euro. Nella Decisione di Esecuzione del Consiglio e del suo allegato, o CID, approvato dalla Commissione europea il 24 novembre 2023, il Dipartimento della Protezione Civile ha proposto modifiche al target M2C4-13<sup>53</sup>.

In particolare, le due scadenze degli interventi e)<sup>54</sup> e d) sono state fissate al 30 giugno 2026, quando erano inizialmente previste come obiettivo dell’UE al 31 dicembre 2025 e come obiettivo nazionale al 30 giugno 2026. Inoltre, è stata ridotta la percentuale di realizzazione degli interventi dal cento per cento al novanta per cento. La modifica della denominazione e della descrizione del target M2C4-13, nonché la data di conseguimento, era necessaria per uniformare le due categorie di intervento considerate durante la fase di elaborazione della scheda di investimento<sup>55</sup>.

L’obiettivo della proposta di modifica della data di conseguimento del target era di allineare la scadenza per il completamento di entrambe le categorie di lavori al 30 giugno 2026, sottolineando che il target al 30 giugno 2026 per gli interventi di tipo d) era limitato al territorio nazionale. In questo modo, tutti gli interventi della misura sono stati riuniti sotto un unico obiettivo europeo (al 30 giugno 2026)<sup>56</sup>.

In accordo con quanto previsto all’articolo 5, lettera c), degli Accordi stipulati tra enti<sup>57</sup>, il Dipartimento della Protezione Civile intende fornire uno strumento operativo di riferimento per ogni fase della realizzazione. Le “Istruzioni operative per il Soggetto Attuatore” e il “Manuale operativo per l’avvio dell’attuazione degli investimenti PNRR di competenza del Dipartimento della Protezione Civile” sono entrambi prodotti dal Dipartimento della Protezione Civile. Le prime<sup>58</sup> hanno lo scopo di fornire ai Soggetti Attuatori linee guida tecniche e suggerimenti utili per ogni fase della realizzazione degli interventi. Il secondo, approvato con Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione

---

<sup>53</sup> Ibidem

<sup>54</sup> Interventi relativi alla riduzione del rischio residuo connesso all’evento

<sup>55</sup> Intervista n. 1 al funzionario coordinatore dell’unità organizzativa competente a svolgere le funzioni di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR del 19 luglio 2024

<sup>56</sup> Ibidem

<sup>57</sup> Articolo 15 della legge n. 241 del 1990

<sup>58</sup> Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione civile rep. n. 611 del 10 marzo 2023

Civile rep. n. 1887 del 7 luglio 2023, è stato progettato per fornire linee guida tecniche e suggerimenti specifici utili alle amministrazioni attuatrici durante ogni fase della realizzazione degli interventi<sup>59</sup>.

La spesa sostenuta dai soggetti attuatori è costantemente monitorata. Una parte di questi interventi è stata completata. Il processo di approvazione dei “nuovi interventi” è stato perfezionato con 21 decreti del Capo del Dipartimento della Protezione Civile che elencano dettagliatamente gli interventi derivanti dai Piani approvati dal Dipartimento della Protezione Civile entro il 31 dicembre 2021. Questi interventi sono stati richiesti alle Regioni e alle Province autonome con una nota del 3 marzo 2022<sup>60</sup>.

Dal punto di vista pratico, l’articolo 22 del decreto-legge n. 152 del 2021 ha stabilito l’emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 agosto 2022 che ha deciso l’assegnazione e il trasferimento delle risorse finanziarie per i nuovi interventi nel rispetto delle tempistiche previste per il traguardo in scadenza al 31 dicembre 2021<sup>61</sup>.

Il decreto, come modificato dal decreto-legge 24 marzo 2023, n. 13, fornisce istruzioni funzionali per la rimodulazione degli elenchi di nuovi e vecchi interventi, nonché risorse finanziarie pertinenti. Secondo gli esiti del monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi, sarà possibile rimodulare le risorse assegnate entro il 31 dicembre 2024, modificando anche la distribuzione territoriale. Tuttavia, il termine ultimo per la realizzazione degli interventi è stato fissato al secondo trimestre dell’anno 2026<sup>62</sup>.

Al 31 dicembre 2023, 19 decreti sono stati adottati per modificare o correggere i piani di nuovi interventi. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri specifica i termini per la realizzazione delle opere, a parte, ovviamente, quelle che potrebbero essere comprese in modifiche approvate entro il termine di legge menzionato, modificati dal DL 13/2023:

- Entro il 30 novembre 2023: pubblicazione dei bandi di gara e avvio della procedura di affidamento;

---

<sup>59</sup> Intervista n. 1 al funzionario coordinatore dell’unità organizzativa competente a svolgere le funzioni di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR del 19 luglio 2024

<sup>60</sup> Ibidem

<sup>61</sup> Ibidem

<sup>62</sup> Ibidem

- Stipulazione del contratto di appalto entro il 31 marzo 2024;
- Entro il 15 aprile 2024: i lavori inizieranno effettivamente con un verbale di consegna<sup>63</sup>.

Ad oggi, sono stati firmati tutti gli accordi (21) dell'articolo 15 della legge 241/1990, che derivano dai decreti di approvazione degli interventi. Questi accordi disciplinano le rispettive responsabilità del Dipartimento della Protezione Civile e delle amministrazioni attuatrici (Regioni e Province autonome) nell'esecuzione degli interventi. La firma e la pubblicazione di tali accordi sul sistema ReGiS hanno portato a 16 richieste di anticipazione da parte delle amministrazioni attuatrici per un totale di 91.737.396,54€ (a tutte si è dato corso)<sup>64</sup>.

Il comma 3 dell'articolo 3 del DPCM del 23 agosto 2022 stabilisce che, se il soggetto attuatore, tramite l'amministrazione attuatrice, non provvede a fornire al Dipartimento della Protezione civile *“una giustificazione motivata per il mancato rispetto della scadenza e indicazioni specifiche sulle tempistiche di attuazione dell'intervento congruenti con l'esigenza del rispetto del termine ultimo di realizzazione”*, il finanziamento sarà revocato. A tal fine, il Dipartimento ha finito di esaminare le richieste di proroga relative alla scadenza prevista per la pubblicazione dei bandi di gara<sup>65</sup>.

### *1.3. Coordinamento e leale collaborazione tra Dipartimento della Protezione civile, Regioni ed Enti locali*

Il coordinamento tra Stato e Regioni è fondamentale per gestire efficacemente le emergenze idrogeologiche in Italia. Ciò lo si riconosce in diverse attività: prevenzione e pianificazione, sistema di allertamento, interventi di emergenza, supporto tecnico e finanziario e formazione e addestramento.

---

<sup>63</sup> Ibidem

<sup>64</sup> Ibidem

<sup>65</sup> Ibidem

### 1.3.1. Vittorio Bachelet e il principio di coordinamento

Secondo Vittorio Bachelet esistono varie forme di coordinamento, come il contratto di coordinamento, le norme di coordinamento, i piani territoriali di coordinamento e il coordinamento dell'attività economica e politica. In un contesto democratico e pluralistico, il coordinamento rappresenta il tentativo di armonizzare le attività di individui, gruppi e istituzioni verso obiettivi comuni, senza sopprimere la libertà individuale<sup>66</sup>.

Bachelet riconosce il coordinamento come istituto caratteristico del diritto pubblico odierno. In questo senso si riferisce alla necessità di armonizzare le attività di diversi soggetti, che mantengono una certa autonomia, in modo che le norme giuridiche non siano isolate ma parte di un sistema organico e coerente. Questo concetto è rilevante anche per la pianificazione e la prevenzione di disarmonie tra le diverse attività. Nella fase attuale del diritto pubblico, il coordinamento, originariamente legato a funzioni politiche, è diventato una figura generale applicabile anche all'attività amministrativa e viene visto come un istituto fondamentale della teoria del diritto pubblico<sup>67</sup>.

Lo riconosce, inoltre, come figura organizzatoria e, in questo senso, applicabile più alle attività che ai singoli atti amministrativi. L'importanza del coordinamento è cresciuta a causa della crescente specializzazione e dell'integrazione degli effetti sociali delle attività pubbliche, nonché dello sviluppo di strutture amministrative autonome al di fuori della gerarchia tradizionale. Mentre nel sistema gerarchico classico l'unità dell'azione amministrativa era realizzata attraverso l'ordine imposto dagli uffici superiori a quelli inferiori, il coordinamento, invece mira a garantire l'autonomia delle varie entità coinvolte, consentendo al contempo un indirizzo unitario verso obiettivi comuni. Inoltre, il coordinamento si differenzia dal semplice controllo gerarchico o dalla vigilanza sui singoli enti, poiché cerca di armonizzare le attività delle diverse strutture mantenendo la loro indipendenza<sup>68</sup>.

Infine, Bachelet lo interpreta come figura di sovraordinazione. La dottrina discute se il "coordinamento" implichi sempre una forma di subordinazione non gerarchica tra

---

<sup>66</sup> Bachelet V., "Coordinamento", in *Enciclopedia del diritto*, 1962, pp. 630-631

<sup>67</sup> Bachelet V., "Coordinamento", in *Enciclopedia del diritto*, 1962, pp. 631-632

<sup>68</sup> Bachelet V., "Coordinamento", in *Enciclopedia del diritto*, 1962, pp. 632-633

organi o enti, oppure se possa essere una forma di equiordinazione, dove le diverse parti coinvolte sono su un piano paritario. Alcuni esempi, come i comitati di ministri e i decreti interministeriali, suggeriscono che il coordinamento può anche basarsi su una collaborazione tra pari, piuttosto che su una subordinazione. Tuttavia, da un punto di vista teorico, il coordinamento tende a essere visto come una forma di sovraordinazione, soprattutto quando l'ordinamento giuridico prevede strutture organizzative stabili per garantire un'intesa continuativa tra amministrazioni. In questi casi, il coordinamento crea un indirizzo unitario che, pur non essendo obbligatorio, ha comunque rilevanza giuridica. Secondo Bachelet, è preferibile parlare di cooperazione o collaborazione quando i collegamenti tra amministrazioni si realizzano di fatto, e di accordi o intese quando tali collegamenti sono normativamente previsti solo per determinati atti. Il coordinamento, in senso tecnico, si riferisce invece a situazioni in cui questi collegamenti e intese sono istituzionalizzati in strutture amministrative specifiche<sup>69</sup>.

Il coordinamento, in molti casi, appare chiaramente come una forma di sovraordinazione, dove un'autorità (come un ministro o un comitato) ha il potere di indirizzare altre autorità o enti autonomi. A differenza del rapporto gerarchico, dove il superiore può impartire ordini obbligatori, nel coordinamento l'unità di indirizzo è realizzata attraverso direttive che gli uffici coordinati devono seguire, salvo motivi validi per discostarsene. Tuttavia, il coordinamento può anche essere più complesso quando coinvolge strutture gerarchiche attenuate dal decentramento o dall'autonomia, rendendo difficile la sua definizione precisa. Il legislatore, spesso, attribuisce al coordinatore poteri aggiuntivi che possono sfociare in rapporti simili alla gerarchia. Questa complessità ha reso difficile la tipizzazione del coordinamento<sup>70</sup>.

Sulla base di quanto appena ricordato riguardo al pensiero di Vittorio Bachelet, si può riconoscere l'importanza del coordinamento come componente per garantire una risposta efficace e tempestiva nel contesto delle emergenze idrogeologiche, coinvolgendo una pluralità di attori istituzionali, organizzazioni di soccorso, enti locali e popolazione. Seguendo questo pensiero, è possibile identificare diverse forme in cui può esplicarsi il coordinamento.

---

<sup>69</sup> Bachelet V., "Coordinamento", in *Enciclopedia del diritto*, 1962, pp. 633-634

<sup>70</sup> Bachelet V., "Coordinamento", in *Enciclopedia del diritto*, 1962, pp. 634-635

Per gestire efficacemente le emergenze idrogeologiche in Italia, è necessario un coordinamento tra Stato e Regioni<sup>71</sup>. Ciò è identificato in una varietà di funzioni come la pianificazione e la prevenzione, il sistema di allertamento, gli interventi di emergenza, il supporto tecnico e finanziario e la formazione e l'addestramento.

La collaborazione tra Stato e Regioni permette di sviluppare piani di prevenzione e gestione del rischio idrogeologico, come previsto dal Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, che verrà affrontato più avanti. Questi piani includono misure di monitoraggio, manutenzione del territorio e interventi strutturali per ridurre il rischio di frane e alluvioni<sup>72</sup>.

Un sistema di allertamento efficace richiede la cooperazione tra le autorità nazionali e regionali. Le Regioni, attraverso i Centri Funzionali Decentrati, svolgono attività di monitoraggio e sorveglianza, mentre lo Stato fornisce linee guida e supporto tecnico. È imperativo che le Regioni e le Province autonome recepiscano le indicazioni operative del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 10 febbraio 2016 in merito al Sistema di allertamento nazionale di cui all'articolo 3-bis della legge n.225/1992, che regola la risposta tempestiva di protezione civile per la tipologia di rischio in questione e la pianificazione di emergenza. Le funzioni di vigilanza e intervento tecnico dei presidi territoriali e dei Centri Funzionali Decentrati regionali sono componenti essenziali del sistema di allertamento. Di conseguenza, è necessario garantire che tali attività siano descritte e delineate in atti pertinenti in materia approvati dai rispettivi governi competenti. Il sistema di allertamento è un classico esempio di coordinamento come figura di sovraordinazione, in cui un'autorità, in questo caso il Capo del Dipartimento della Protezione Civile, redige delle linee guida o indicazioni operative che devono essere recepite da Regioni e Province autonome perché queste effettuino correttamente il loro compito di sorveglianza e monitoraggio. Nelle aree che sono già state colpite da calamità naturali e in quelle colpite da incendi boschivi, l'attività dei presidi territoriali è di fondamentale importanza perché si presentano condizioni di rischio residue che richiedono un'azione di vigilanza intensificata. Il contrasto degli eventi, la

---

<sup>71</sup> Palummo A., "Gestione e ripristino del territorio in aree soggette a rischio idraulico/idrogeologico attraverso la Riqualficazione Fluviale", in *Atti Asita*, 2015, p. 645

<sup>72</sup> "Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico", Camera dei deputati, 15 aprile 2019, <https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15-54523/piano-nazionale-mitigazione-del-rischio-idrogeologico.html>

mitigazione dei danni potenziali e la gestione delle emergenze attraverso l'attuazione di piani di emergenza ai competenti livelli territoriali sono attività di previsione e monitoraggio e sorveglianza che devono essere abbinate a quelle precedentemente accennate. I piani di emergenza sono strumenti fondamentali disponibili per i soggetti istituzionali responsabili di protezione civile per determinare le azioni operative necessarie per affrontare sia gli eventi previsti che quelli non prevedibili in base alle allerte che sono state inviate. Ogni Regione e Provincia autonoma dovrebbe aiutare, guidare e sostenere le attività degli Enti locali per le suddette attività di pianificazione di emergenza in stretto contatto con le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo. Queste ultime hanno l'obiettivo di prestare la massima attenzione all'azione di sensibilizzazione e raccordo con le reti territoriali delle strutture operative statali, soprattutto per garantire la prontezza operativa a partire dalle fasi di allerta. Per il rischio idrogeologico, è estremamente importante che le Regioni, le Province Autonome, le Città metropolitane forniscano ai Comuni assistenza tecnica per identificare le aree a rischio. Questa assistenza deve essere basata sia su studi e indagini attualmente disponibili (come i Piani di assetto idrogeologico o di gestione del rischio di alluvioni) che sulla conoscenza diretta delle questioni critiche legate all'evoluzione del territorio a causa di trasformazioni naturali e antropiche, nonché a condizioni temporanee o precedenti. Il coordinamento avviene non solo tra Stato e Regioni ma anche tra Autorità locali. In questo caso, si individua comunque una sovraordinazione tra i livelli di governo più estesi (Regioni, Province Autonome e Città metropolitane) e più piccoli (Comuni). I Comuni ricevono infatti un'assistenza quasi "passiva", che si traduce in studi ed indagini che i livelli di governo superiori inviano loro. Inoltre, durante la pianificazione e nelle situazioni di emergenza, è necessario raccordarsi con gli Enti gestori per prevenire o ridurre gli effetti degli eventi sulla mobilità e sull'erogazione dei servizi essenziali. Di conseguenza, è fondamentale che il piano di emergenza venga costantemente aggiornato per tenere conto delle potenziali modifiche al territorio e per essere consapevoli della disponibilità di risorse umane e strumentali presenti e delle relative procedure di utilizzo in caso di emergenza. Con questo scopo si sottolinea l'opportunità di preparare i partecipanti ad affrontare una eventuale emergenza e di informare la popolazione, fornendo indicazioni necessarie sui comportamenti appropriati prima, durante e dopo un evento, nonché di svolgere esercitazioni per testare il modello di intervento, aggiornare la conoscenza del

territorio e valutare la disponibilità delle risorse. Inoltre, è necessario che la risposta del sistema di protezione civile avvenga in modo tempestivo e coordinato, anche attraverso l'attivazione dei centri di coordinamento, nel caso in cui la risposta del sistema di protezione civile richieda l'attivazione di numerose parti e strutture operative sia in fase di allerta che in situazioni di emergenza in atto. Tutto ciò in conformità con gli indirizzi già emanati in merito alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2008 – Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze. A tal fine, le sale operative regionali devono verificare le procedure di attivazione dei vari componenti del Sistema di protezione civile di ciascuna Regione o Provincia Autonoma, facendo attenzione alla pronta diffusione di notizie e segnalazioni critiche e all'interscambio di informazioni e dati tra i vari Enti territoriali coinvolti. Inoltre, è necessario mantenere un rapporto e una comunicazione costante con il Dipartimento. In tali circostanze sarà necessario a livello regionale attivare le Sale Operative di Protezione Civile in H24 per garantire un flusso costante di informazioni e fornire alle Autorità locali le informazioni aggiornate sulla situazione meteo-idrologica attuale e prevista. Le Sale Operative consentono alle Regioni di porsi sullo stesso piano dello Stato, in un coordinamento che le veda in una posizione di equiordinazione con le amministrazioni centrali. Si richiede infatti un flusso costante di informazioni e dati tra Dipartimento e Regioni ma anche tra Regioni e Dipartimento, così come tra Regioni e Autorità locali. Per questo motivo, è necessario che in ogni Comune si identifichino le tecniche più appropriate per la corretta e puntuale ricezione delle comunicazioni del sistema di allertamento per consentire la vigilanza e il controllo del territorio. Si sottolinea inoltre l'importanza dell'informazione alla popolazione, in particolare durante un evento, utilizzando messaggi di pubblica utilità e, quando possibile, l'attivazione e l'utilizzo di ogni utile strumento tecnologico per raggiungere più cittadini possibili in breve tempo<sup>73</sup>.

Ad aiutare tutti gli attori coinvolti in questo settore interviene la tabella delle criticità e delle allerte meteorologiche, idrogeologiche e idrauliche, utilizzata dal Dipartimento della Protezione Civile e contenuta nel primo allegato delle Indicazioni operative del 10 febbraio 2016. La tabella descrive ogni livello di criticità e allerta

---

<sup>73</sup> “Raccomandazioni operative per prevedere, prevenire e fronteggiare emergenze idrogeologiche e idrauliche”, Dipartimento della Protezione Civile, 31 agosto 2017, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/raccomandazioni-operative-per-prevedere--prevenire-e-fronteggiare-emergenze-idrogeologiche-e-idrauliche/>

suddiviso per tipo di rischio (idrogeologico, idraulico e temporale), scenari di evento attesi sul territorio nazionale e potenziali danni. Nell'ambito del confronto con le Regioni e le Province autonome, in merito all'omogeneizzazione degli strumenti e degli standard operativi relativi alle attività di allertamento, pianificazione e gestione delle emergenze a livello nazionale, è stata realizzata l'infografica "Allerta meteo-idro – I colori delle allerte" con l'obiettivo di fornire una rappresentazione sintetica della tabella. Le allerte gialla, arancione e rossa indicano che potremmo essere in un ambiente pericoloso. L'allerta gialla segnala la possibilità di esondazioni improvvise dei corsi d'acqua, rapidi innalzamenti dei fiumi e allagamento di sottopassi, tunnel, seminterrati e pianterreni. L'allerta arancione segnala frane, danni ad argini e ponti, edifici, centri abitativi e attività produttive. L'allerta rossa può avvertire sulla possibilità che avvengano frane profonde e di grandi dimensioni, allagamento di aree anche lontane dai corsi d'acqua, rottura degli argini e cedimento dei ponti. Inoltre, il sito web del Dipartimento presenta una tabella che contiene i link ai siti delle strutture delle Regioni e delle Province Autonome che si occupano di previsione e allertamento. Questi contengono informazioni e documenti sulle previsioni meteo, sulle criticità e sulle allerte. Ad esempio, per la regione Emilia-Romagna, è possibile accedere al sito web "Allerta Meteo" della Regione, che presenta una cartina interattiva, la quale consente di monitorare le condizioni attuali relative a piene di fiumi, frane e corsi minori<sup>74</sup>.

Come già precedentemente anticipato, la rete di centri funzionali è utilizzata sia dal Dipartimento della protezione civile che dalle Regioni e dalle Province autonome per svolgere questo compito. Il centro funzionale centrale presso il Dipartimento della Protezione Civile e i centri funzionali decentrati nelle regioni e nelle Province autonome compongono la rete. Ogni centro funzionale è responsabile della previsione, del monitoraggio e della sorveglianza in tempo reale dei fenomeni meteorologici, valutando l'impatto previsto su persone e beni in un determinato territorio<sup>75</sup>. Collaborano con il dipartimento della Protezione Civile e le regioni per supervisionare il sistema di

---

<sup>74</sup> "Tabella delle allerte e delle criticità meteo-idrogeologiche e idrauliche", Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 28 luglio 2024, <https://rischi.protezionecivile.gov.it/it/meteo-idro/allertamento/tabella-allerte-e-scenari-di-criticita/>.

<sup>75</sup> Berni N., Pandolfo C., Ponziani F., Stelluti M., Viterbo A., "Centro funzionale della Regione Umbria: previsione delle piene in tempo reale a supporto delle decisioni per la mitigazione del rischio idraulico"., *XXXII Convegno Nazionale di Idraulica e Costruzioni Idrauliche*, Palermo, 14-17 settembre 2010, p. 1

allertamento nazionale. Utilizzando una varietà di piattaforme tecnologiche e una rete nazionale di sensori, ogni Centro funzionale raccoglie e condivide una serie di dati e informazioni con l'intera rete. Così come le Sale Operative di Protezione Civile, anche la rete di centri funzionali richiede che sia i centri regionali che quello centrale siano sullo stesso piano e collaborino, condividendo dati e informazioni con tutti i centri della rete. In particolare, utilizza le reti meteo-idro-pluviometriche, la Rete radar meteorologica nazionale e una varietà di piattaforme satellitari per l'osservazione della terra per raccogliere dati<sup>76</sup>. Tuttavia, raccoglie anche modellazioni meteorologiche, idrogeologiche e idrauliche oltre ai dati del sistema di monitoraggio delle frane. I Centri funzionali utilizzano modelli previsionali degli effetti sul territorio per creare scenari probabilistici attesi utilizzando questi dati e modellazioni. In base a queste valutazioni, pubblicano bollettini e avvisi che descrivono l'evoluzione dei fenomeni e i livelli di criticità attesi. Inoltre, comprendono le funzioni operative nei casi in cui i centri funzionali decentrati non siano in funzione o non funzionino, secondo il principio di sussidiarietà<sup>77</sup>.

Durante un'emergenza, il coordinamento tra Stato e Regioni è essenziale per garantire una risposta tempestiva e coordinata. Questo include la mobilitazione delle risorse, la gestione dei soccorsi e la comunicazione con la popolazione, come appena appreso dalle Raccomandazioni della Protezione Civile del 31 agosto 2017<sup>78</sup>.

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2021 – Indirizzi di predisposizione dei piani di Protezione Civile richiede che le Regioni collaborino anche con la Colonna mobile nazionale delle Regioni, che è costituita dal Comitato operativo della protezione civile o dal Dipartimento della protezione civile con il supporto della Commissione speciale Protezione civile della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e partecipa alle attività di soccorso e assistenza alle popolazioni colpite. La colonna mobile regionale nazionale consente alle regioni di partecipare alle emergenze nazionali con attrezzature scalabili e modulari. Anche a livello provinciale, la stessa

---

<sup>76</sup> Beccia M.C., Boscaino G., Cerasoli M.A., Molinari F., Rossi F.L., "Atti del Convegno: Centenario della fondazione del Servizio Idrografico Nazionale, 26 ottobre 2018, Pescara, p. 12

<sup>77</sup> "Cos'è la rete dei Centri Funzionali", Dipartimento della Protezione Civile, 20 febbraio 2018, <https://servizio-nazionale.protezionecivile.gov.it/it/approfondimento/cose-la-rete-dei-centri-funzionali/>.

<sup>78</sup> "Raccomandazioni operative per prevedere, prevenire e fronteggiare emergenze idrogeologiche e idrauliche", Dipartimento della Protezione Civile, 31 agosto 2017, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/raccomandazioni-operative-per-prevedere--prevenire-e-fronteggiare-emergenze-idrogeologiche-e-idrauliche/>

Direttiva impone alle Regioni di elaborare piani di protezione civile provinciali in accordo con le Prefetture – Uffici territoriali del Governo<sup>79</sup>. La Direttiva è un classico esempio di strumento utilizzato dal Presidente del Consiglio dei ministri, così come i Decreti per il Capo della Protezione Civile, per dare indicazioni ai livelli di governo inferiori, alla quale questi dovranno sottostare. È strumento che evidenzia in modo importante il coordinamento come figura di sovraordinazione dello Stato sulle Regioni.

Viene stabilito di concerto tra le Regioni e il Dipartimento della Protezione Civile un programma di interventi. La base di dati della Regione e del Ministero dell’Ambiente, nonché le comunicazioni trasferite alla Regione dopo calamità naturali, possono fornire la base per il piano<sup>80</sup>.

Altro tipo di coordinamento come sovraordinazione è il supporto tecnico e finanziario che lo Stato può fornire alle Regioni per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio e per la gestione delle emergenze. Anche in questo caso è lo Stato che, grazie alla propria posizione di superiorità in termini di risorse possedute, può aiutare le Regioni, mentre difficile sarebbe il contrario.

Infine, la formazione continua e l’addestramento del personale coinvolto nella gestione delle emergenze sono cruciali. Questo richiede un impegno congiunto di Stato e Regioni per garantire che tutti gli operatori siano adeguatamente preparati.

La centralità del ruolo delle Regioni e del loro coordinamento con lo Stato in materia di dissesto idrogeologico inizia ad essere sottolineata con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. L’art. 83 del suddetto decreto assegna alle regioni le responsabilità amministrative relative alla conservazione dei parchi, delle riserve e della natura. Il governo continua ad essere autorizzato a scegliere nuovi luoghi per la creazione di riserve naturali e parchi interregionali, all’interno dei compiti di supervisione e coordinamento<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> "Direttiva del 30 aprile 2021", Dipartimento della Protezione Civile, 30 aprile 2021, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/direttiva-del-30-aprile-2021-0/>.

<sup>80</sup> "PNRR Missione 2, Componente 4, Investimento 2.1b - Il Piano degli interventi riguarda la realizzazione di nuovi interventi per mitigazione del rischio idrogeologico nel territorio della Regione Lazio - FPA", FPA, consultato il 28 luglio 2024, <https://www.forumpa.it/manifestazioni/forum-pa-2022/pnrr-missione-2-componente-4-investimento-2-1b-il-piano-degli-interventi-riguarda-la-realizzazione-di-nuovi-interventi-per-mitigazione-del-rischio-idrogeologico-nel-territorio-della-regione-lazio/>.

<sup>81</sup> Fondazione Centro Studi Consiglio Nazionale dei Geologi, “Il rischio idrogeologico”, 11 marzo 2022

Con la legge n. 183/1989 la gestione e la tutela del territorio sono state profondamente riorganizzate. Questa riorganizzazione si basava su una pianificazione a lungo termine delle attività per prevenire il rischio idrogeologico relativo al bacino idrografico. L'intero territorio nazionale è stato quindi suddiviso in bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale. È stato previsto che in questi bacini le Autorità di bacino gestissero la pianificazione, la programmazione, l'individuazione e la definizione degli interventi per tutte le questioni relative alla difesa del suolo, compreso quindi il rischio idrogeologico. Questi ultimi sono stati riconosciuti come utili per i piani territoriali di settore poiché costituivano uno strumento informativo, normativo e tecnico-operativo per pianificare e programmare le azioni e le norme d'uso che avevano il fine di conservare, difendere e valorizzare il suolo e la corretta utilizzazione delle acque, tenendo conto delle caratteristiche fisiche ed ambientali dei territori coinvolti. I piani di bacino dovevano essere implementati attraverso programmi di intervento triennali che tenessero conto degli indirizzi e degli scopi dei piani. In accordo con il Comitato nazionale per la difesa del suolo, il Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo era stato incaricato di elaborare un programma triennale di intervento nazionale che prendesse in considerazione i bacini nazionali, regionali e interregionali, nonché la distribuzione degli stanziamenti tra le amministrazioni statali e regionali in base alle priorità stabilite nei singoli settori<sup>82</sup>.

I primi piani di bacino sono stati adottati molto lentamente, così come i piani di stralcio. Per questo, a seguito dell'evento idrogeologico che ha ucciso 160 persone nella zona campana di Sarno il 5 maggio 1998, è stato emanato il d.l. n. 180/1998, poi convertito in legge n. 267/1998, con l'obiettivo di accelerare il processo legislativo e amministrativo, prevedendo un termine perentorio del 30 giugno 2001 per l'adozione dei piani di stralcio del bacino<sup>83</sup>.

In risposta al ritardo nell'approvazione dei piani di stralcio, il d.lgs. n. 279/2000, convertito in legge n. 365/2000, ha stabilito che le misure di salvaguardia messe in atto dalle Autorità di bacino sarebbero state valide fino all'adozione dei piani di stralcio, eliminando così il vincolo del triennio. Inoltre, ha istituito una nuova procedura per

---

<sup>82</sup> Fondazione Centro Studi Consiglio Nazionale dei Geologi, "Il rischio idrogeologico", 11 marzo 2022, pp. 1-2

<sup>83</sup> Fondazione Centro Studi Consiglio Nazionale dei Geologi, "Il rischio idrogeologico", 11 marzo 2022, p. 2

l'adozione dei piani, che richiede l'istituzione di una conferenza programmatica che coinvolga gli enti territoriali<sup>84</sup>.

Finalmente, il d.lgs. n. 152/2006, noto anche come “Codice dell’Ambiente”, ha contribuito a riordinare completamente la legislazione italiana in materia di ambiente e difesa del suolo. La “tutela del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione” sono gli obiettivi specifici del titolo III di questo decreto legislativo<sup>85</sup>.

### *1.3.2. Programma “Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio”*

Il programma “Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio”<sup>86</sup> è un’iniziativa cruciale per migliorare la gestione dei rischi idrogeologici, idraulici, sismici e vulcanici in Italia. Questo programma, realizzato dal Dipartimento della Protezione Civile nell’ambito del Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, sottolinea l’importanza del coordinamento tra Stato e Regioni.

Il programma mira proprio a migliorare la cooperazione tra i diversi livelli di governo, garantendo che le strategie di riduzione del rischio siano integrate e coordinate<sup>87</sup>. Si rivolge alle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia con l’obiettivo di estendere procedure e metodi a livello nazionale<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Fondazione Centro Studi Consiglio Nazionale dei Geologi, “Il rischio idrogeologico”, 11 marzo 2022, p. 3

<sup>85</sup> Fondazione Centro Studi Consiglio Nazionale dei Geologi, “Il rischio idrogeologico”, 11 marzo 2022, p. 4

<sup>86</sup> Programma realizzato nell’ambito del Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, adottato con Decisione C(2015) 1343 del 23 febbraio 2015

<sup>87</sup> Gallinelli D., “Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio (Roma, 24-25 gennaio 2019), in *Semestrare di Studi e Ricerche di Geografia*, 1/2019, p. 181

<sup>88</sup> “Il programma”, Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio, consultato il 7 agosto 2024, <https://governancerischio.protezionecivile.gov.it/web/guest/pon-governance>

Attraverso il programma, si punta a potenziare le capacità e le competenze delle autorità regionali e locali, fornendo formazione e supporto tecnico per affrontare le emergenze in modo efficace<sup>89</sup>.

Per raggiungere l'obiettivo del miglioramento della cooperazione tra i diversi livelli di governo il Dipartimento cerca di garantire che le strategie di riduzione del rischio siano integrate e coordinate. Un altro aspetto chiave del coordinamento è il potenziamento delle capacità e delle competenze delle autorità regionali e locali, fornendo formazione e supporto tecnico per affrontare le emergenze in modo più efficace. Ancora, il programma prevede l'allocazione di risorse finanziarie per supportare le Regioni nella realizzazione di interventi di mitigazione del rischio e nella gestione delle emergenze<sup>90</sup>.

Infine, anche se inizialmente rivolto a specifiche Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), il programma ha l'obiettivo di estendere metodi e procedure a livello nazionale promuovendo una gestione del rischio uniforme e coordinata<sup>91</sup>.

Gli obiettivi del Programma possono permettere di mettere in atto sia un coordinamento come sovraordinazione che come equiordinazione. Infatti, accanto a formazione e supporto tecnico alle autorità regionali e locali che riconoscono implicitamente un maggior possesso di competenze e risorse in capo allo Stato, si ha la necessità di strategie integrate e coordinate tra tutti i soggetti.

Questo coordinamento è fondamentale per garantire una risposta tempestiva ed efficace alle emergenze, migliorando la resilienza delle comunità locali e riducendo l'impatto dei disastri naturali.

### *1.3.3. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

Come anticipato, i piani di investimento relativi all'investimento PNRR 2.1 b) devono essere approvati dal Dipartimento della protezione civile. Gli elenchi dei progetti sono stati approvati sulla base delle proposte di interventi "in corso" comunicate dopo la verifica della loro ammissibilità. Alcune regioni hanno presentato un elenco con un costo inferiore a quello che è stato concesso. Nessun elenco è stato presentato da altre regioni.

---

<sup>89</sup> Ibidem

<sup>90</sup> Ibidem

<sup>91</sup> Gallinelli D., "Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio (Roma, 24-25 gennaio 2019)", in *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia* 31, 1/2019, p. 181

Ciò è dovuto alla diversità a livello territoriale nella possibilità di presentare elenchi di interventi da rendicontare come beneficiarie di risorse per emergenze pregresse, inferiori alla ripartizione o non beneficiarie di risorse, come nelle regioni Campania, Puglia e Valle d'Aosta. Pertanto, fino al raggiungimento dei 400 milioni di dollari disponibili, si è proceduto all'approvazione successiva degli elenchi in base alle ulteriori iniziative proposte dalle regioni e dalle province stesse. Quindi, sono state effettuate due approvazioni: una prima riguarda l'importo assegnato e una seconda riguarda ulteriori interventi "in corso" proposti per le Regioni e le Province autonome che lo abbiano richiesto. In collaborazione con le Regioni, le Province autonome, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) e il Servizio centrale per il PNRR, è iniziata una valutazione del Codice Unico di Progetto (CUP) per tutti gli interventi approvati al 31 dicembre 2021. L'attività di controllo ha rivelato otto anomalie sullo stato del CUP. È stato necessario correggere il CUP erroneamente comunicato o, in alcuni casi, sostituire gli interventi corrispondenti con altri che erano già presenti negli elenchi forniti dalle Regioni e Province autonome e soddisfacevano i requisiti per l'accesso alle risorse previsti dal regolamento PNRR. Di conseguenza, le risorse sono state rimodulate per altri interventi nella disponibilità della Regione, se presenti, o per altre Regioni e Province autonome<sup>92</sup>.

Successivamente alla registrazione alla Corte dei Conti dei Decreti di approvazione degli elenchi degli interventi derivanti dai Piani approvati entro il 31 dicembre 2021, come previsto dal Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 23 agosto 2022, il Dipartimento ha sottoscritto Accordi con le Regioni e le Province Autonome per disciplinare l'esecuzione collaborativa delle attività di interesse comune, definendo chiaramente chi è responsabile della gestione, del monitoraggio, della rendicontazione e del controllo degli interventi finanziati, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241/1990<sup>93</sup>.

Si è iniziato quindi con una sovraordinazione del Dipartimento che aveva il potere di accettare o rifiutare i piani di intervento delle Regioni, fino a giungere ad una stretta

---

<sup>92</sup> "Il PNRR per il Dipartimento della Protezione Civile", Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 29 luglio 2024, <https://pnrr.protezionecivile.gov.it/it/il-pnrr-il-dipartimento-della-protezione-civile/>.

<sup>93</sup> Ibidem

collaborazione tra i due attori nella sottoscrizione di Accordi che permettessero di eseguire, collaborando, le attività di interesse comune.

Sulla base delle proposte di “nuovi” interventi comunicati, anche se in un dettaglio di macro-interventi, e successivamente alla verifica di ammissibilità degli stessi, si è giunti a una fase iniziale, che si è conclusa il 31 dicembre 2021, con l’approvazione degli elenchi proposti dalle Regioni e dalle Province autonome. Le Regioni e le Province Autonome hanno completato una definizione dettagliata dei “nuovi” interventi derivanti dai piani approvati nel dicembre 2021 in una seconda fase che si è sviluppata nel corso del 2022. Al termine dell’indagine condotta dall’Unità organizzativa PNRR, il Capo del Dipartimento ha emanato 21 decreti, uno per ciascuna Regione e Provincia Autonoma, approvando gli elenchi di dettaglio dei “nuovi” interventi<sup>94</sup>.

Il Dipartimento ha lavorato con le regioni per realizzare i “progetti nuovi”. Con queste si sono condivise le modalità di ripartizione delle risorse sul territorio, avvenuta utilizzando il principio dell’indice di rischio sul territorio, stabilito con DPCM del dicembre del 2016. Questo DPCM riconosce che tutte le risorse destinate al dissesto vengano ripartite tra i territori utilizzando degli indici che definiscono i livelli di rischio del territorio in funzione della tipologia di evento. Utilizzando questi indici il Dipartimento ha ricavato il totale che è stato poi diviso per le regioni. Perciò, ogni regione ha ricevuto i soldi in funzione del proprio indice di rischio del territorio<sup>95</sup>.

D’accordo con le regioni si è deciso di finanziare quota parte degli interventi che non si è riusciti a finanziare con le risorse del ProteggItalia. Si è deciso di erodere il delta tra il fabbisogno e lo stanziato, ossia quanto il territorio manifesta in termini di bisogno e quanto lo Stato è stato in grado di fornire. Tutto ciò è avvenuto tramite lo strumento della Conferenza delle Regioni<sup>96</sup>.

Poiché i 400 milioni dedicati alle opere già finanziate erano stati pensati in funzione del fabbisogno del territorio, quindi ogni Regione in autonomia ha deciso quali interventi individuare come prioritari, si è deciso di lavorare in continuità anche con le nuove risorse. Il Dipartimento ha invitato le Regioni ad individuare opere che fossero

---

<sup>94</sup> Ibidem

<sup>95</sup> Intervista n. 1 al funzionario coordinatore dell’unità organizzativa competente a svolgere le funzioni di coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR del 19 luglio 2024

<sup>96</sup> Ibidem

prioritarie per il territorio, ossia che avessero maggior impatto in termini di popolazioni coinvolte e di beneficio per il territorio. Sono stati, inoltre, previsti interventi con l'obiettivo di completare opere già concluse ma la cui efficacia non si era rivelata completa. Fissati gli elementi principali in base ai quali selezionare gli interventi, oltre a quelli trasversali a tutto il PNRR che devono essere rispettati per poter rendicontare le risorse – come il principio del cd. do not significant harm, dell'inclusione sociale e della digitalizzazione e innovazione – sono stati fissati dei requisiti specifici. Sulla base di questi principi le Regioni hanno deciso di formulare una serie di proposte di interventi, i quali sono stati inviati al Dipartimento che li ha istruiti verificando il rispetto di tutte le condizionalità. Se gli interventi si fossero rivelati rispettosi dei suddetti principi sarebbero stati finanziati singolarmente con un decreto del Capo del Dipartimento<sup>97</sup>.

Il Dipartimento ha deciso di lavorare in continuità al modello che si utilizza nella gestione del post emergenza. Si è quindi deciso di delegare a Regioni e Province autonome una serie di funzioni negli accordi ex art. 15 della legge n. 241 del 1990. Questi attori svolgono ad esempio il ruolo di soggetto intermedio tra Dipartimento e soggetti attuatori (comuni, consorzi e altri enti locali). Quando gestisce il post emergenza, tranne le prime attività, il Dipartimento delega alle Regioni, in particolare ad un Commissario che tipicamente è il presidente della Regione. Nell'attuazione dell'Investimento 2.1 b) il Dipartimento della Protezione Civile non si è voluto discostare da questo meccanismo che ha dimostrato essere molto funzionale. Nel fare ciò ha deciso di coinvolgere le Regioni nello stesso modo in cui viene fatto nel post emergenza. I soldi vengono quindi trasferiti alle Regioni che li danno ai soggetti attuatori in funzione dei rendiconti, esaminano questi rendiconti, li mandano al Dipartimento che li valida e a sua volta li invia alla Ragioneria Generale dello Stato. Il circuito finanziario che viaggia in analogia all'individuazione delle opere coinvolge tre soggetti: il Dipartimento, le Regioni e Province autonome e i soggetti attuatori. Il Dipartimento non dialoga direttamente con i Comuni, con i consorzi ma con le Regioni e attraverso queste trasferisce manuali, modalità attuative, istruzioni operative e tutti i temi che devono essere gestiti nell'ambito del finanziamento PNRR<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Ibidem

<sup>98</sup> Ibidem

Anche in questo caso sovraordinazione ed equiparazione accompagnano le attività di coordinamento tra Stato e Regioni. Coordinamento ed equiordinazione nella decisione di finanziare progetti che non si era riusciti a concludere nell'ambito del ProteggItalia e coordinamento e sovraordinazione nella delega riconosciuta dal Dipartimento alle Regioni riguardo diverse funzioni e, soprattutto, il loro ruolo di soggetti intermedi.

#### *1.4. Conclusione*

In questo capitolo, è stato analizzato il coordinamento tra i diversi livelli di governo per la gestione delle emergenze idrogeologiche, cercando prima di capire quali siano le competenze, per poi passare ad approfondire il coordinamento vero e proprio.

Sulla base di questa analisi, si può affermare che il coordinamento è essenziale per affrontare questa tematica e questo è ben visibile in relazione a cinque punti chiave: prevenzione e pianificazione, sistema di allertamento, interventi di emergenza, supporto tecnico e finanziario e formazione e addestramento. Come previsto dal Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, la collaborazione tra Stato e Regioni consente lo sviluppo di piani per la prevenzione e la gestione del rischio idrogeologico. Per ridurre il rischio di frane e alluvioni, questi piani includono monitoraggio, manutenzione del territorio e interventi strutturali. Inoltre, le autorità nazionali e regionali devono lavorare insieme per avere un sistema di allertamento che funzioni bene. Lo Stato fornisce linee guida e supporto tecnico, mentre le regioni monitorano e sorvegliano attraverso i Centri Funzionali Decentrati. Il coordinamento tra Stato e regioni durante un'emergenza è essenziale per garantire una risposta tempestiva e coordinata. La mobilitazione delle risorse, la gestione dei soccorsi e la comunicazione con la popolazione sono fondamentali a tal fine. Ancora, lo Stato ha capacità di fornire alle regioni assistenza finanziaria e tecnica per implementare interventi di mitigazione del rischio e gestione delle emergenze. Ed infine, il personale coinvolto nella gestione delle emergenze deve ricevere formazione continua. Per garantire che tutti gli operatori siano adeguatamente preparati, Stato e regioni devono collaborare insieme.

Per quanto riguarda gli ambiti specifici del Programma "Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio" e del Piano Nazionale di Ripresa e

Resilienza i risultati sono riconducibili a queste cinque categorie ma con alcune specifiche.

Per quanto riguarda il primo, l'obiettivo del programma è proprio quello di aumentare la collaborazione tra i vari livelli di governo attraverso la garanzia che le strategie di riduzione del rischio siano integrate e coordinate. Così come già anticipato per il coordinamento in generale, anche nell'ambito di questo programma si cerca di migliorare le competenze e le capacità delle autorità regionali e locali fornendo loro formazione e supporto tecnico per migliorare il modo in cui possono gestire le emergenze. Inoltre, il piano fornisce risorse finanziarie alle regioni per aiutare a realizzare interventi di mitigazione del rischio e di gestione delle emergenze. Infine, inizialmente rivolto a particolari regioni, il programma ha l'obiettivo di estendere le procedure e i metodi a livello nazionale, sostenendo una gestione del rischio più omogenea e coordinata.

Per ciò che concerne il PNRR, il coordinamento viene evidenziato nel ruolo riconosciuto dallo Stato alle Regioni che, nell'ambito di questo Piano, fanno da tramite tra le amministrazioni centrali e i Soggetti attuatori dei diversi interventi. E questo è solo un esempio delle tante funzioni che lo Stato ha deciso di delegare alle Regioni nell'attuazione del Piano, attraverso gli accordi di cui all'art. 15 della legge n.241/1990.

Infine, si è riconosciuto, partendo dal pensiero di Vittorio Bachelet, come il coordinamento nelle emergenze idrogeologiche possa assumere sia una forma organizzatoria che permetta di mantenere l'equiordinazione tra tutti gli attori, sia una figura di sovraordinazione, in cui un attore (in questo caso il Capo del Dipartimento della Protezione Civile) prevale, anche se non in modo vincolante, sugli altri.

Anche nella tematica delle emergenze idrogeologiche si può quindi riconoscere la difficoltà nella tipizzazione del coordinamento, come evidenziato da Bachelet. Il coordinamento può assumere forme diverse a seconda del contesto specifico e della fase dell'emergenza. In seguito a questa analisi si può affermare che il coordinamento come funzione organizzatoria è prevalente nella fase di preparazione all'emergenza (piani di emergenza), mentre il coordinamento come figura di sovraordinazione si presenta in tutte le fasi, sottoforma di direttive che possono avere lo scopo di prevenire, affrontare e rispondere ad un'emergenza.

## CAPITOLO 2

### **Il ruolo del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica e delle Regioni nella gestione del dissesto idrogeologico: prima di tutto prevenzione**

#### *2.1. Introduzione*

La prevenzione nel dissesto idrogeologico è fondamentale per proteggere il territorio e le comunità. Oggi, il dissesto idrogeologico può essere prevenuto attraverso la riforestazione, il monitoraggio dello sviluppo urbano e la manutenzione dei corsi d’acqua. La piantumazione di alberi e vegetazione è utile per stabilizzare il suolo e ridurre l’erosione, mentre la regolamentazione dell’uso del suolo ha l’obiettivo di evitare costruzioni in aree a rischio e promuovere uno sviluppo urbano sostenibile. La pulizia e la manutenzione regolare di fiumi e canali riescono a garantire il corretto deflusso delle acque<sup>99</sup>.

Ai sensi dell’art. 2 del decreto-legge n. 22 del 1° marzo 2021 si prevede che al Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica – MASE, già Ministero della transizione ecologica, siano attribuite le responsabilità dello Stato relative allo sviluppo sostenibile e alla tutela dell’ambiente, del territorio e dell’ecosistema. Peraltro, mentre la Costituzione assegna a Stato e Regioni la responsabilità di gestire il governo del territorio<sup>100</sup>, la stessa indica che la tutela ambientale è responsabilità esclusiva dello Stato<sup>101</sup>. Il dissesto idrogeologico rientra nella responsabilità esclusiva dello Stato, facendo parte della tutela ambientale. Infatti, anche se si tratti di Regioni a statuto speciale, solo lo Stato può identificare le aree a rischio idrogeologico attraverso la pianificazione di bacino.

---

<sup>99</sup> “Dissesto idrogeologico: definizione, rischi e come prevenirlo”, San Pellegrino Gruppo, consultato il 14 agosto 2024, <https://www.sanpellegrino-corporate.it/it/impegno-per-ambiente/cose-dissesto-idrogeologico>

<sup>100</sup> Art. 117 Cost., comma 3

<sup>101</sup> Art. 117 Cost., comma 2, lettera s)

Le misure di prevenzione in materia di dissesto idrogeologico sono di competenza del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, secondo quanto previsto dal piano ProteggItalia<sup>102</sup> e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il quale assegna a tale Ministero l’attuazione della Componente 4, “Tutela del territorio e della risorsa idrica”<sup>103</sup>.

Questo capitolo esamina le competenze del MASE in materia di dissesto idrogeologico, con particolare attenzione alla prevenzione del rischio. A partire dall’importanza cruciale della prevenzione, si evidenzia il ruolo centrale ricoperto dal Ministero in questo ambito. Nella prima parte del capitolo vengono analizzate le competenze del MASE, con riferimento agli strumenti e alle misure attuate per contrastare il dissesto idrogeologico. La seconda parte si concentra sull’analisi delle modalità di collaborazione e dialogo tra il Ministero e le regioni, soffermandosi sulla conferenza dei servizi e sulle relative criticità.

## *2.2. Il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica nella gestione del dissesto idrogeologico*

Il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica adotta diverse misure per prevenire e gestire il dissesto idrogeologico in Italia. Alcune di queste includono il finanziamento di interventi, il monitoraggio e la sensibilizzazione e formazione, oltre che una costante collaborazione con gli enti locali.

Il Ministero ha stanziato grandi somme di denaro per aiutare a prevenire il dissesto idrogeologico. Ad esempio, nel novembre dello scorso anno, il viceministro Vannia Gava ha annunciato la firma di 11 decreti che assicureranno 56 interventi per combattere il dissesto idrogeologico in 11 regioni italiane con un budget di quasi 120 milioni di euro<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> Allegato A del DPCM 20 febbraio 2019

<sup>103</sup> “Componente 4 (M2C4) – Tutela del territorio e della risorsa idrica”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 27 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/componente-4-m2c4-tutela-del-territorio-e-della-risorsa-idrica>

<sup>104</sup> “Dissesto idrogeologico, quasi 120 milioni dal MASE. Gava: “Tema di preminente interesse nazionale”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, 8 novembre 2023, <https://www.mase.gov.it/notizie/dissesto-idrogeologico-quasi-120-milioni-dal-mase-gava-tema-di-preminente-interesse>

Queste risorse finanziano importanti progetti di messa in sicurezza del territorio e di contenimento del rischio idraulico, che sono importanti per la tutela ambientale<sup>105</sup>.

Implementare sistemi avanzati di monitoraggio e previsione aiuta ad individuare e prevedere i rischi sul territorio, migliorando la capacità di risposta alle emergenze. Un esempio di sistema di monitoraggio e previsione è il Gruppo di lavoro istituito dal Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica con decreto n. 1 del 2 dicembre 2022 su mandato di Presidenza del Consiglio e Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, già brevemente esaminato nel primo capitolo. Gli obiettivi non sono solo economici; sono anche per determinare i fabbisogni e le risorse. Inoltre, è responsabile di esaminare l’attuale struttura istituzionale della politica di difesa del suolo e di suggerire al governo misure urgenti di semplificazione amministrativa e normativa<sup>106</sup>.

Nell’ottobre 2023, il Gruppo di lavoro ha redatto un documento che delinea i principali problemi da risolvere e le ipotesi operative da implementare. Uno di questi è il superamento della logica dei programmi settoriali come mezzo per prendere decisioni sulle politiche infrastrutturali e di lungo periodo. Un sistema che in via ordinaria semplifichi le numerose linee di finanziamento e velocizzi la fase di programmazione e realizzazione, coordinando tutti gli interventi secondo una politica di gestione del territorio, è piuttosto necessario<sup>107</sup>.

In primo luogo, devono essere realizzati significativi miglioramenti per organizzare gli interventi di tutte le amministrazioni che operano nel settore della difesa del suolo. Questi interventi attualmente sono sottoposti a norme di legge che prevedono diversi criteri per assegnare priorità agli interventi e, di conseguenza, per ottenere l’autorizzazione da parte delle istituzioni preposte alla pianificazione, nonché obblighi di informazione tecnica adeguata<sup>108</sup>.

L’accelerazione del processo di approvazione dell’aggiornamento della pianificazione è un’altra area di intervento che spetta alle Autorità di Bacino distrettuale, così come la semplificazione dei processi di programmazione degli interventi,

---

<sup>105</sup> “Dissesto idrogeologico: dal MASE 120 mln di euro per 56 interventi in 11 regioni”, Ingenio, 17 novembre 2023, <https://www.ingenio-web.it/articoli/dissesto-idrogeologico-dal-mase-120-mln-di-euro-per-56-interventi-in-11-regioni/>

<sup>106</sup> “Dissesto idrogeologico”, Camera dei deputati, 13 maggio 2024, <https://temi.camera.it/leg19/temi/dissesto-idrogeologico-1.html>

<sup>107</sup> Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, “Risposta scritta ad interrogazione a risposta immediata in commissione 5/01736”, 14 dicembre 2023

<sup>108</sup> Ibidem

mantenendo la coerenza con la pianificazione distrettuale e la condivisione con le regioni e le province autonome nell'ambito delle Conferenze istituzionali permanenti<sup>109</sup>. Le Autorità di Bacino distrettuale sono state istituite con legge n. 221/2015<sup>110</sup>, essenziali per la pianificazione e la gestione delle risorse idriche e del rischio di alluvioni in Italia. Al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica vengono riconosciute le funzioni di indirizzo e coordinamento delle Autorità di bacino<sup>111</sup>. Queste ultime sono sottoposte al Ministero anche per il controllo e la vigilanza<sup>112</sup>. L'indirizzo tecnico e amministrativo si esplica prima dell'adozione degli atti dell'Autorità di bacino, con l'individuazione di indirizzi e linee guida. La vigilanza si esercita attraverso l'approvazione degli atti a valenza generale<sup>113</sup>.

Ancora, il Gruppo di lavoro riconosce la necessità di accelerare l'attuazione degli interventi in capo ai Commissari di Governo e rafforzare il loro ruolo. Quando le risorse umane con adeguate competenze vengono assegnate esclusivamente alle strutture commissariali, è possibile prevedere un miglioramento delle loro capacità<sup>114</sup>. I Commissari di governo per il contrasto del dissesto idrogeologico hanno il compito di implementare interventi urgenti e prioritari per ridurre il rischio idrogeologico nella regione di appartenenza. Il Commissario deve garantire la rapida realizzazione degli interventi previsti negli Accordi di Programma tra il MASE e la Regione<sup>115</sup>.

Infine, le banche dati dedicate delle amministrazioni titolari di risorse finanziarie sono frammentate, il che impedisce un monitoraggio efficiente degli interventi. È quindi

---

<sup>109</sup> Ibidem

<sup>110</sup> Turrini P., Massarutto A., Pertile M., de Carli A., "Water Law, Policy and Economics in Italy, Springer, p. 365

<sup>111</sup> Art. 51 legge n.221/2015

<sup>112</sup> Art. 6 D.M. 294 del 25 ottobre 2016

<sup>113</sup> "Autorità di bacino distrettuali", Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, 31 maggio 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/autorita-di-bacino-distrettuali>

<sup>114</sup> Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, *Risposta scritta ad interrogazione a risposta immediata in commissione 5/01736*, 14 dicembre 2023

<sup>115</sup> "Il Commissario di governo per il contrasto del dissesto idrogeologico", Regione Lombardia, 24 agosto 2023,

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/territorio/interventi-per-l-assetto-idrogeologico/commissario-per-il-dissesto-idrogeologico/commissario-governativo-dissesto-idrogeologico/commissario-governativo-dissesto-idrogeologico#:~:text=Il%20Commissario%20di%20governo%20per%20il%20contrasto%20del%20dissesto%20idrogeologico,-Rivolto%20a%3A%20Enti&text=Il%20Presidente%20di%20Regione%20Lombardia,rischio%20idrogeologico%20sul%20territorio%20regionale.>

necessario raggiungere rapidamente l'integrazione, rafforzando in particolare il portale ReNDiS<sup>116</sup> e consentendo un aggiornamento più rapido della banca dati BDAP<sup>117</sup>, mantenendo tuttavia il principio dell'univocità dell'invio dei dati al fine di ridurre l'onere degli adempimenti delle amministrazioni e dei loro delegati<sup>118</sup>.

In altre parole, è necessario creare un deposito digitale dei programmi e degli interventi che includa tutte le informazioni finanziarie e la documentazione tecnica per ogni intervento. Le istituzioni che implementano gli interventi sono tenute a fornire questo deposito. Inoltre, sarebbe necessario incorporare nella piattaforma ReNDiS tutti gli interventi relativi alla questione in esame, non solo quelli provenienti dal MASE, dal Ministero dell'interno e dal DCI della PCM<sup>119</sup>.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è molto attivo nella sensibilizzazione e formazione sulla prevenzione del dissesto idrogeologico e nell'educazione ambientale in generale. Promuove l'educazione ambientale attraverso programmi che mirano a sensibilizzare i cittadini sulle sfide ambientali e climatiche. Il Piano nazionale di educazione ambientale, approvato dal MIUR e dal MATTM il 6 dicembre 2018, ha finanziato progetti di educazione ambientale in tutte le scuole primarie e secondarie. Sono stati anche emessi avvisi di interesse per la selezione di proposte di attività di educazione ambientale che si adattano ai principi e agli impegni contenuti nella Carta dell'educazione ambientale, approvata il 23 novembre 2016 in occasione degli Stati Generali dell'Ambiente e con la Strategia Plastic free<sup>120</sup>.

Allo scopo di supportare il processo di rilancio del sistema nazionale INFEA (informazione, formazione ed educazione ambientale) attraverso un piano concordato di azioni integrate, anche attraverso il coinvolgimento delle Agenzie (ARPA-APPA) del

---

<sup>116</sup> Obiettivo del portale è la creazione di un quadro unitario, sistematicamente aggiornato, delle opere e delle risorse coinvolte nel settore della difesa del suolo, che sia condiviso tra tutte le amministrazioni impegnate nella pianificazione ed attuazione degli interventi.

<sup>117</sup> Portale della Ragioneria Generale dello Stato che consente di conoscere le questioni relative alla finanza pubblica, di esaminare i dati contenuti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche e di esaminare i risultati derivanti da elaborazioni individuali.

<sup>118</sup> Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, "Risposta scritta ad interrogazione a risposta immediata in commissione 5/01736", 14 dicembre 2023

<sup>119</sup> Ibidem

<sup>120</sup> "Educazione Ambientale e allo Sviluppo Sostenibile", Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 22 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/educazione-ambientale-e-allo-sviluppo-sostenibile>

Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), è stato firmato un accordo di collaborazione in materia di educazione ambientale e sostenibilità con l'ISPRA<sup>121</sup>.

Il Ministero è anche impegnato nella promozione di attività di informazione e sensibilizzazione dei cittadini attraverso la partecipazione a fiere ed eventi di settore, che sono momenti di grande efficacia per raggiungere target specifici e promuovere i principi di sostenibilità. All'interno di questi eventi, famiglie, professionisti, enti locali e operatori di settore sono coinvolti in iniziative pianificate e organizzate<sup>122</sup>.

Inoltre, ci sono molte celebrazioni nazionali e internazionali che fungono da occasioni di comunicazione per raggiungere obiettivi specifici. Ad esempio, la Settimana europea della mobilità, la Giornata mondiale della terra, la Giornata mondiale dell'ambiente e la Giornata nazionale degli alberi sono solo alcuni dei molti esempi<sup>123</sup>.

Non si hanno esempi di campagne ed iniziative relative alla tematica del dissesto idrogeologico ma una delle più recenti è la piattaforma web "Dipende da noi", con cui il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica cerca di aumentare la consapevolezza dei principali problemi ambientali e climatici contemporanei<sup>124</sup>.

Il Ministero ha inoltre messo in atto il Piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale. La complessità delle politiche di gestione del ciclo dei rifiuti, che includono tecnologie di trattamento, sistemi di monitoraggio e controllo degli impianti, deve essere compresa per raggiungere una gestione sostenibile dei rifiuti. In tutto il paese, è necessario un impegno comune per la formazione, la comunicazione e l'educazione per raggiungere uno sviluppo sostenibile in cui l'uso efficiente delle risorse venga posto al centro dell'economia circolare. Questo è un altro esempio di educazione ambientale messa in atto dal Ministero<sup>125</sup>.

---

<sup>121</sup> Ibidem

<sup>122</sup> Ibidem

<sup>123</sup> Ibidem

<sup>124</sup> "Piattaforma "Dipende da noi"", Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 22 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/piattaforma-dipende-da-noi>

<sup>125</sup> "Il Piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale", Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 22 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/il-piano-nazionale-di-comunicazione-e-conoscenza-ambientale>

Infine, quest'ultimo collabora con il sistema educativo per integrare l'educazione ambientale nei programmi scolastici, promuovendo la consapevolezza tra i giovani sulle tematiche della sostenibilità e della prevenzione del dissesto idrogeologico<sup>126</sup>.

Ai sensi dell'articolo 58 del d.lgs. n. 152/2006 (Testo Unico dell'Ambiente), il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora MASE) esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie menzionate dalla sezione, ferme restando le competenze istituzionali del Servizio nazionale di protezione civile. La protezione e il risanamento del suolo e del sottosuolo, nonché il risanamento idrogeologico del territorio, sono assicurati dalla presente sezione attraverso la prevenzione del dissesto, la messa in sicurezza delle aree a rischio e la lotta alla desertificazione<sup>127</sup>.

Il Ministro può proporre, in consultazione con la Conferenza Stato-Regioni, criteri e linee guida per la polizia idraulica, la navigazione interna, e la gestione delle opere e degli impianti legati alla tutela del territorio. Può utilizzare il Servizio geologico d'Italia e l'ISPRA per elaborare una relazione sull'uso del suolo e sulle condizioni idrogeologiche da includere nel rapporto sullo stato dell'ambiente e una relazione sull'attuazione dei programmi triennali per la difesa del suolo. Infine, assicura il coordinamento delle attività di difesa del suolo con gli interventi per la gestione delle risorse idriche e la tutela ambientale a tutti i livelli di pianificazione<sup>128</sup>.

Il Ministero, per completare i suddetti compiti, svolge diverse funzioni: pianificazione, finanziamento e controllo degli interventi per la difesa del suolo, previsione, prevenzione e difesa del suolo contro frane, alluvioni e dissesti idrogeologici, sia a medio che lungo termine, coordinandosi con la Protezione Civile per le emergenze. Ancora, dirige e coordina i rappresentanti del Ministero nelle Autorità di bacino distrettuale, definisce linee guida per la gestione del territorio nazionale, considerando gli aspetti naturali, ambientali e l'impatto delle infrastrutture e stabilisce criteri e metodi per la raccolta e l'elaborazione dei dati ambientali, coordinando le attività tra enti pubblici.

---

<sup>126</sup> "Educazione ambientale e alla sostenibilità", Ministero dell'Istruzione e del Merito, consultato il 22 agosto 2024, <https://miur.gov.it/educazione-ambientale-e-alla-sostenibilit%C3%A0>

<sup>127</sup> Art. 53 d.lgs. n. 152/2006

<sup>128</sup> Art. 58, comma 2 d.lgs. 152/2006

Infine, valuta l'impatto dei piani e progetti nazionali sulla difesa del suolo e coordina i sistemi cartografici<sup>129</sup>.

### 2.2.1. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

L'Italia è stata colpita dai cambiamenti climatici, dal dissesto idrogeologico e da molte forme di inquinamento nel tempo. Per questo motivo, la Componente 4 della Missione 2 del PNRR, "Tutela del territorio e delle risorse idriche", mira a mettere in atto le azioni necessarie per rendere la nazione più resiliente agli effetti del cambiamento climatico, proteggendo contemporaneamente la natura e la biodiversità. Per raggiungere questi obiettivi, l'Italia dovrà essere dotata di un sistema sofisticato ed integrato di monitoraggio e previsione, utilizzando le soluzioni più avanzate di sensoristica, dati e di elaborazione analitica. Ciò consentirà di identificare tempestivamente i rischi potenziali e i relativi impatti sui sistemi (naturali e di infrastrutture), e definire quindi le migliori risposte. Pertanto, gli investimenti previsti dalla Componente 4 consentiranno di ridurre e gestire meglio il rischio idrogeologico della nostra nazione<sup>130</sup>, che negli ultimi anni è aumentato, rendendo sempre più importante collaborare insieme sia nella pianificazione e prevenzione che nella gestione delle emergenze. Inoltre, preservando e creando nuove aree, gli interventi del PNRR possono migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini su foreste, terreno, mare e aria. Si presta particolare attenzione a garantire la sicurezza, l'approvvigionamento e la gestione sostenibile delle risorse idriche durante l'intero ciclo. Ciò viene raggiunto attraverso la manutenzione straordinaria sugli invasi e il completamento di grandi schemi idrici ancora incompiuti, migliorando la qualità ecologica e chimica dell'acqua, la gestione a livello di bacino e l'efficiente distribuzione della risorsa idrica tra i differenti usi. Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è direttamente coinvolto negli investimenti relativi alle misure 1, 2, 3 e 4<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> Art. 58, comma 3 d.lgs. 152/2006

<sup>130</sup> Università di Bari Aldo Moro, "Human Heritage, Innovation and Sustainable Development in the Mediterranean Basin, 8<sup>th</sup> UNICART Interdisciplinary International Conference, 23-25 ottobre 2023, p. 415

<sup>131</sup> "Componente 4 (M2C4) – Tutela del territorio e della risorsa idrica", Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 25 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/componente-4-m2c4-tutela-del-territorio-e-della-risorsa-idrica>

Nella Componente 4, Misura 1 della Missione 2 del PNRR, l'Investimento previsto è rivolto allo sviluppo di un sistema di monitoraggio allo scopo di identificare e prevedere i rischi sul territorio che derivino dall'inadeguata pianificazione territoriale e dal cambiamento climatico. Per ottimizzare l'allocazione delle risorse, la tecnologia avanzata consentirà il controllo da remoto di una vasta gamma di aree. I dati di monitoraggio serviranno come base per i piani di prevenzione dei rischi e di adattamento ai cambiamenti climatici. Inoltre, questo strumento aiuterà a combattere lo smaltimento illecito dei rifiuti e a identificare gli accumuli, riconoscendone le caratteristiche, in modo che possano essere rimossi. Il sistema sarà organizzato in quattro momenti chiave. Il primo obiettivo sarà la raccolta e l'omogeneizzazione dei dati territoriali attraverso l'utilizzo di sistemi di osservazione satellitari, droni, sensoristica da remoto e l'integrazione di sistemi informativi esistenti. Il secondo affronterà le reti di telecomunicazione a funzionamento continuo, che possono sfruttare i più recenti standard di sicurezza per garantire la protezione dei dati. Il terzo consentirà l'implementazione di sale di controllo regionali e centrali per consentire agli operatori di accedere alle informazioni raccolte sul campo. Infine, saranno adottati sistemi e servizi di cybersecurity per proteggere dai cyberattacchi<sup>132</sup>.

Il dissesto idrogeologico in Italia, aggravato dai cambiamenti climatici, pone minacce alla sicurezza della vita umana, alla tutela delle attività produttive, degli ecosistemi e della biodiversità, dei beni ambientali e archeologici, dell'agricoltura e del turismo. È necessario intervenire in modo preventivo attraverso un ampio e capillare programma di interventi strutturali e non strutturali al fine di ridurre il numero di interventi di emergenza, che sono sempre più necessari a causa delle frequenti calamità. Pertanto, la Componente 4 – Misura 2 della Missione 2 del PNRR prevede interventi strutturali per mettere in sicurezza le strutture da frane o ridurre il rischio di allagamento. L'obiettivo è salvaguardare 1,5 milioni di persone che oggi sono in pericolo. In linea con la programmazione e gli strumenti di pianificazione esistenti, nelle aree colpite da calamità saranno effettuati interventi di ripristino delle strutture e infrastrutture pubbliche danneggiate e di riduzione del rischio residuo al fine di salvaguardare l'incolumità sia

---

<sup>132</sup> “Misura 1 – Rafforzare la capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico”, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 25 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/misura-1-rafforzare-la-capacita-previsionale-degli-effetti-del-cambiamento-climatico>

pubblica che privata<sup>133</sup>. Fondamentale per quanto riguarda la tematica del dissesto idrogeologico è l'Investimento 2.1a - Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico. Il progetto di investimento prevede l'attuazione di una varietà di interventi che includono misure strutturali (come la messa in sicurezza da frane o la riduzione del rischio di alluvioni nelle aree metropolitane) e altre misure per la riqualificazione, il monitoraggio e la prevenzione dei rischi emergenti. Gli interventi devono assicurarsi che le aree edificate e i bacini idrografici siano protetti dal rischio idrogeologico, anticipare misure per il risanamento ambientale e la mitigazione degli effetti del cambiamento climatico e garantire un livello più elevato di gestione e controllo del pericolo di alluvione. L'importo si aggira intorno a 1 milione e 300 mila euro<sup>134</sup>. L'investimento è diviso in due aree di intervento: a) interventi di ricostruzione nelle regioni dell'Emilia-Romagna, della Toscana e delle Marche che sono stati colpiti dai fenomeni alluvionali del maggio 2023; b) azioni a sostegno delle aree colpite da calamità, con 1,2 miliardi di euro destinati al ripristino delle infrastrutture danneggiate e alla riduzione del rischio residuo. L'area di intervento a) è stata completamente modificata e ora riguarda solo la ricostruzione nei territori dell'Emilia-Romagna, della Toscana e delle Marche colpiti dagli eventi alluvionali del maggio 2023, non più le misure strutturali e non strutturali nei territori più a rischio. Pertanto, il Commissario per la ricostruzione nelle regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche è ora responsabile e non più il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. I traguardi da raggiungere sono stati anche sostituiti. In sostanza, il PNRR ha defanziato l'investimento precedente 2.1a, ovvero 1.287 milioni di euro, e le risorse risparmiate sono state utilizzate per un nuovo investimento volto alla ricostruzione delle aree in Emilia-Romagna, Toscana e Marche colpite dall'acqua<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> “Misura 2 – Prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio”, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 25 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/misura-2-prevenire-e-contrastare-gli-effetti-del-cambiamento-climatico-sui-fenomeni-di>

<sup>134</sup> “Investimento 2.1a - Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico”, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 1° settembre 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/investimento-2-1a-misure-la-gestione-del-rischio-di-alluvione-e-la-riduzione-del-rischio>

<sup>135</sup> “Dissesto idrogeologico”, Camera dei deputati, 13 maggio 2024, <https://temi.camera.it/leg19/temi/dissesto-idrogeologico-1>

Un altro investimento presente nella Misura 2 riguardava la resilienza e la valorizzazione del territorio, oltre che l'efficienza energetica dei comuni, per un totale di 6 miliardi di euro. Tale investimento è stato però eliminato dal PNRR<sup>136</sup>.

L'ultima misura che riguarda il dissesto idrogeologico è la Riforma 2.1, la quale ha l'obiettivo di semplificare e accelerare le procedure per attuare gli interventi contro il dissesto, da raggiungere entro giugno 2022<sup>137</sup>. Questa riforma ha lo scopo di superare le carenze attuali nella gestione dei rischi idrogeologici evidenziate dalla Corte dei conti italiana. In particolare, deve concentrarsi sul semplificare e accelerare le procedure dei progetti in questo settore, incluse scadenze massime per ciascuna fase e utilizzare la valutazione delle capacità di gestione del rischio e il principio “non arrecare un danno significativo” per prioritizzare gli interventi di prevenzione in conformità con la valutazione nazionale del rischio. Inoltre, deve definire un piano per aumentare la capacità amministrativa degli organi responsabili dell'esecuzione di tali progetti e rafforzare il coordinamento tra i vari livelli di governo coinvolti, in particolare ottimizzando i flussi di informazione. Per migliorare la gestione dei rischi idrogeologici, il quadro giuridico sarà semplificato. Il nuovo quadro normativo dovrà mettere al centro gli interventi di prevenzione in conformità con la valutazione nazionale del rischio e il principio “non arrecare un danno significativo”, semplificare le procedure di gestione dei progetti e stabilire standard per semplificare la realizzazione e il finanziamento dei progetti relativi al rischio idrogeologico. Inoltre, deve semplificare e armonizzare i flussi di informazioni al fine di ridurre la risonanza delle segnalazioni tra i diversi sistemi informativi dello Stato e, in linea con le raccomandazioni della Corte dei conti italiana, sviluppare un sistema di indicatori per una migliore individuazione dei rischi idrogeologici. Infine, dovrà rafforzare il coordinamento degli interventi tra i diversi livelli di governo e creare banche dati comuni sul dissesto, oltre che fissare i tempi massimi per ogni stadio e sviluppare una strategia per aumentare le capacità degli organi coinvolti<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> Ibidem

<sup>137</sup> Ibidem

<sup>138</sup> “Riforma 2.1 – Semplificazione e accelerazione delle procedure per l'attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico”, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 1° settembre 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/riforma-2-1-semplificazione-e-accelerazione-delle-procedure-l-attuazione-degli-interventi>

### *2.2.2. Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale*

Come esaminato già nel Capitolo 1, il piano richiede la competenza del Ministero per quanto riguarda misure sulla prevenzione e gli riconosce un ruolo di coordinamento.

Il MASE si occupa di elaborare un piano operativo contro il dissesto idrogeologico per il 2019. Questo piano viene finanziato con i fondi disponibili nel bilancio del Ministero e con risorse aggiuntive approvate dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica). Può anche includere modifiche a disposizioni precedenti. Il piano è adottato con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, basandosi sulle priorità stabilite dai Commissari straordinari per il dissesto idrogeologico e in linea con i Piani distrettuali di bacino. Almeno il 30% delle risorse disponibili viene assegnato alle Regioni per avviare rapidamente interventi e progettazioni. Ulteriori finanziamenti per gli anni successivi vengono erogati solo dopo che i Commissari straordinari confermino la conclusione delle progettazioni e l'inizio degli interventi urgenti. Il piano operativo include risorse finanziarie disponibili, elenco degli interventi selezionati o confermati e distribuzione dei compiti operativi. Inoltre, riguarda il sistema di gestione e le collaborazioni istituzionali, il cronoprogramma delle attività e i risultati attesi, come impatti sociali ed economici. Infine, si occupa di un sistema di selezione degli interventi più trasparente e di un sistema di monitoraggio e controllo della gestione. Il finanziamento del piano proviene da diverse fonti, tra cui leggi pluriennali e il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. Queste risorse sono destinate a interventi di messa in sicurezza contro il dissesto idrogeologico e ad altri progetti infrastrutturali strategici, principalmente nelle regioni del centro-sud e del sud Italia<sup>139</sup>.

Secondo l'Azione 6 del Piano, per aumentare rapidamente la disponibilità e la qualità dei servizi di ingegneria specializzati, il Ministero dell'Ambiente assicura che le risorse del "Fondo progettazione"<sup>140</sup> siano assegnate e rendicontate in modo veloce ed efficace. Questo fondo è destinato a favorire la progettazione di opere per ridurre il rischio idrogeologico e a rendere tali opere rapidamente cantierabili. Il fondo ha ricevuto 100 milioni di euro dal CIPE, assegnati con delibera n. 32 del 2015. Le risorse vengono

---

<sup>139</sup> Allegato A DPCM 20 febbraio 2019

<sup>140</sup> Legge n. 221 del 2015

distribuite ai Presidenti delle Regioni, che agiscono come Commissari del Governo per il dissesto idrogeologico<sup>141</sup>.

Inoltre, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in collaborazione con le Autorità di bacino distrettuale, l'Istituto Superiore per la Protezione Ambientale (ISPRA) e il correlato Sistema Nazionale di Protezione Ambientale, con il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste (già Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo), l'Agenzia Spaziale Italiana, il Dipartimento della Protezione civile e il Sistema Nazionale di Protezione civile è responsabile dello svolgimento di una serie di funzioni:

- Sviluppare e attuare un piano ordinario di manutenzione del territorio nazionale, coinvolgendo anche i Consorzi di bonifica e gli enti irrigui. Questi enti svolgono un ruolo multifunzionale, mirato a prevenire il dissesto idrogeologico e a garantire la sicurezza del territorio. La tempistica prevista è di 6 mesi. Le misure attuative includono un'istruttoria rapida sugli interventi proposti per il 2019 dalle Autorità di distretto e dal Ministero delle politiche agricole e l'approvazione dei singoli programmi nelle Conferenze istituzionali e la preparazione dei decreti ministeriali per trasferire le risorse necessarie. Queste azioni rientrano nell'ambito della manutenzione del territorio, in linea con gli obiettivi della pianificazione di bacino dei distretti idrografici.
- Aggiornare i Piani di gestione del rischio di alluvione, seguendo i termini stabiliti dalla Direttiva comunitaria 2007/60. La tempistica prevista per completare l'aggiornamento è di 12 mesi.
- Unificare i Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI), utilizzando linee guida o metodi che organizzino tutte le informazioni disponibili sul rischio di frane e coste. Questo servirà a creare un quadro completo del rischio, utile per pianificare e gestire la valutazione e la gestione del rischio, seguendo le direttive internazionali e comunitarie.
- Sviluppare standard e/o metodi per la valutazione del rischio quantitativo e la creazione di cartografie.

---

<sup>141</sup> Allegato A DPCM 20 febbraio 2019

- Rendere uniformi i Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI). Il tempo previsto per completare questa operazione è di 12 mesi.
- Verificare se le Autorità di bacino distrettuale siano pienamente operative e funzionanti. Inoltre, si controllerà se i Piani di gestione del rischio alluvioni (PGRA) e i Contratti di Fiume siano completi, aggiornati, adeguati e ben integrati nel sistema.
- Aggiornare, potenziare e consolidare le basi scientifiche riguardanti i rischi legati ai cambiamenti climatici e idrogeologici per migliorare la programmazione e la gestione dell'ambiente e del territorio. Questo include l'acquisizione di un rapporto scientifico aggiornato sulla situazione e sui rischi legati ai cambiamenti climatici e al dissesto idrogeologico, la preparazione di un executive summary e la creazione di una mappatura e modellizzazione delle aree a rischio, con la georeferenziazione degli interventi programmati e dei loro effetti<sup>142</sup>.

### *2.3. Coordinamento e leale collaborazione tra Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Regioni ed Enti locali*

#### *2.3.1. Competenze del MASE e competenze delle Regioni*

In materia del dissesto idrogeologico il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica svolge prevalentemente funzioni di pianificazione e coordinamento, finanziamento ed indirizzo. Ai sensi dell'articolo 11 del DPCM 29 luglio 2021, n. 128, la Direzione generale competente in questa materia è la Direzione generale uso sostenibile del suolo e delle acque (USSA). Al comma 1 del succitato articolo si prevede che la Direzione USSA svolga i compiti assegnati al Ministero nell'ambito della definizione e attuazione delle politiche per la prevenzione e la mitigazione del rischio idrogeologico, compresi gli interventi diretti per eliminare le situazioni a più elevato rischio idrogeologico. Inoltre, sempre secondo lo stesso comma, assume le funzioni di supporto alla partecipazione del Ministro alle conferenze istituzionali permanenti dell'autorità di

---

<sup>142</sup> Ibidem

bacino distrettuale tramite l'Ufficio di Gabinetto, di supervisione e pianificazione delle attività dei rappresentanti del Ministero negli organismi tecnici dell'autorità di bacino distrettuale e anche di monitoraggio e controllo delle attività dell'autorità di bacino distrettuale, nonché dei piani e delle misure di salvaguardia adottati da questa. Il MASE gestisce i fondi destinati agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e coordina i programmi di finanziamento<sup>143</sup>. Infine, stabilisce standard per la gestione del rischio idrogeologico e la protezione del territorio. Come abbiamo già visto, il MASE emette linee guida ed indirizzi soprattutto nei confronti delle Autorità di bacino distrettuali e dei Commissari di governo, senza i quali i piani di contrasto al dissesto idrogeologico ideati e finanziati dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica non troverebbero attuazione.

Le Regioni hanno il compito principale di attuare gli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico. Molto spesso gli interventi vengono programmati dalle Regioni, finanziati con risorse dello Stato e portati ad attuazione dalle Regioni. Come anticipato, gli stessi Commissari di governo, ruolo che ad oggi è ricoperto dai Presidenti delle Regioni, hanno il ruolo di portare ad attuazione gli interventi previsti negli Accordi di Programma tra MASE e singola regione di appartenenza. Ai sensi dell'art. 61 del d.lgs. 152/2006 le Regioni collaborano nella creazione dei Piani di bacino, dei programmi di intervento e sono responsabili dell'esecuzione dei principali interventi di difesa del suolo, della polizia idraulica e delle azioni di monitoraggio. Per l'assetto idrogeologico, le autorità di bacino di rilievo nazionali e interregionali e le regioni per i bacini restanti, che sono generalmente bacini minori, sono tenute ad elaborare piani di stralcio. Questi piani devono identificare le aree idrogeologiche a rischio e distribuire le aree da salvaguardare<sup>144</sup>.

### *2.3.2. Coordinamento tra MASE e Regioni*

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica si coordina con le regioni per affrontare il dissesto idrogeologico attraverso diverse iniziative e strumenti, come gli

---

<sup>143</sup> Art. 11, comma 1 del DPCM n. 128/2021

<sup>144</sup> "Dissesto idrogeologico", Treccani, consultato il 9 settembre 2024, <https://www.treccani.it/enciclopedia/dissesto-idrogeologico/>

accordi di programma, i decreti di finanziamento, le conferenze dei servizi e la piattaforma ReNDiS.

#### 2.3.2.1. Gli accordi di programma

Il MASE firma accordi con le regioni per finanziare e realizzare interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e lo fa grazie agli Accordi di Programma<sup>145</sup>. Gli accordi definiscono gli obiettivi da raggiungere e gli interventi da realizzare, che possono riguardare la mitigazione del rischio idrogeologico ma anche la tutela ambientale, la sostenibilità energetica e altre priorità regionali. Questi accordi prevedono l’allocazione di risorse finanziarie da parte del MASE per supportare i progetti regionali. Ad esempio, il MASE ha recentemente finanziato vari progetti con quasi 120 milioni di euro per interventi in diverse regioni. Ogni accordo specifica i soggetti responsabili dell’attuazione degli interventi e le modalità di coordinamento tra le diverse amministrazioni coinvolte. Questo include la definizione di tempi, modalità di attuazione e meccanismi di monitoraggio. Infatti, gli accordi includono sistemi di gestione, controllo e monitoraggio per garantire che gli interventi siano realizzati secondo i piani stabiliti e che le risorse siano utilizzate in modo efficiente. Per facilitare il coordinamento, vengono organizzate conferenze tra Stato, Regioni e altri soggetti tecnici, dove vengono discusse le priorità e le modalità di attuazione degli interventi. L’Amministrazione regionale sceglie un Responsabile Unico dell’Attuazione (RUA) per ogni Accordo di programma quadro, che è responsabile del coordinamento dell’attuazione. Ai sensi dell’art. 34 del d.lgs. 267/2000, è proprio il presidente della Regione, o della Provincia o il sindaco del comune, che ha il potere di iniziativa nel promuovere la conclusione dell’accordo. Se invece, si prevede il concorso di due regioni, è la Presidenza del Consiglio dei ministri ad avere il potere di iniziativa. L’Agenzia per la Coesione Territoriale gestisce le funzioni di alta vigilanza sul processo complessivo di attuazione dell’Accordo e di tutti gli altri atti di competenza correlati, nonché l’attivazione delle risorse umane e strumentali necessarie.

---

<sup>145</sup> “Dissesto idrogeologico”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 27 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/dissesto-idrogeologico>

Queste funzioni sono esercitate nei limiti della competenza delle Amministrazioni e dei soggetti preposti alla realizzazione degli interventi<sup>146</sup>.

Lo stesso articolo 34 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) evidenzia la necessità di coordinamento e la complessità degli accordi di programma, suggerendo che la loro efficacia dipende molto dalla capacità delle amministrazioni di collaborare efficacemente<sup>147</sup>.

### 2.3.2.2. Decreti di finanziamento

Il MASE adotta decreti che autorizzano e finanziano specifici progetti nelle regioni. Ad esempio, recentemente sono stati destinati quasi 120 milioni di euro per 56 interventi in 11 regioni, di cui si è già parlato<sup>148</sup>. I decreti di finanziamento mirano a sostenere interventi specifici come la prevenzione del dissesto idrogeologico, la bonifica di aree inquinate, l'efficienza energetica e la gestione delle risorse idriche. I decreti includono anche meccanismi di monitoraggio per garantire che i fondi siano utilizzati in modo efficiente e che i progetti raggiungano gli obiettivi prefissati<sup>149</sup>.

A seguito dell'approvazione dell'elenco degli interventi tramite decreti ministeriali si necessita dell'intesa dei Presidenti delle Regioni o Province autonome interessate e il concerto con il Ministro per la Protezione Civile e le politiche del mare. Agli interventi che si decide di finanziare viene assegnato un codice unico di progetto (CUP). Una volta che gli Organi di controllo (Corte dei conti e Ufficio centrale di bilancio presso il MASE) abbiano registrato gli atti di programmazione, il MASE potrà versare le risorse nelle Contabilità speciali dei Commissari di Governo. I dati di monitoraggio vengono caricati sul sistema dalle Amministrazioni titolari dei CUP ma su questi sovrintendono i Commissari di Governo<sup>150</sup>.

---

<sup>146</sup> “Accordi di Programma Quadro”, Agenzia per la Coesione Territoriale, consultato il 27 agosto 2024, <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/accordi-di-programma-quadro/>

<sup>147</sup> Articolo 34, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267

<sup>148</sup> “Dissesto idrogeologico: dal MASE 120 mln di euro per 56 interventi in 11 regioni”, Ingenio, 17 novembre 2023, <https://www.ingenio-web.it/articoli/dissesto-idrogeologico-dal-mase-120-mln-di-euro-per-56-interventi-in-11-regioni/>

<sup>149</sup> “Piano Sviluppo e Coesione (PSC)”, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 27 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/piano-sviluppo-e-coesione-psc>

<sup>150</sup> Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, “Relazione annuale al Parlamento 2023 in merito agli interventi di contrasto del dissesto idrogeologico e al loro stato d'attuazione”, pp. 8-9

Quindi, il Ministero è responsabile per l’allocazione delle risorse finanziarie attraverso i decreti di finanziamento, mentre le regioni sono responsabili dell’attuazione concreta degli interventi finanziati sul territorio. Il Ministero a questo punto supervisiona l’attuazione dei progetti finanziati ed esegue attività di monitoraggio e valutazione per garantire che i fondi siano utilizzati in modo efficiente e trasparente. Lo stesso possono fare le Regioni, svolgendo attività di monitoraggio a livello locale per garantire che gli interventi siano realizzati secondo i piani e raggiungano gli obiettivi prefissati.

Gli interventi vengono individuati tramite gli Accordi di Programma di cui si è precedentemente detto, conclusi tra Ministro dell’Ambiente e Presidente della Regione. Negli Accordi e nei connessi atti integrativi si rinvergono tutti gli interventi realizzati e in corso nel territorio della regione. Per ogni Accordo viene istituito un Comitato di Indirizzo e Controllo, composto dal Direttore Generale del Ministero dell’Ambiente, dal Direttore Generale del Dipartimento Regionale competente in materia di dissesto idrogeologico e da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile, o loro delegati. Al Comitato è affidato il compito di gestire e controllare l’intero processo di realizzazione degli interventi, garantire la revisione dell’attuazione degli stessi, sottolineare le situazioni critiche, incoraggiare l’avvio di procedure sostitutive in caso di inadempienza o di mancato rispetto dei tempi, indicare al Commissario eventuali azioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi, comporre eventuali controversie<sup>151</sup>.

Un esempio di strumento di finanziamento è il Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico. Le risorse sono distribuite a Regioni e Province autonome e sono assegnate per l’80% alle aree del Sud e per il 20% al Centro-Nord<sup>152</sup>.

Una criticità che si può incontrare parlando di finanziamento di interventi di contrasto al dissesto idrogeologico è l’istituzione di linee di finanziamento che vengono fornite dallo Stato direttamente ai Comuni. Ciò è difficile da gestire a livello operativo

---

<sup>151</sup> Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, “Relazione annuale al Parlamento 2023 in merito agli interventi di contrasto del dissesto idrogeologico e al loro stato d’attuazione”, pp. 19-22

<sup>152</sup> Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, “Relazione annuale al Parlamento 2023 in merito agli interventi di contrasto del dissesto idrogeologico e al loro stato d’attuazione”, p. 62

dalle amministrazioni locali e porta a una richiesta aggiuntiva di sostegno alle strutture regionali, che ha un impatto inevitabile sulle loro attività<sup>153</sup>.

#### 2.3.2.3. Le conferenze dei servizi: ancora strumenti di coordinamento?

Un altro strumento grazie al quale il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica si coordina con le regioni sono le Conferenze dei Servizi. La Conferenza dei servizi permette semplificazione e coordinamento. Mira a ridurre la complessità dei procedimenti amministrativi, permettendo un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti. Questo evita la necessità di ottenere separatamente pareri, nulla osta e autorizzazioni da diverse amministrazioni. Essa può essere vista dal legislatore sia come un mezzo per semplificare il procedimento che come un mezzo per coordinare gli interessi. Lo scopo è proprio quello di coordinare le attività delle amministrazioni soppesando gli interessi pubblici coinvolti con l'obiettivo di raggiungere un risultato finale unitario. Si può quindi dire che l'istituto non è stato introdotto per eliminare uno o più atti del procedimento, ma per rendere l'esame contestuale da parte di diverse amministrazioni che normalmente avrebbero svolto l'esame in fasi distinte e autonome. La conferenza dei servizi mira in definitiva a realizzare il principio di buona amministrazione di cui all'articolo 97 Cost., semplificando e accelerando le procedure. Visto l'obiettivo di questo strumento, non sono necessarie formalità specifiche per la convocazione, la costituzione o il funzionamento della conferenza. Invece, la conferenza richiede solo la significativa partecipazione delle amministrazioni. Anche nel suo obiettivo di coordinamento degli interessi pubblici, la conferenza può essere considerata uno strumento per implementare il principio di buona amministrazione. Secondo la prevalente corrente di pensiero esegetica, la conferenza dei servizi sarebbe solo un modello procedurale progettato per accelerare i tempi procedurali e esaminare insieme gli interessi pubblici attraverso la cooperazione delle singole autorità amministrative. Di conseguenza, queste sarebbero destinate a rimanere unici e unilaterali centri di imputazione. Secondo questa tesi giurisprudenziale, la conferenza si limita a facilitare il coordinamento tra pubbliche amministrazioni e ad accorciare i tempi procedurali e, ancora, a garantire un esame congiunto degli interessi coinvolti, consentendo l'assunzione

---

<sup>153</sup> Ibidem

concordata di determinazioni sostitutive di concerti, intese, assensi e pareri, fermo restando il mantenimento da parte delle amministrazioni partecipanti alla conferenza della propria discrezionalità. Come già anticipato, uno dei principi alla base della conferenza dei servizi sembra essere l'accelerazione dei tempi e l'eliminazione di duplicazioni inutili<sup>154</sup>. Questa accelera i tempi di decisione, riducendo i ritardi burocratici e migliorando la tempestività delle risposte amministrative.

È una forma di cooperazione tra pubbliche amministrazioni a cui l'amministrazione procedente ricorre quando è necessario esaminare contestualmente gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo oppure quando si ritiene ineludibile ottenere intese, accordi, nulla osta o assensi da più amministrazioni, con conseguente adozione di una decisione che ha l'effetto di sostituirsi ai predetti atti<sup>155</sup>.

Conferenze tra Stato, regioni e altri soggetti tecnici vengono organizzate per stabilire priorità e coordinare le azioni. Le conferenze dei servizi sono riunioni tra diverse amministrazioni pubbliche (Stato, Regioni, Province, Comuni) e altri enti coinvolti, come le Autorità di Bacino Distrettuale e i Commissari Straordinari per il dissesto idrogeologico. L'obiettivo è discutere, pianificare e approvare interventi specifici per la mitigazione del rischio idrogeologico<sup>156</sup>. Ad esempio, il Decreto-legge 76/2020 ha introdotto misure di semplificazione per gli interventi contro il dissesto idrogeologico, prevedendo l'uso di conferenze dei servizi per definire e approvare rapidamente i progetti. Infatti, al comma 2 dell'art. 54 sancisce che, per preparare il Piano di interventi per la mitigazione del dissesto idrogeologico, gli interventi da finanziare saranno selezionati attraverso liste regionali. Queste liste saranno definite tramite conferenze di servizi online, basate sui bisogni e le proposte delle regioni e delle province autonome, con la partecipazione di vari commissari e autorità competenti. Tutti gli interventi devono avere un codice unico di progetto e saranno monitorati secondo la normativa vigente. Si riconosce come le conferenze possano generalmente essere convocate sia in presenza che online, e coinvolgano tutti i soggetti interessati agli interventi. Questo include la valutazione delle proposte regionali e la definizione delle priorità di intervento<sup>157</sup>.

---

<sup>154</sup> Caricasole C. e Algieri P., "La conferenza di servizi", in *Il diritto amministrativo*

<sup>155</sup> *Ibidem*

<sup>156</sup> "Gestione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico", ANCI, consultato il 27 agosto 2024, [https://www.anci.it/wp-content/uploads/ANCI\\_nota-incontro-dissesto-idrogeologico.pdf](https://www.anci.it/wp-content/uploads/ANCI_nota-incontro-dissesto-idrogeologico.pdf)

<sup>157</sup> Art. 52 d.l. 76/2020

Tuttavia, i risultati desiderati non sono stati ottenuti dall'applicazione pratica dell'istituto nell'ambito dell'attività procedimentale delle amministrazioni. Nel corso di oltre trenta anni dal 1990 ad oggi, sono stati eseguiti almeno dieci interventi significativi che hanno rivoluzionato pressoché tutti gli aspetti della conferenza. L'intervento più significativo è stato il d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, che ha implementato la delega<sup>158</sup> in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, con particolare attenzione al riordino della disciplina della conferenza di servizi. La complessità della normativa e le sovrapposizioni tra fonti di rango diverso, la tendenza degli amministratori a considerare predominante ed assorbente l'interesse di cui sono rappresentanti, a discapito della visione d'insieme del "mosaico procedimentale", la scarsa responsabilità degli amministratori e la complessità della prassi sono le cause, spesso coesistenti, che hanno condotto a questa necessità di revisione della materia<sup>159</sup>. È emersa una dispersione eccessiva delle competenze. La principale causa dell'eccessiva durata del procedimento è il numero elevato di soggetti coinvolti. La convocazione di tutti i partecipanti è un compito molto impegnativo per le amministrazioni e difficile da realizzare<sup>160</sup>. La legge delega n. 124/2015 ha ridotto i tempi e i casi necessari per le conferenze di servizi, snellito i processi utilizzando anche strumenti informatici, semplificato il modello decisionale con la partecipazione alla conferenza di un rappresentante unico per tutte le amministrazioni statali, l'esplicita adozione del potere di autotutela, l'introduzione di nuove tecniche per il superamento del dissenso e l'implementazione del principio di proporzionalità. La riforma del 2016, adottata in conformità con la legge Madia, ha ridotto l'ipotesi di conferenze simultanee<sup>161</sup> e semplificato i processi di conferenza<sup>162</sup>. Il lungo processo di trasformazione che ha coinvolto la conferenza di servizi l'ha portata a trasformarsi da strumento di coordinamento a strumento di decisione<sup>163</sup>. Ciò è avvenuto attraverso una semplificazione significativa e un aumento dell'unilateralismo dell'amministrazione procedente. Inoltre, si è eliminata completamente l'idea di raccordo e mediazione degli

---

<sup>158</sup> Art. 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124

<sup>159</sup> Mascaro P., "La conferenza di servizi tra semplificazione amministrativa e partecipazione procedimentale", in *Amministrazione in cammino*, 18 ottobre 2021

<sup>160</sup> Pedrabissi S., "La nuova conferenza di servizi", in *Il Mulino*, Fascicolo 3, dicembre 2018

<sup>161</sup> Classico modello di conferenza di servizi, si svolge in modo sincrono e i rappresentanti delle amministrazioni competenti partecipano contemporaneamente, se possibile anche online.

<sup>162</sup> Mascaro P., "La conferenza di servizi tra semplificazione amministrativa e partecipazione procedimentale", in *Amministrazione in cammino*, 18 ottobre 2021

<sup>163</sup> Pedrabissi S., "La nuova conferenza di servizi", in *Il Mulino*, Fascicolo 3, dicembre 2018

interessi, riducendo così il pluralismo dell'istituto. Tra le innovazioni più importanti della riforma si rinviene la conferenza semplificata, che costituisce una fase preliminare rispetto alla conferenza ordinaria, con l'obiettivo specifico di evitare quest'ultima. Il concetto di conferenza viene utilizzato per indicare un luogo di coordinamento e confronto, un luogo pubblico per negoziare e raggiungere un accordo. Questo paradigma minimale sembra però non essere soddisfatto dalla conferenza "semplificata". Le amministrazioni procedono in modo distinto: viene convocata dall'amministrazione precedente, ma questa convocazione non è in grado di portare a un confronto. Le uniche misure di coordinamento includono un termine comune di quarantacinque o novanta giorni, la condivisione di documenti (preferibilmente digitali) e la regola del dissenso costruttivo e analiticamente motivato. La tensione irrisolta tra semplificazione e coordinamento, tra autorità e consenso, tra unilateralismo e pluralismo è stata imputata alla conferenza fino ad oggi<sup>164</sup>.

#### 2.3.2.4. La piattaforma ReNDiS e la proliferazione

Infine, un'altra iniziativa molto utile per il coordinamento è la Piattaforma ReNDiS. Le amministrazioni locali utilizzano questa piattaforma per registrare e richiedere finanziamenti per interventi di difesa del suolo. Il principale obiettivo del Repertorio ReNDiS è la creazione di un quadro unitario e sistematicamente aggiornato delle opere e delle risorse coinvolte nel settore della difesa del suolo. Questo permette a tutte le amministrazioni coinvolte di avere una visione chiara e condivisa degli interventi in corso e pianificati. Il ReNDiS è pensato come uno strumento informativo che può aiutare a coordinare e ottimizzare la spesa nazionale per la difesa del suolo e aumentare la trasparenza e l'accesso dei cittadini alle informazioni. Come anticipato, dal 2015 la piattaforma include un'area riservata alle Regioni dove possono inserire le richieste di finanziamento per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Questo facilita la gestione e l'approvazione dei progetti finanziati dal MASE<sup>165</sup>. Il ReNDiS, che inizialmente è stato progettato per raccogliere in un unico database le informazioni

---

<sup>164</sup> Scotti E., "La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo", in *Federalismi.it*, 10 agosto 2016

<sup>165</sup> "Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo", ISPRA, consultato il 27 agosto 2024, <http://www.rendis.isprambiente.it/rendisweb/>

relative a tutti gli interventi di difesa del suolo finanziati a livello nazionale, nel corso del tempo ha dimostrato di essere utile sia come strumento per monitorare l'avanzamento delle procedure degli interventi che come infrastruttura informativa atta a raccogliere le richieste di finanziamento degli interventi da parte delle Regioni o Province autonome, attraverso la quale le Autorità di bacino distrettuali e il Ministero dell'Ambiente effettuano valutazioni, priorità e, infine, selezione per il finanziamento<sup>166</sup>. Il Repertorio Nazionale risente della proliferazione e frammentazione dei vari sistemi informativi. Oltre a ReNDiS, esempi di altri sistemi di monitoraggio sono la Banca Dati Unitaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Banca Dati Amministrazioni Pubbliche – BDAP e molti altri. Anche se sono stati compiuti piccoli progressi, il percorso verso la piena integrazione dei monitoraggi e il principio di univocità dell'invio è ancora lungo. Tuttavia, sembra che la chiave di comunicazione con cui integrare le informazioni sia stata definitivamente identificata nell'utilizzo del codice CUP come elemento distintivo comune e nell'obbligo per le stazioni appaltanti di associarlo a ciascun CIG. Certamente necessario per monitorare la spesa, questo sistema di monitoraggio non fornisce informazioni sull'efficacia e sull'impatto delle opere realizzate. Ciascuno di questi sistemi informativi soddisfa finalità specifiche con ambiti di interessi, tempistiche e livelli di dettaglio diversi. Tuttavia, la maggior parte delle informazioni, procedurali, amministrative ed economico-finanziarie raccolte in diversi monitoraggi è molto simile, o addirittura identica, e l'onere di gestire una quantità così ampia di dati costituisce oggettivamente un'inefficienza del sistema. Ciò può causare discordanze, ritardi o inadempimenti nella trasmissione dei dati. Si riconosce la centralità della cooperazione tra le amministrazioni affinché questa garantisca un quadro aggiornato e completo degli interventi, attraverso l'utilizzo della piattaforma ReNDiS<sup>167</sup>.

## *2.4. Conclusioni*

Il coordinamento tra Stato e Regioni è stato messo in crisi principalmente dalla riforma della conferenza dei servizi. Se si accoglie l'idea che la conferenza dei servizi si sia

---

<sup>166</sup> “Relazione annuale al Parlamento 2023 in merito agli interventi di contrasto del dissesto idrogeologico e al loro stato d'attuazione”, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica

<sup>167</sup> Corte dei Conti, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G

trasformata da strumento di coordinamento a strumento decisionale, allora ci si rende conto di come questo abbia ridotto la capacità di mediazione e di confronto tra le diverse amministrazioni coinvolte. Nel caso del dissesto idrogeologico, dove è fondamentale una visione olistica e integrata del territorio, l'assenza di un efficace coordinamento può portare a decisioni non coerenti con le esigenze di prevenzione e gestione del rischio su scala regionale e nazionale. Inoltre, l'eccessivo numero di soggetti coinvolti e la complessità della convocazione nella conferenza dei servizi ha già causato ritardi nei procedimenti. Nella gestione del rischio idrogeologico, questi ritardi possono tradursi in un mancato tempestivo intervento su aree critiche, esponendo i territori a maggiori rischi di frane, alluvioni e altre calamità naturali. Il tempo è un fattore chiave nella gestione del dissesto idrogeologico, sia per prevenire che per mitigare danni, e una gestione lenta può aggravare la situazione. Il passaggio a un approccio più unilaterale, come evidenziato dalla riforma del 2016, può compromettere il bilanciamento degli interessi locali e nazionali. Nel caso del dissesto idrogeologico, le esigenze locali, come la protezione di comunità specifiche, possono essere messe in secondo piano rispetto alle decisioni prese a livello centrale. Questo sbilanciamento potrebbe portare a soluzioni inadeguate o inefficaci sul piano territoriale, lasciando scoperti settori vulnerabili. La semplificazione della conferenza, come avvenuto con l'introduzione della "conferenza semplificata", ha ridotto lo spazio per un approfondito confronto tecnico tra i vari enti. La gestione del rischio idrogeologico richiede un'analisi tecnica multidisciplinare e un forte coordinamento tra enti con competenze specifiche (ambientali, urbanistiche, di protezione civile). Senza un adeguato confronto, c'è il rischio di adottare misure superficiali o mal calibrate, che potrebbero non affrontare adeguatamente le cause del dissesto. In sintesi, il fallimento del coordinamento all'interno della conferenza dei servizi potrebbe portare a una gestione frammentaria, lenta e inefficace del rischio idrogeologico, compromettendo la capacità di prevenire e mitigare disastri naturali. Il mancato dialogo tra amministrazioni e la riduzione del pluralismo decisionale rischiano di esporre i territori a danni evitabili, riducendo la resilienza delle comunità colpite.

Anche la proliferazione e frammentazione dei vari sistemi informativi e le conseguenti inefficienze nel monitoraggio possono avere un impatto significativo sulla gestione del dissesto idrogeologico. La presenza di molteplici sistemi di monitoraggio non integrati (come ReNDiS, BDAP e altri) può ostacolare la condivisione delle

informazioni tra le amministrazioni centrali e locali. Questo impedisce una visione complessiva e aggiornata degli interventi sul dissesto idrogeologico, rendendo difficile identificare le aree più critiche e prioritarie. La frammentazione dei dati può anche portare a decisioni non allineate e a interventi poco coordinati, riducendo l'efficacia della gestione del rischio. Inoltre, l'uso di sistemi informativi diversi, con dati simili ma raccolti in modo separato, implica un lavoro ridondante per le amministrazioni, aumentando gli oneri amministrativi e i costi operativi. Questo si traduce in una minore efficienza nel monitoraggio e nella gestione del dissesto idrogeologico, poiché le risorse vengono sprecate nella gestione burocratica piuttosto che concentrate sulle attività sul campo. Ancora, la mancanza di integrazione tra i sistemi informativi può causare ritardi nella trasmissione e nell'aggiornamento dei dati sugli interventi in corso o pianificati. Ritardi nella comunicazione dei progressi o delle criticità possono ostacolare l'attuazione tempestiva degli interventi necessari per prevenire o mitigare il dissesto idrogeologico, con conseguenze dirette sulla sicurezza delle popolazioni e dei territori coinvolti. In sintesi, le criticità legate alla frammentazione e inefficienza dei sistemi informativi possono compromettere gravemente la gestione del dissesto idrogeologico. Un monitoraggio poco integrato e inefficace riduce la capacità delle amministrazioni di prendere decisioni tempestive e informate, aumentando il rischio per i territori vulnerabili e sprecando risorse preziose che potrebbero essere impiegate per la prevenzione e la mitigazione del rischio.

In generale, per ciò che riguarda la governance in materia di dissesto idrogeologico, è necessario semplificare i processi decisionali e le strutture, ridurre i tempi di concertazione e dare alle strutture coinvolte compiti specifici, sia di coordinamento che di attuazione. Finora, la governance utilizzata per combattere il dissesto idrogeologico ha evidenziato tutte le carenze. La quantità di strutture nazionali e locali coinvolte non ha portato a una riduzione della spesa o degli interventi e ha frammentato i processi decisionali e le responsabilità associate. Le strutture sono molteplici (cabine di regia, strutture di missione, segreterie tecniche ecc.), così come i processi decisionali e le relative responsabilità. Ciò non ha aiutato affatto nel raggiungimento di una gestione ordinata ed efficace della lotta al dissesto<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> Ibidem

## **CAPITOLO 3**

### ***Il ruolo indiretto dei Ministeri nella gestione del dissesto idrogeologico***

#### ***3.1. Introduzione***

Nonostante gli attori principali, quando si parla di dissesto idrogeologico, siano la Protezione Civile e il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, esistono altri organi che con le loro politiche incidono sulla prevenzione del rischio idrogeologico. Il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (MASAF), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e il Ministero dell'Interno hanno un ruolo indiretto e ausiliario, ma cruciale nella gestione del dissesto idrogeologico. L'importanza di questi ministeri risiede nel fatto che, sebbene non siano direttamente responsabili della gestione del dissesto idrogeologico, le loro politiche e azioni contribuiscono in maniera determinante a prevenire e mitigare i rischi territoriali, garantendo un approccio integrato e coordinato tra diversi ambiti e livelli istituzionali. Il MASAF, ad esempio, contribuisce attraverso la gestione sostenibile delle risorse forestali e agricole, promuovendo pratiche che riducono il rischio di erosione del suolo e degrado ambientale, che sono tra le principali cause di dissesto. La prevenzione dei disastri naturali richiede una gestione corretta del territorio e delle risorse naturali, compito centrale del MASAF. Il MIT ha un impatto indiretto ma significativo nel mitigare il rischio idrogeologico attraverso la pianificazione e la realizzazione di infrastrutture resilienti. La messa in sicurezza di strade, ponti, dighe e altre opere infrastrutturali è fondamentale per prevenire o ridurre l'impatto di frane, alluvioni e smottamenti. Il Ministero dell'Interno svolge un ruolo chiave nella gestione delle emergenze, coordinando la protezione civile, le prefetture e i corpi di soccorso in caso di calamità legate al dissesto idrogeologico. La sua funzione di coordinamento aiuta a rispondere tempestivamente alle emergenze e a mettere in atto misure preventive nelle zone a rischio.

Il capitolo ha lo scopo di analizzare le competenze di questi ministeri e i relativi strumenti con i quali si interfacciano e dialogano con le Regioni. In questo senso, si dedica

un paragrafo ad ogni ministero e per ognuno di essi si indagano competenze ausiliarie e contributi al dissesto idrogeologico. Analizzando come ognuno di questi si coordini con le Regioni, si va a esaminare punti di forza e criticità dei vari strumenti di coordinamento, a volte comuni a tutte le amministrazioni centrali.

### *3.2. Il Ministero dell'Interno*

Nella materia del dissesto idrogeologico il Ministero dell'Interno svolge la funzione principale di assegnare contributi agli enti locali per la progettazione e l'esecuzione di interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico. Il Ministero è, quindi, “responsabile della borsa”, ovvero del trasferimento ai Comuni di risorse che vadano a finanziare gli interventi di messa in sicurezza del territorio e delle infrastrutture<sup>169</sup>. Nel fare ciò fornisce supporto ai comuni, specialmente quelli più piccoli, e ne condiziona l'attività. Senza le risorse fornite dal Ministero, i comuni non potrebbero mettere in sicurezza il territorio, rischiando di far aumentare il rischio idrogeologico. Il Ministero dell'Interno destina fondi agli enti locali, come comuni, province e città metropolitane, per finanziare interventi volti a mettere in sicurezza il territorio dai rischi idrogeologici, come frane, alluvioni ed erosioni. Questi fondi provengono dal bilancio statale e vengono stanziati attraverso leggi di finanziamento specifiche o piani di investimento pluriennali, il cui scopo è ridurre il rischio idrogeologico. Il finanziamento può avvenire sia su base annuale che in modo straordinario, con precedenza data alle zone più vulnerabili<sup>170</sup>. La procedura richiede che i comuni presentino dei progetti di intervento, che vengono successivamente valutati dal punto di vista tecnico ed economico prima che il Ministero assegni i fondi necessari.

Molti piccoli e meno sviluppati comuni italiani non hanno le risorse amministrative o tecniche per realizzare complessi progetti di messa in sicurezza del territorio. Pertanto, il Ministero, in collaborazione con la Protezione Civile e le prefetture,

---

<sup>169</sup> Circolare del Ministero dell'Interno “Dissesto idrogeologico. Monitoraggio delle aree più a rischio del territorio nazionale”, Ministero dell'Interno, 2 dicembre 2022, [https://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1181/circolare\\_Ministero\\_Interno\\_dissesto\\_idrogeologico.pdf](https://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1181/circolare_Ministero_Interno_dissesto_idrogeologico.pdf)

<sup>170</sup> “E' online il decreto sui contributi ai Comuni per la messa in sicurezza di edifici e del territorio”, Ministero dell'Interno, 10 gennaio 2022, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/e-line-decreto-sui-contributi-comuni-messa-sicurezza-edifici-e-territorio>

fornisce a questi enti un supporto tecnico e gestionale. Ciò li aiuta non solo nella fase di progettazione degli interventi, ma anche nella richiesta e gestione dei fondi necessari. Questo sostegno è di fondamentale importanza poiché, senza i finanziamenti statali, molti comuni non sarebbero in grado di intraprendere lavori per mettere in sicurezza il territorio, lasciandolo a un rischio sempre maggiore di disastri. Ma anche perché il Ministero può dare priorità agli interventi in base ai livelli di rischio e alle risorse disponibili, guidando così i comuni su come e dove agire con urgenza.

Poiché il Ministero dell'Interno amministra i finanziamenti necessari per i progetti di prevenzione del dissesto, detiene anche un certo potere sulla pianificazione degli interventi. Di conseguenza, i comuni devono allineare i loro piani territoriali e urbanistici alle linee guida fornite dal governo centrale e dalle politiche nazionali di prevenzione del rischio idrogeologico. Senza il finanziamento del Ministero, i comuni non potrebbero sostenere da soli i necessari interventi. Questo li obbliga a collaborare strettamente con il Ministero per ottenere le risorse di cui hanno bisogno. Il Ministero può stabilire criteri o linee guida per lo sviluppo dei progetti, assicurando così una certa coerenza nelle misure di prevenzione adottate in tutto il Paese.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 settembre 2021 aggiorna i criteri, le modalità e l'entità delle risorse destinate al finanziamento degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico. Questo decreto definisce le nuove linee guida per affrontare in modo più efficace questo importante problema ambientale. Il decreto individua criteri chiari per identificare gli interventi prioritari per contrastare il rischio idrogeologico e ottenere il relativo finanziamento. È suddiviso in sei fasi: presentazione delle richieste di finanziamento, classificazione degli interventi da realizzare e valutazione economica e delle procedure di appalto, fase transitoria, monitoraggio degli interventi, catalogo degli interventi integrati per la mitigazione del rischio idrogeologico e la tutela ambientale e scheda per proposte interventi. Il processo di valutazione degli interventi per i quali è richiesto un finanziamento prevede diverse fasi. Quando il finanziamento riguarda tutte le tipologie di interventi di mitigazione del rischio, la Regione può proporre la sua suddivisione tra le quattro tipologie (alluvioni, frane, erosione costiera, valanghe), che sarà valutata dal Ministero. Gli interventi finanziati riguardano situazioni di rischio urgenti e indifferibili, come fenomeni di dissesto che impediscono la fruibilità di collegamenti, minacciano beni ambientali o culturali o

strutture strategiche. Il soggetto responsabile della programmazione regionale può individuare, entro il 20% del finanziamento, interventi prioritari anche prescindendo dai punteggi calcolati. Gli eventuali interventi non inclusi ma prioritari secondo i punteggi ReNDiS si intendono ritirati dalla Regione e vengono archiviati, fermo restando la possibilità di riproporre l'intervento<sup>171</sup>.

Il mancato stanziamento di fondi o i ritardi nella loro elargizione avrebbero gravi conseguenze per i comuni e, in generale, per la sicurezza del territorio. Le zone ad alto rischio di dissesto idrogeologico, soprattutto in un contesto di cambiamenti climatici che amplificano il rischio di eventi meteorologici estremi, richiedono interventi immediati e costanti. Se i comuni non dovessero ricevere i fondi necessari, il rischio idrogeologico si aggraverebbe, con frane, alluvioni e disastri sempre più frequenti e devastanti. Senza adeguati finanziamenti, le comunità locali non potrebbero affrontare efficacemente i problemi legati al dissesto del territorio, mettendo a repentaglio la sicurezza dei cittadini. Strade, ponti, edifici pubblici e altre importanti infrastrutture potrebbero subire danni o distruzioni, con conseguenze significative sull'economia locale e sulla sicurezza dei cittadini. Se un territorio non è messo in sicurezza, i cittadini sono esposti a maggiori rischi, sia per i danni alle loro proprietà che per possibili vittime in caso di eventi catastrofici. Il Ministero dell'Interno svolge un ruolo essenziale in questo contesto, distribuendo le risorse economiche indispensabili per prevenire e gestire il dissesto idrogeologico. Il suo lavoro è fondamentale per garantire che tutti i comuni, soprattutto quelli con minori risorse, possano intraprendere le necessarie azioni per proteggere i cittadini e le infrastrutture dai rischi connessi al dissesto.

Inoltre, si occupa di coordinare le operazioni in situazioni di emergenza, soprattutto tramite le Prefetture e i Corpi di soccorso. Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n.1/2018, il Prefetto, rappresentante del Ministero dell'Interno sul territorio, garantisce un flusso continuo e uno scambio informativo con il Dipartimento della protezione civile, la Regione, i Comuni, il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile del Ministero dell'Interno. Le prefetture svolgono un ruolo fondamentale nel coordinare le attività di protezione civile a livello territoriale. Collaborano

---

<sup>171</sup> “Rischio idrogeologico: i criteri e le modalità per l'accesso ai finanziamenti”, BibLus, 17 novembre 2021, <https://biblus.acca.it/rischio-idrogeologico-i-criteri-e-le-modalita-per-laccesso-ai-finanziamenti/>

strettamente con le autorità locali e le forze dell'ordine per gestire efficacemente le situazioni di emergenza<sup>172</sup>. I Corpi di soccorso, coordinati dal Ministero dell'Interno, svolgono un ruolo essenziale nell'affrontare tempestivamente le emergenze legate a eventi meteo-idrologici estremi e altre calamità naturali<sup>173</sup>. I Vigili del Fuoco sono tra i primi a intervenire in caso di eventi legati al dissesto idrogeologico, come frane, alluvioni e smottamenti<sup>174</sup>. Il loro compito è garantire la sicurezza delle persone, gestire l'evacuazione e affrontare situazioni critiche per limitare danni e vittime. Grazie alla loro capacità di rapido intervento, rappresentano una risorsa essenziale nella fase di emergenza. I Vigili del Fuoco sono responsabili degli interventi tecnici urgenti, come il salvataggio di persone, il recupero di beni e la messa in sicurezza delle infrastrutture. In situazioni di dissesto idrogeologico, come il crollo di edifici, l'evacuazione di persone intrappolate da alluvioni o frane, e la rimozione di ostacoli dalle strade, i Vigili del Fuoco sono spesso chiamati a intervenire. Essi hanno anche una competenza tecnica nel valutare il rischio immediato e stabilire le misure di sicurezza necessarie. Le forze dell'ordine, la Polizia di Stato e i Carabinieri, sotto il controllo del Ministero, lavorano insieme per garantire la sicurezza pubblica durante le situazioni di emergenza. Il loro ruolo è fondamentale nel facilitare le evacuazioni e impedire l'accesso alle aree a rischio. In situazioni particolarmente complesse, possono essere chiamati in aiuto team specializzati, come le squadre di sommozzatori dei Vigili del Fuoco, per affrontare con successo situazioni difficili come frane o inondazioni. Il Ministero dell'Interno svolge un ruolo centrale nel sistema di gestione delle emergenze in Italia. Le Prefetture, a livello provinciale, coordinano tutte le forze di soccorso, dalla predisposizione dei piani di emergenza all'assistenza post-crisi. I corpi di soccorso, come i Vigili del Fuoco e la Polizia intervengono sul campo per tutelare la popolazione e mettere in sicurezza le infrastrutture, operando un sistema integrato e ben organizzato per affrontare situazioni di emergenza.

Un esempio di contributo è il programma pluriennale di finanziamenti previsto fino al 2033 per un totale di 1 miliardo e 600 milioni di euro. Il contributo viene distribuito

---

<sup>172</sup> Villafrate A., "Prefettura: funzioni, compiti e ruolo del prefetto", Studio Cataldi, 5 maggio 2020, <https://www.studiocataldi.it/articoli/38264-prefettura.asp>

<sup>173</sup> "Emergenza e soccorso", Ministero dell'Interno, consultato il 19 settembre 2024, <https://www.interno.gov.it/it/temi/prevenzione-e-soccorso/emergenza-e-soccorso>

<sup>174</sup> Realacci E., "Sarno, fango sull'Italia", in *Equilibri* 2/1998, p. 220

a ciascun ente in base ad un ordine di priorità. Primi tra tutti vengono finanziati gli investimenti per proteggere le aree a rischio idrogeologico, poi gli investimenti per migliorare la sicurezza delle strade, ponti e viadotti e, infine, gli investimenti di progetti di messa in sicurezza di edifici, con priorità per gli edifici scolastici e gli altri edifici di proprietà dell'ente<sup>175</sup>. Il Ministero dell'Interno, in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, conduce controlli a campione delle opere pubbliche oggetto del finanziamento<sup>176</sup>.

Di recente, il Ministero, in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha destinato 300 milioni di euro per affrontare il dissesto idrogeologico<sup>177</sup>. I fondi, destinati agli enti locali, dovranno essere impiegati per progetti finalizzati alla messa in sicurezza dei territori a rischio idrogeologico, all'efficientamento energetico e alla sicurezza delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio degli enti locali, oltre che per investimenti nella messa in sicurezza delle strade, per l'anno 2024<sup>178</sup>.

Nel contesto del Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale, il Ministero dell'Interno è incaricato di sviluppare il Piano Dissesto Piccoli Comuni, altro strumento importante per decidere l'allocazione delle risorse, che prevede l'erogazione di contributi per interventi di messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale. Tali fondi, previsti da diverse leggi già in vigore, sono destinati ai Comuni con una popolazione fino a 20 mila abitanti e a quelli situati in zone a rischio sismico 1 e 2. Gli interventi finanziati riguardano la progettazione e l'esecuzione di lavori volti al miglioramento e all'adeguamento antisismico degli edifici pubblici, nonché alla protezione del territorio dal dissesto idrogeologico. Uno dei fondi che andrà a coprire le risorse necessarie è proprio il Fondo piccoli comuni, per un ammontare di 400 milioni di euro. Nel 2019 è stato concesso un finanziamento di quasi 111 milioni di euro a 46 Comuni per 99 interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. I contributi totali ai Comuni per l'anno 2020 sono stati pari a 400 milioni. Agli interventi per la messa in sicurezza delle aree a rischio idrogeologico è stata assegnata la massima priorità e sono stati distinti in interventi

---

<sup>175</sup> Art. 1, comma 141, legge 145/2018

<sup>176</sup> Art. 1, comma 147, legge 145/2018

<sup>177</sup> Decreto del Ministero dell'Interno 17 aprile 2024

<sup>178</sup> "Sicurezza idrogeologica: in arrivo nuovi fondi", Ambiente e Sicurezza, 29 aprile 2024, <https://www.ambientesicurezzaweb.it/sicurezza-idrogeologica-in-arrivo-nuovi-fondi/>

di tipo preventivo per aree con un elevato rischio di frana o idraulico, certificati dal personale tecnico competente dell'ente o di altre istituzioni sulla base dei dati Ispra per ridurre il rischio e aumentare la resilienza del territorio e interventi per aumentare la resilienza al rischio idraulico o di frana e riparare strutture e infrastrutture danneggiate da calamità naturali. Nel 2020 sono stati finanziati 584 interventi<sup>179</sup>. Per il 2021 le risorse previste sono state aumentate di 900 milioni di euro<sup>180</sup>, rispetto ai 350 milioni decisi dall'art. 1, comma 139 della legge 145/2018. Nel 2022 si è raggiunta la cifra di 1.750 milioni di euro<sup>181</sup>.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha assegnato al Ministero dell'Interno l'Investimento 2.2 della Missione 2, Componente 4, Misura 2. L'investimento in questione, che comprende interventi di piccola e media entità, ha l'obiettivo di rafforzare la resilienza dei territori e favorire la valorizzazione e lo sviluppo sostenibile. Gli interventi sono situati in aree urbane e puntano principalmente alla prevenzione e alla riduzione dei rischi connessi al dissesto idrogeologico e alla messa in sicurezza delle aree urbane potenzialmente esposte a tali pericoli. Inoltre, sono finalizzati alla messa in sicurezza degli edifici attraverso interventi di adeguamento sismico e miglioramento strutturale, oltre a promuovere l'efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica e degli edifici. Per quanto riguarda le opere di media portata, nel 2021 le risorse assegnate sono state di 1.849,50 milioni di euro, le quali hanno finanziato 2846 opere per 1912 comuni<sup>182</sup>.

### *3.2.1. Il coordinamento con le Regioni: il ruolo del prefetto*

Un attore centrale nel coordinamento tra Ministero dell'Interno e Regioni è il prefetto. Il prefetto coordina e raccorda gli organi istituzionali statali e quelli delle autonomie locali attraverso l'Ufficio Territoriale del Governo, cui sono attribuite tutte le funzioni esercitate

---

<sup>179</sup> Corte dei Conti, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G, pp. 61-65

<sup>180</sup> Art. 1, comma 139-bis della legge n. 145/2018

<sup>181</sup> Corte dei Conti, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G, p. 66

<sup>182</sup> "Informazioni [M2C4 – Investimento 2.2]", Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, 1° febbraio 2022, <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/pnrr/informazioni-m2c4-investimento-2-2>

a livello periferico dallo Stato. Nel quadro del “federalismo solidale”<sup>183</sup>, il prefetto, nel suo ruolo di coordinamento, può richiedere alle strutture amministrative periferiche dello Stato di adottare provvedimenti per evitare gravi pregiudizi ai servizi offerti ai cittadini e per rispettare la collaborazione con le autonomie locali. Se le iniziative necessarie non vengono intraprese entro il termine indicato, il Prefetto, previo consenso del Ministro competente, può intervenire direttamente, informandone preventivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>184</sup>. È responsabile dei rapporti con il sistema delle autonomie locali e lo fa con l’assistenza di una Conferenza permanente composta anche dai dirigenti delle strutture periferiche regionali dello Stato. La prefettura – Ufficio territoriale del governo, tramite la Conferenza permanente, funge da centro di mediazione sociale<sup>185</sup> e di risoluzione dei conflitti a livello locale, cercando di coinvolgere il maggior numero possibile di organizzazioni locali. In quanto “sede privilegiata” per la negoziazione politica tra le amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali, favorisce la cooperazione tra le attività dello Stato, delle regioni e delle province autonome<sup>186</sup>. Per la materia della quale ci si sta occupando è importante ricordare anche il ruolo del prefetto nella gestione delle emergenze. I prefetti sono responsabili della gestione dei primi soccorsi e del coordinamento delle parti statali e locali del sistema della protezione civile e del volontariato in caso di calamità<sup>187</sup>.

Un esempio del ruolo centrale che riveste questa figura nel coordinamento è dato dall’esperienza del prefetto di Varese, Salvatore Pasquariello, il quale ha presieduto una riunione per esaminare i problemi relativi al dissesto idrogeologico in alcuni comuni. Alla riunione hanno preso parte anche rappresentanti della provincia, della regione e i sindaci dei comuni interessati. Dopo aver presentato le misure prese e quelle in programma, i

---

<sup>183</sup> “Il prefetto”, Ministero dell’Interno, consultato il 3 settembre 2024, [https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0122\\_funzioni\\_prefettizie.pdf#:~:text=Il%20Prefetto%2C%20attraverso%20l%E2%80%99Ufficio%20Territoriale%20del%20Governo%2C%20cui,e%20di%20accordo%20tra%20gli%20organi%20istituzionali%20statali](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0122_funzioni_prefettizie.pdf#:~:text=Il%20Prefetto%2C%20attraverso%20l%E2%80%99Ufficio%20Territoriale%20del%20Governo%2C%20cui,e%20di%20accordo%20tra%20gli%20organi%20istituzionali%20statali)

<sup>184</sup> Art. 11, comma 4 del d.lgs. n.300/1999

<sup>185</sup> “Bilancio Comunità Persona”, in *Diritto e Conti*, 2/2020, p. 193

<sup>186</sup> “Governo sul territorio: le Prefetture”, Ministero dell’Interno, consultato il 3 settembre 2024, <https://www.interno.gov.it/it/temi/territorio/governo-sul-territorio-prefetture>

<sup>187</sup> “Il prefetto”, Ministero dell’Interno, consultato il 3 settembre 2024, [https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0122\\_funzioni\\_prefettizie.pdf#:~:text=Il%20Prefetto%2C%20attraverso%20l%E2%80%99Ufficio%20Territoriale%20del%20Governo%2C%20cui,e%20di%20accordo%20tra%20gli%20organi%20istituzionali%20statali](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0122_funzioni_prefettizie.pdf#:~:text=Il%20Prefetto%2C%20attraverso%20l%E2%80%99Ufficio%20Territoriale%20del%20Governo%2C%20cui,e%20di%20accordo%20tra%20gli%20organi%20istituzionali%20statali)

rappresentanti della provincia e della regione Lombardia hanno accettato l'invito del prefetto a formare un gruppo di lavoro per discutere le esigenze dei comuni. Secondariamente, questi elementi saranno incorporati in un progetto definitivo che, dopo essere stato completato con la partecipazione dei rappresentanti delle comunità montane, sarà inviato alla direzione competente della regione per il finanziamento delle opere destinate alla messa in sicurezza delle aree ad alto rischio idrogeologico. È stato organizzato un incontro finale in prefettura per discutere con tutti gli enti coinvolti sulle decisioni prese<sup>188</sup>.

Come anticipato, i prefetti ricoprono un ruolo centrale in caso di eventi come frane o alluvioni, coordinando le operazioni di soccorso e di emergenza e assicurando che le misure siano messe in atto efficacemente. Sono altrettanto cruciali per la collaborazione con le autorità locali nello sviluppo di piani di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico, promuovendo interventi sia strutturali che non strutturali per ridurre la vulnerabilità del territorio, come evidenziato dall'esempio della prefettura di Varese.

Quella del prefetto è stata definita anche come figura di “pivot”<sup>189</sup> che si occupa di saldare la molteplice presenza istituzionale sul territorio, la quale spesso incide negativamente sull'efficacia dei procedimenti amministrativi. Un'esigenza sempre più pressante quella di unità di fronte a un proliferare di istituzioni, alla quale lo Stato deve rispondere riconducendo all'unità attraverso la cooperazione. Per questo si ha bisogno di individuare un'autorità che sia in grado di svolgere questa funzione di coordinamento, raccordo e mediazione. La Prefettura, con questo scopo, si offre come “sede istituzionale neutrale” per il dialogo, garantendo imparzialità e rispetto dei ruoli a tutte le parti coinvolte. Il prefetto deve lavorare sempre nel rispetto del principio di leale collaborazione, in modo tale da garantire l'equiordinazione di tutti gli enti territoriali. Si pongono come mediatori, imparziali, quando sorgano conflitti, così da far prevalere sempre l'interesse generale. Quest'ultimo viene raggiunto proprio grazie a mediazione e coordinamento. Il principio della leale collaborazione nel tempo ha superato il principio di sovraordinazione statale. La funzione di raccordo con le autonomie locali è il nucleo

---

<sup>188</sup> “Varese, le misure della prefettura contro il dissesto idrogeologico”, Ministero dell'Interno, 11 marzo 2024, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/varese-misure-prefettura-contro-dissesto-idrogeologico>

<sup>189</sup> Lega L., “Il ruolo del prefetto nella complessità istituzionale e sociale”, ANFACI, <https://www.anfacci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

principale dell'azione prefettizia ed avviene nelle Conferenze permanenti. In base all'art. 10 della legge 131/2003, il prefetto del capoluogo assume il ruolo di Rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie locali. La sua funzione di raccordo è essenziale quando, nei processi decisionali, si debbano confrontare diverse istanze. Nonostante la sua lunga storia, questa figura rimane sempre centrale ed attuale nell'esigenza di garantire l'unitarietà della Repubblica e nel presentarsi come punto di riferimento a livello centrale e periferico<sup>190</sup>.

### *3.3. Il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste*

Sebbene il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste non abbia responsabilità dirette sul dissesto idrogeologico, svolge comunque un ruolo importante poiché è coinvolto in politiche relative alla gestione del territorio agricolo e forestale. L'attività agricola e forestale incide sulla gestione del territorio e può influire sulla prevenzione del dissesto idrogeologico<sup>191</sup>. Per esempio, il Ministero dell'Agricoltura può promuovere pratiche agricole sostenibili e il rimboschimento, che contribuiscono alla stabilità del suolo e alla prevenzione di fenomeni erosivi e alluvionali. Le foreste svolgono un ruolo cruciale come barriera naturale contro l'erosione del suolo, riducendo il rischio di frane e alluvioni<sup>192</sup>. Il MASAF si occupa di promuovere una gestione forestale sostenibile e di incentivare il rimboschimento, attività chiave per migliorare la stabilità del terreno. L'adozione di pratiche agricole sostenibili, come l'agricoltura conservativa o integrata, contribuisce a ridurre l'erosione e il degrado. Il Ministero promuove metodi che limitano la perdita di suolo, favoriscono la conservazione della biodiversità e migliorano la qualità complessiva del territorio agricolo. Il MASAF svolge un ruolo cruciale nella pianificazione e gestione delle aree rurali. Attraverso l'incentivazione di progetti di manutenzione del territorio e del paesaggio agricolo, contribuisce a mantenere la stabilità del suolo e a prevenire fenomeni dannosi come frane e inondazioni. Tutelare le risorse naturali, come acqua e terreni coltivabili, è fondamentale

---

<sup>190</sup> Ibidem

<sup>191</sup> "Towards an Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable City: Approaches and Tools", in *BDC*, 2/2014, p. 328

<sup>192</sup> Muys B. et al., "Quale ruolo svolgono le foreste nel ciclo idrologico?", EFI, [https://efi.int/forestquestions/q7\\_it](https://efi.int/forestquestions/q7_it)

per prevenire disastri idrogeologici. Il Ministero regola e promuove attività di bonifiche e irrigazione per migliorare la resilienza del territorio.

La collaborazione tra diversi ministeri, come quello dell’Ambiente e dell’Agricoltura, è quindi fondamentale per affrontare il problema del dissesto idrogeologico in modo integrato. Il Ministero dell’Ambiente si occupa della pianificazione e della tutela ambientale, mentre il Ministero dell’Agricoltura gestisce le politiche relative all’agricoltura e alle foreste. È fondamentale che i due ministeri collaborino per assicurare che le attività agricole e forestali siano conciliate con la salvaguardia del suolo e la prevenzione del degrado. Gli interventi per ridurre il rischio idrogeologico necessitano di un approccio integrato, dove politiche agricole, gestione idrica, tutela forestale e pianificazione urbana siano in sinergia. Senza questo coordinamento, le azioni settoriali potrebbero risultare inefficaci o persino danneggiare il territorio. La cura responsabile del terreno tramite metodi agricoli ecologici e azioni boschive è fondamentale per limitare i rischi di instabilità del suolo. Strategie agrarie non allineate con quelle ambientali possono aggravare l’erosione, mentre un approccio congiunto assicura lo sviluppo di soluzioni che giovano sia all’habitat naturale che alla resa dei campi. La sinergia consente di massimizzare l’impiego di risorse finanziarie e tecniche, indirizzando i fondi verso iniziative congiunte volte alla protezione del territorio. Ciò garantisce una gestione più oculata dei finanziamenti e una superiore efficacia nelle azioni preventive e di recupero. In sintesi, una collaborazione interministeriale assicura che pianificazione territoriale, pratiche agricole eco-sostenibili e tutela ambientale si fondano per contrastare efficacemente e a lungo termine il problema del dissesto idrogeologico.

Un esempio della collaborazione tra ministeri è il documento “Linee guida per la valutazione del dissesto idrogeologico e la sua mitigazione attraverso misure e interventi in campo agricolo e forestale”<sup>193</sup>. Questo documento nasce da un’iniziativa congiunta del già Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MiPAAF) e del già Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), con l’obiettivo di individuare misure e interventi per mitigare il dissesto idrogeologico nelle aree agricole e forestali. Le attività agro-forestali, se gestite in modo sostenibile, possono

---

<sup>193</sup> ISPRA, “Linee guida per la valutazione del dissesto idrogeologico e la sua mitigazione attraverso misure e interventi in campo agricolo e forestale”, 85/2013

contribuire significativamente alla tutela del territorio e alla prevenzione dei fenomeni di dissesto, considerando che una grande parte del Paese ha ancora una vocazione rurale. Le Linee Guida propongono metodologie basate sull'integrazione di dati territoriali per individuare le aree prioritarie di intervento. Le misure, oltre a prevenire il degrado del suolo, offrono vantaggi socioeconomici legati alla valorizzazione delle produzioni di qualità e all'energia rinnovabile. Il documento include un sistema di monitoraggio delle misure, con verifiche sul campo e tecnologie satellitari, ed è orientato a sostenere le politiche di sviluppo rurale e le strategie di adattamento ai cambiamenti climatici<sup>194</sup>.

Nel passato, le attività agricole e forestali hanno modellato il territorio italiano, creando paesaggi belli ma influenzando anche aree predisposte a degrado e dissesto idrogeologico. Questi fenomeni venivano affrontati attraverso pratiche mirate e opere di tutela del territorio. Tuttavia, dopo la Seconda Guerra Mondiale, l'abbandono delle attività agro-silvo-pastorali nelle aree montane e collinari, insieme alla meccanizzazione agricola, ha aumentato i fenomeni di dissesto, come frane ed erosione del suolo. Le Linee Guida si propongono di mitigare il dissesto idrogeologico in queste aree, definendo azioni prioritarie e misure estensive. Gli obiettivi includono la riduzione dell'erosione e delle frane, la protezione del territorio, il mantenimento della fertilità del suolo, la conservazione della biodiversità e la gestione forestale sostenibile. Inoltre, le Linee Guida mirano a ridurre le emissioni di gas serra attraverso una migliore gestione del suolo e delle foreste, e a sostenere l'imprenditoria giovanile nel settore agricolo e forestale<sup>195</sup>.

Con la presentazione della Strategia Nazionale del già Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (MIPAAF) su risparmio idrico, tutela territoriale, lotta al dissesto idrogeologico si è riconosciuta all'amministrazione centrale competenza nella gestione delle risorse idriche, nella programmazione e finanziamento di interventi e nella creazione di banche dati. Infatti, la Strategia nazionale è un programma importante per le risorse investite e il numero di progetti coinvolti. Divisa nei bienni 2018-2019 e 2020, ha finanziato 67 progetti di bonifica e risparmio idrico nel primo biennio, per un totale di 629 milioni di euro. Nel 2020 era previsto l'avvio di altri 52 progetti con un investimento di circa 500 milioni di euro. La Strategia include anche la Banca Dati degli Investimenti

---

<sup>194</sup> ISPRA, "Linee guida per la valutazione del dissesto idrogeologico e la sua mitigazione attraverso misure e interventi in campo agricolo e forestale", 85/2013, p. V

<sup>195</sup> ISPRA, "Linee guida per la valutazione del dissesto idrogeologico e la sua mitigazione attraverso misure e interventi in campo agricolo e forestale", 85/2013, p. 1

Irrigui e il Sistema Informativo per la gestione delle risorse idriche in agricoltura (SIGRIAN), strumenti utili per ridurre i rischi legati alla scarsità idrica e al dissesto idrogeologico. Questi interventi rivestono un'importanza fondamentale per la tutela del territorio e la mitigazione del dissesto. In conclusione, il programma rappresenta un impegno per la tutela del paesaggio e la sicurezza del territorio, affrontando in modo proattivo i rischi derivanti dai cambiamenti climatici e dal dissesto idrogeologico<sup>196</sup>.

Il MASAF può essere considerato un attore chiave nella gestione delle misure di prevenzione, manutenzione e ripristino del territorio secondo il Piano Nazionale per la Mitigazione del Rischio Idrogeologico. Con il supporto del Dipartimento per le politiche di coesione, il Ministero ha elaborato un Piano settoriale urgente per la difesa idrogeologica delle aree montane, agricole e forestali. Questo piano prevede interventi di manutenzione straordinaria, come il rifacimento o l'ampliamento di opere idrauliche e idrogeologiche, la difesa dei canali e corsi d'acqua, e la protezione dei versanti da frane e slavine. L'obiettivo è salvaguardare il potenziale agricolo e migliorare le infrastrutture legate all'agricoltura. Il valore complessivo dei progetti è pari a circa 1,58 miliardi di euro. L'azione 16 del Piano riguarda il miglioramento dell'efficienza degli schemi irrigui esistenti in Italia, con diverse fonti di finanziamento disponibili per interventi infrastrutturali. Tra queste si hanno il Programma di Sviluppo Rurale e Nazionale 2014-2020, con una dotazione di 291 milioni di euro per investimenti in infrastrutture irrigue e il Piano operativo agricoltura, con 257 milioni di euro per interventi nel campo delle infrastrutture irrigue, bonifiche idrauliche, e difesa dalle esondazioni. O ancora, il Fondo infrastrutture, stanziato dalla legge 232/2016 e rifinanziato nel 2017, il quale prevede risorse per la prevenzione del dissesto idrogeologico e il risanamento ambientale, destinando 107,8 milioni di euro al settore delle infrastrutture idriche e un Piano straordinario per gli invasi, con 30 progetti per invasi multiobiettivo e il risparmio idrico, finanziato con 249,8 milioni di euro. Questi fondi mirano a migliorare l'efficienza idrica e prevenire il dissesto idrogeologico. Il MASAF, in collaborazione con Regioni e Province autonome, promuove la gestione forestale sostenibile e l'adozione di pratiche virtuose. Questo include la redazione di Piani forestali per la gestione del territorio, con

---

<sup>196</sup> "Presentazione Strategia Nazionale MIPAAF su risparmio idrico, tutela territoriale, lotta al dissesto idrogeologico", Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, 8 gennaio 2020, <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14869>

particolare attenzione alle aree a rischio di dissesto idrogeologico. Gli interventi mirano a prevenire il dissesto e gli incendi attraverso una gestione attiva delle foreste pubbliche e private. Per le aree a rischio, vengono attuate misure agro-silvo-pastorali, finanziate dai Programmi di Sviluppo Rurale regionali, per contenere il dissesto idrogeologico. Sono disponibili diverse fonti di finanziamento, tra cui la Misura 8<sup>197</sup> e la Misura 15<sup>198</sup> del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020, con oltre 1,35 miliardi di euro destinati a sostegno per l'imboschimento, la prevenzione di calamità naturali, e investimenti nelle tecnologie forestali. L'Azione 18, denominata "Progetto riforestazione", prevede un Piano straordinario promosso dal Ministero, in collaborazione con le Regioni e Province autonome, per il recupero dei terreni abbandonati e la difesa dei boschi. Il piano include incentivi per i proprietari pubblici e privati, singoli o associati, che gestiscono superfici forestali superiori a 10 ettari, per promuovere pratiche di gestione forestale sostenibile. Le misure puntano alla prevenzione del dissesto idrogeologico, alla riduzione del deflusso delle acque e alla prevenzione degli incendi boschivi. Inoltre, sono previsti incentivi per progetti di rinaturalizzazione di rimboschimenti realizzati con specie non autoctone, o per nuovi rimboschimenti permanenti in aree a rischio idrogeologico, utilizzando specie autoctone e ripristinando le aree colpite da eventi che hanno causato danni alle piante. Infine, l'Azione 19, denominata "Trasformazione del danno forestale in risorsa", prevede il recupero, la stagionatura e la valorizzazione del legname abbattuto dalle intemperie. Il progetto prevede lo stoccaggio rapido del legname per evitare il deterioramento e attacchi da parassiti, utilizzando capannoni industriali inutilizzati, e possibili agevolazioni fiscali, come l'esonero dall'IMU per questi capannoni. Il MASAF, in collaborazione con le Regioni, identifica le aree colpite e stabilisce modalità per l'esbosco, la custodia e la vendita del legname per mantenere i prezzi di mercato. Inoltre, nelle aree private e pubbliche colpite, si promuovono interventi di idraulica forestale e ingegneria naturalistica per prevenire dissesti idrogeologici, coinvolgendo la comunità scientifica e tecnici specializzati<sup>199</sup>.

Analizzando il ProteggItalia si può concludere che diverse sono le competenze che possono essere riconosciute al Ministero dell'Agricoltura. Tra queste attività figura

---

<sup>197</sup> Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste

<sup>198</sup> Servizi silvo-ambientali e climatici, salvaguardia delle foreste

<sup>199</sup> Allegato A DPCM 20 febbraio 2019

la gestione forestale sostenibile, per la quale il ministero è responsabile della promozione di pratiche che includono la pianificazione forestale, la protezione dei boschi e la prevenzione di incendi e dissesti idrogeologici. Il ministero partecipa inoltre a interventi volti alla prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico in aree montane, agricole e forestali. Ciò comprende la realizzazione di opere idrauliche e la messa in sicurezza dei versanti contro frane e valanghe. Il ministero gestisce fondi e programmi di sviluppo rurale per sostenere finanziariamente le attività di prevenzione e gestione del dissesto idrogeologico, la riforestazione e la gestione forestale, promuovendo lo sviluppo rurale sostenibile. Infine, collabora con Regioni, Province autonome e organismi tecnico-scientifici per la pianificazione e attuazione di interventi ambientali e forestali, dimostrando una capacità di coordinamento a livello territoriale e interistituzionale.

### *3.3.1. Il coordinamento con le Regioni*

Come precisato nel paragrafo 3.3. sul Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, quest'ultimo ha un ruolo solo ausiliario nel mitigare e prevenire il dissesto idrogeologico, attraverso la gestione del territorio agricolo e forestale. Anche se il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha un ruolo primario nella gestione complessiva del dissesto idrogeologico, il MASAF gioca un ruolo fondamentale per le questioni legate all'uso sostenibile del suolo agricolo, alla gestione delle foreste e alla tutela delle aree rurali, che sono spesso colpite da fenomeni di dissesto come frane e alluvioni. Il coordinamento tra MASAF e Regioni avviene perciò principalmente in queste materie attraverso, ad esempio, il Programma di sviluppo rurale (PSR). Il Programma Nazionale di Sviluppo Rurale 2014-2020, definito nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, è stato approvato dalla Commissione Europea, con un finanziamento pubblico complessivo di 2,14 miliardi di euro<sup>200</sup>. Si tratta di un Programma cofinanziato dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) ed è lo strumento attraverso il quale il MASAF mira a valorizzare e promuovere lo sviluppo delle aree rurali in tutto il territorio italiano<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> "Programma Sviluppo Rurale Nazionale (PSRN)", Rete Rurale Nazionale 2014-2020, consultato il 10 settembre 2024, <https://www.reterurale.it/psrn>

<sup>201</sup> "Seminiamo il futuro delle zone rurali", PSRN, consultato il 10 settembre 2024, <https://www.psrn.it/le-misure/>

Al suo interno viene riconosciuta la possibilità che uno Stato, accanto al programma nazionale, presenti dei programmi regionali, quelli che in Italia prendono il nome di Programmi di sviluppo rurale (PSR). In questo caso è richiesta complementarità e quindi coordinamento tra i due piani, quello nazionale e quello regionale. Ad esempio, la misura di gestione del rischio prevista dall'Articolo 36 del regolamento (UE) n. 1305/2013, così come i tipi di operazioni supportate nelle linee di intervento relative alle infrastrutture irrigue e alla biodiversità animale, possono essere attivate esclusivamente nell'ambito del Programma di sviluppo rurale nazionale. I Programmi di sviluppo rurale adotteranno azioni complementari e strategiche rispetto a quelle previste dal PSRN, con l'obiettivo di potenziare l'efficacia degli interventi nazionali a livello territoriale e contribuire al raggiungimento degli obiettivi trasversali del Paese<sup>202</sup>. È qui che si devono coordinare MASAF e regioni affinché le decisioni prese a livello nazionale possano essere implementate e adattate al livello regionale. Nell'ambito della gestione del rischio, in cui rientra il dissesto idrogeologico, le misure particolarmente rilevanti che possono integrare l'insieme delle strategie disponibili nel PSRN includono il ripristino del potenziale produttivo danneggiato da calamità naturali o eventi catastrofici, insieme all'adozione di misure preventive adeguate, la diversificazione verso attività extra-agricole, iniziative di cooperazione per migliorare l'organizzazione della filiera agroalimentare, il trasferimento di conoscenze e attività informative sulla gestione del rischio in agricoltura, e la fornitura di servizi di consulenza. Proprio queste materie sono state inserite nella competenza dei PSR a seguito di una raccomandazione sviluppata in sede di valutazione ex ante del Programma. Tale raccomandazione, riguardante la coerenza del programma, sottolineava la necessità che nei PSR si prevedessero misure complementari rispetto a quelle del programma nazionale, quali quelle appena elencate. Il MASAF ha accolto tale raccomandazione e ha spiegato che durante la fase di elaborazione dei programmi nazionali e regionali, è stato assicurato un coordinamento con le regioni, che integreranno le indicazioni all'interno dei rispettivi PSR. Un coordinamento sarà inoltre essenziale durante la fase di attuazione dei programmi, l'emanazione degli avvisi pubblici e la selezione degli interventi. Spesso le azioni previste dal PSRN si integrano con gli obiettivi rinvenibili nei programmi di sviluppo rurale

---

<sup>202</sup> The European Agricultural Fund for Rural Development, "Italy – Rural Development Programme (National)", 31 maggio 2024, p. 332

regionale, altre volte interventi non potranno essere finanziati nell'ambito del PSRN ma troveranno spazio nei PSR. Quando sia previsto che simili interventi delle misure o sottomisure finanziate dal PSRN possano essere finanziati dai PSR, MASAF e soprattutto Regioni o Province autonome dovranno assicurarsi di non imbattersi in doppi finanziamenti. Per evitare questo le Autorità di gestione dei PSR utilizzeranno la Banca dati degli investimenti irrigui del MASAF. A tal fine, le Regioni e le Province Autonome assicureranno un uso appropriato di questo strumento, aggiornando la Banca dati con l'elenco dei progetti di investimento irrigui già finanziati attraverso i propri PSR, nonché con i progetti analoghi pianificati dagli Enti irrigui e in attesa di finanziamento<sup>203</sup>. Anche in questo caso, il coordinamento tra Ministeri e Regioni avviene grazie a banche dati, così come nell'ambito del sistema ReNDiS.

Sempre per quanto riguarda il PSRN, sono previsti incontri mensili di coordinamento tecnico-istituzionale tra MASAF, Regioni e Province autonome. I temi trattati in questi incontri hanno riguardato principalmente la definizione degli obiettivi delle misure previste nel PSRN e l'individuazione dei criteri di demarcazione rispetto alle azioni dei PSR regionali, con l'obiettivo di garantire la massima complementarità e le migliori sinergie tra gli interventi nazionali e regionali. Un altro luogo di coordinamento si rinviene nel Tavolo di Partenariato Permanente, il quale coinvolge rappresentanti di Istituzioni e Organizzazioni di rilevanza nazionale interessate al PSRN, con l'obiettivo di promuovere una governance partecipativa che favorisca un maggiore coordinamento tra i vari livelli istituzionali e stimoli la creazione di reti tra i diversi attori coinvolti. Il coordinamento è garantito anche dal fatto che l'Autorità di Gestione (AdG) del PSRN partecipa come membro effettivo ai comitati di sorveglianza dell'Accordo di Partenariato e dei PSR regionali, facilitando così l'allineamento delle attività di implementazione, monitoraggio e valutazione di tutti i programmi finanziati dai fondi comunitari. Inoltre, l'AdG del PSRN garantirà, in linea con l'Accordo di Partenariato, che il coordinamento con i PSR e gli altri fondi avvenga anche attraverso le attività di monitoraggio e valutazione<sup>204</sup>.

---

<sup>203</sup> The European Agricultural Fund for Rural Development, "Italy – Rural Development Programme (National)", 31 maggio 2024, p. 333

<sup>204</sup> The European Agricultural Fund for Rural Development, "Italy – Rural Development Programme (National)", 31 maggio 2024, p. 281

Lo stesso coordinamento tra MASAF e Regioni è richiesto nell'ambito di altri piani, come i FEASR (Fondi Europei Agricoli per lo Sviluppo Rurale). Le regioni utilizzano questi fondi europei che vanno a finanziare anche interventi che aiutano a prevenire il dissesto idrogeologico. Il MASAF coordina queste attività con linee guida e assicurando che le azioni siano in linea con le politiche nazionali ed europee. Ad esempio, nell'agosto 2023 il Ministero ha pubblicato un decreto che disciplina le modalità di accertamento della legittimità e regolarità delle operazioni del Piano strategico della PAC 2023-2027, finanziate dal FEASR<sup>205</sup>.

Si può ribadire quindi che quello del MASAF è un ruolo indiretto nella mitigazione del dissesto idrogeologico ma anche fondamentale se si pensa a come la stabilità del suolo agricolo possa prevenire episodi di dissesto. E questo ruolo indiretto si riconosce anche nel suo coordinarsi con le Regioni nelle materie di sua competenza.

### *3.4. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) ha competenze in materia di pianificazione, manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture critiche, come strade, autostrade, ponti, ferrovie e porti, che possono essere direttamente colpite o aggravare il rischio di dissesti idrogeologici. Il MIT è responsabile della progettazione, costruzione e manutenzione delle infrastrutture pubbliche nazionali, come strade, ponti, ferrovie, porti e aeroporti. In questo contesto, ha il compito di garantire che queste infrastrutture siano progettate e gestite in modo da prevenire il dissesto idrogeologico e ridurre al minimo i rischi legati a frane, alluvioni e smottamenti. Per esempio, il MIT può intervenire nella realizzazione o nel potenziamento di opere di drenaggio e protezione dei terreni circostanti infrastrutture critiche che potrebbero essere vulnerabili al dissesto.

La pianificazione e la progettazione delle infrastrutture sono compiti fondamentali del MIT. Questa fase prevede una valutazione dei rischi ambientali e territoriali, e la determinazione delle specifiche tecniche per la realizzazione delle opere. Il MIT si impegna nel progettare infrastrutture in grado di resistere agli eventi naturali estremi,

---

<sup>205</sup> “Politica agricola comune: accertamento operazioni finanziate dal FEASR”, Quotidiano Più, 29 settembre 2023, <https://www.quotidianopiu.it/dettaglio/10648372/politica-agricola-comune-accertamento-operazioni-finanziate-dal-feasr>

come frane, alluvioni e smottamenti. Durante la fase di progettazione di nuove opere, il ministero deve effettuare un'analisi approfondita del territorio e dei rischi. Una valutazione accurata dell'area in cui verranno sviluppate le infrastrutture è fondamentale per identificare le zone più esposte a rischi idrogeologici. Ciò richiede lo studio dettagliato della morfologia del terreno, delle acque superficiali e sotterranee, delle condizioni climatiche e della vegetazione. Dal momento che molte regioni italiane sono ad alto rischio sismico e idrogeologico, la progettazione delle infrastrutture deve rispettare rigidi standard di sicurezza. Ciò implica l'utilizzo di materiali e tecniche costruttive innovative in grado di mitigare i danni causati da eventi estremi, come la costruzione di opere di protezione quali muri di contenimento, barriere anti-frana e sistemi di drenaggio. La progettazione delle infrastrutture moderne deve incorporare sistemi di monitoraggio tecnologicamente avanzati, in grado di rilevare tempestivamente eventuali problemi, come i sensori per il controllo costante di ponti e viadotti, che possono segnalare deformazioni o cedimenti strutturali prima che diventino critici. Mantenere infrastrutture esistenti è un'altra delle principali responsabilità del MIT. Questo richiede un approccio proattivo per garantire la sicurezza e l'efficienza operativa di strade, ponti, ferrovie, porti e aeroporti. Molte infrastrutture italiane sono state costruite decenni fa e necessitano di continui interventi di manutenzione per continuare a funzionare in modo sicuro e affidabile. Il Ministero si concentra attentamente sulla gestione della manutenzione delle infrastrutture. In particolare, esegue controlli regolari per monitorare lo stato di ponti, viadotti e altre strutture, utilizzando tecnologie avanzate come droni e sensori per ispezionare anche le aree più difficili da raggiungere. Questo permette di individuare tempestivamente eventuali problemi o criticità. Oltre al monitoraggio, il Ministero interviene sia con manutenzione ordinaria, come la riparazione di buche, la pulizia di canalizzazioni e la verifica dei sistemi di drenaggio, sia con interventi straordinari più complessi e costosi, come il rinforzo di ponti o la sostituzione di parti deteriorate delle infrastrutture. Questa duplice strategia mira a preservare l'integrità e la sicurezza delle infrastrutture a lungo termine.

Una delle cause principali del dissesto idrogeologico è sicuramente il consumo del suolo, il quale dipende proprio dall'espansione delle aree artificialmente coperte, come edifici, fabbricati, infrastrutture, aree estrattive, discariche, cantieri, cortili, piazzali, superfici pavimentati o in terra battuta, pannelli fotovoltaici e altre superfici

impermeabilizzate, che non sono necessariamente di natura urbana<sup>206</sup>. Circa dieci anni fa si iniziava a registrare una diminuzione nel consumo di suolo, tendenza che sta però giungendo al termine: in alcune Regioni si sta osservando una prima inversione di rotta. Questo fenomeno porta a una progressiva artificializzazione del territorio, con la copertura irreversibile di aree naturali e agricole mediante asfalto, cemento, edifici, strade e altre infrastrutture, oltre all'espansione di insediamenti commerciali, produttivi e di servizio, spesso in aree urbane a bassa densità. Ad esempio, nel d.l. Sblocca Italia (n. 133/2014), all'art. 7, si riconosce priorità alla delocalizzazione di edifici e infrastrutture che possono rappresentare un potenziale pericolo per la sicurezza pubblica, data la loro posizione in zone soggette a instabilità geologica e idrica<sup>207</sup>. Nel settembre 2021 è stato annunciato dal MIT un finanziamento di 25 milioni di euro al completamento delle opere di protezione per il territorio della provincia di Sondrio, colpito dalla frana di Spriana. Questo è quanto stabilito dal decreto firmato dal Ministro, che include interventi mirati alla gestione del dissesto idrogeologico nelle regioni Lombardia ed Emilia-Romagna<sup>208</sup>. Un altro esempio simile e più recente riguarda la Regione Abruzzo, la quale ha presentato al MIT un progetto di 4,7 milioni di euro per il finanziamento di interventi finalizzati alla gestione del dissesto idrogeologico nei comuni di Lanciano e Castel Frentano<sup>209</sup>.

In caso di dissesti idrogeologici, come alluvioni o frane, che danneggiano infrastrutture stradali e ferroviarie, il MIT ha la responsabilità di coordinare le operazioni di ripristino, ricostruzione e messa in sicurezza delle infrastrutture colpite. Questo è essenziale per garantire la continuità dei trasporti e la sicurezza dei cittadini.

Il MIT può ovviamente definire normative tecniche per la progettazione e la costruzione delle infrastrutture in modo da minimizzare l'impatto del dissesto idrogeologico. Le opere pubbliche devono rispettare standard che tengano conto della vulnerabilità del territorio italiano e della necessità di prevenire fenomeni di dissesto.

---

<sup>206</sup> Rizzo L. et al., "Gestione di un territorio ad alto rischio idrogeologico e riflessi su conservazione e fruizione dell'heritage in esso dislocato", in *Bollettino A.I.C.*, 144-145-146/2012, p. 256

<sup>207</sup> Corte dei Conti, Deliberazione 31 ottobre 2019, n. 17/2019/G, p. 98

<sup>208</sup> "Dissesto idrogeologico: 25 milioni per salvaguardia dei territori interessati dalla frana di Spriana", Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 21 settembre 2021, <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/dissesto-idrogeologico-25-milioni-per-salvaguardia-dei-territori-interessati>

<sup>209</sup> "Dissesto idrogeologico, la Regione chiede al Mit il finanziamento di 4.7 milioni per Lanciano e Castel Frentano", Chieti Today, 13 maggio 2024, <https://www.chietitoday.it/politica/dissesto-idrogeologico-finanziamento-lanciano-castel-frentano.html>

Ad esempio, nell'ambito del ProteggItalia, già dalla prima azione viene riconosciuto un ruolo importante al MIT, il quale viene individuato come una delle amministrazioni competenti che deve preparare e sottoporre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il Piano Stralcio 2019, elenco di progetti infrastrutturali urgenti e immediatamente eseguibili, per un valore complessivo di 3 miliardi di euro. Il Piano straordinario invasi ha individuato un totale di 30 progetti relativi alla costruzione di invasi multiobiettivo e al risparmio idrico per usi agricoli e civili. Questi progetti, già in fase di progettazione definitiva ed esecutiva, prevedono un finanziamento complessivo di circa 250 milioni di euro, sotto la competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del già Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali e del Turismo<sup>210</sup>. Il MIT fa parte dell'Unità tecnica, specificamente dedicata al dissesto idrogeologico, la quale ha l'obiettivo di monitorare gli interventi in corso, verificando la coerenza con la pianificazione prevista e garantendo il coordinamento tra le società di supporto e i soggetti attuatori<sup>211</sup>.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti fa parte anche della Cabina di regia Strategia Italia, organo di coordinamento politico, strategico e funzionale dell'azione di governo in materia di investimenti pubblici. Tra i suoi compiti principali, rientrano la verifica dello stato di avanzamento dei piani e programmi di investimento infrastrutturali, nonché il monitoraggio degli interventi legati a rischi territoriali come il dissesto idrogeologico e la vulnerabilità sismica degli edifici pubblici<sup>212</sup>.

#### *3.4.1. Il coordinamento con le Regioni: sistema delle conferenze tra limiti organizzativi e di competenza*

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si coordina con le Regioni per il dissesto idrogeologico attraverso vari strumenti istituzionali e operativi, coinvolgendo diversi attori e organi tecnici. Questo coordinamento è cruciale per garantire un'efficace gestione dei rischi idrogeologici, come frane, alluvioni e smottamenti, che richiedono un'azione sinergica tra il governo centrale e le amministrazioni locali.

---

<sup>210</sup> Allegato A DPCM 20 febbraio 2019

<sup>211</sup> Corte dei Conti, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G, p. 90

<sup>212</sup> Corte dei Conti, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G, pp. 89-90

Il MIT partecipa alla Conferenza Stato-Regioni, che è il principale tavolo di dialogo tra il governo centrale e le amministrazioni regionali. In questa sede vengono discussi e concordati i progetti infrastrutturali, incluse le opere di difesa del suolo e prevenzione del dissesto. La Conferenza è essenziale per armonizzare le politiche nazionali e regionali e per garantire il corretto utilizzo dei fondi destinati a tali interventi.

La Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, è oggi il principale luogo di confronto e coordinamento tra le competenze dello Stato e quelle delle regioni<sup>213</sup>. Durante le sue riunioni partecipano i rappresentanti del Governo e i presidenti delle Regioni, e possono essere invitati altri soggetti a seconda degli argomenti trattati. Il suo obiettivo principale è fornire una posizione unitaria tra Stato e Regioni su temi di interesse comune. Tra le sue funzioni più rilevanti c'è il contributo nella definizione dei criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie destinate alle Regioni. Tra le altre funzioni rilevanti rientrano la nomina, nei casi previsti dalla legge, dei responsabili di enti operanti in settori di competenza condivisa, e la formulazione di pareri su disegni di legge, decreti legislativi e regolamenti riguardanti materie regionali, inclusi i pareri sulla legge europea e sulla legge di delegazione europea<sup>214</sup>. L'attività della Conferenza si concretizza attraverso l'emanazione di pareri, intese, accordi, delibere<sup>215</sup> e designazioni, oltre a uno scambio continuo di informazioni e dati. Negli anni, la Conferenza Stato-Regioni ha consolidato il suo ruolo come sede principale per il raggiungimento di accordi tra i diversi livelli di governo e ciò si nota dall'evoluzione del tipo di atti adottati nel corso del tempo. Le intese sono state uno strumento utilizzato dalla Conferenza fin dai suoi inizi, ma è solo dal 1999 che il loro impiego è aumentato in modo significativo. Con il passare degli anni, ad eccezione di alcuni casi, il numero di queste intese è cresciuto costantemente, fino a diventare, nel 2009, il principale strumento adottato dalla Conferenza Stato-Regioni. Anche gli accordi hanno acquistato nel tempo un'importanza sempre maggiore. Introdotti per la prima volta nel 1995, insieme alle intese, il loro utilizzo è cresciuto

---

<sup>213</sup> Dell'Atti L., "La conferenza Stato-Regioni: vizi e virtù di un organo "a geometria variabile"", in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2016, p. 6

<sup>214</sup> Carminati A., "Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale, in *Le Regioni*, 2/2009, p. 259

<sup>215</sup> Filippini A., "La collaborazione "irrituale". Esercizio della delega legislativa, leale collaborazione ed intese Stato-Regioni in materia di energia nucleare", in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3/2011, p. 3

progressivamente, diventando uno strumento sempre più rilevante a partire dagli anni 2000. La centralità della Conferenza come sede di coordinamento è stata confermata anche dalla Corte Costituzionale, che, con la sentenza n. 74 del marzo 2018, ha ribadito che lo Stato, per poter intervenire in materie di competenza concorrente, come infrastrutture, sanità, governo del territorio e protezione civile, deve necessariamente ottenere l'intesa con le Regioni. L'esercizio delle funzioni di coordinamento e raccordo è volto a promuovere la formazione di una volontà comune tra Stato e Regioni nell'ambito delle rispettive competenze amministrative. L'esercizio di queste funzioni si manifesta principalmente attraverso intese e accordi, coordinamento della programmazione, scambio di dati e informazioni, proposte a organi dello Stato o soggetti privati e raccordo delle politiche nazionali con quelle regionali. Intese e accordi, a volte previsti espressamente dalla legge, altre volte promossi dalla Conferenza, consentono di raggiungere una decisione concordata tra Governo e Regioni sui provvedimenti in esame. Le intese definiscono i contenuti delle misure da adottare, mentre gli accordi servono a coordinare le competenze e le attività tra esecutivi centrali e regionali in ambiti di interesse comune. Nel rispetto delle competenze del Comitato interministeriale per la programmazione economica, la Conferenza favorisce il coordinamento tra la programmazione statale e regionale, garantendo il collegamento con enti pubblici e privati che gestiscono servizi di interesse pubblico di rilevanza territoriale. La Conferenza facilita l'interscambio di dati tra amministrazioni centrali, regionali e le province autonome, anche mediante la creazione di banche dati accessibili sia dallo Stato che dalle Regioni. Ha la facoltà di rivolgere inviti e avanzare proposte ad altri organi dello Stato, enti pubblici o soggetti privati che gestiscono servizi di interesse pubblico. Coordina inoltre le politiche nazionali con le esigenze delle Regioni e delle Province autonome, specialmente per quanto riguarda l'elaborazione degli atti dell'Unione Europea nelle materie di competenza regionale. La Conferenza Stato-città e autonomie locali svolge, in modo più specifico, funzioni di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, comprendendo attività di informazione e promozione dell'efficienza dei servizi pubblici locali, attività finalizzate a migliorare la qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni locali, promozione di accordi o contratti di programma, i quali riguardano la definizione e l'adeguamento delle tariffe dei servizi pubblici e l'organizzazione di manifestazioni di rilevanza nazionale, supporto alla gestione di eventi

che coinvolgono più comuni o province. La Conferenza si occupa inoltre di curare aspetti delle politiche dell'Unione Europea di interesse per gli enti locali. Infine, anche la Conferenza unificata svolge funzioni di coordinamento e raccordo. Favorisce e formalizza accordi tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane. Se l'intesa prevista dalla legge non viene raggiunta entro 30 giorni dalla prima riunione della Conferenza<sup>216</sup>, il Consiglio dei ministri può adottare una deliberazione motivata. In caso di urgenza, il Consiglio può adottare l'atto prima, ma è tenuto a sottoporlo alla Conferenza entro 15 giorni. Il Governo può promuovere accordi nell'ambito della Conferenza Unificata o della Conferenza Stato-Regioni per armonizzare le normative, raggiungere posizioni condivise e perseguire obiettivi comuni. Inoltre, promuove e formalizza accordi tra Governo, Regioni ed enti locali per coordinare le rispettive competenze e collaborare su questioni di interesse comune. Favorisce lo scambio di dati e informazioni tra Governo, Regioni ed enti locali, anche attraverso protocolli d'intesa<sup>217</sup>.

Accanto alla Conferenza è sempre esistita la possibilità di andare a creare una Camera di rappresentanza delle autonomie, argomento tanto antico se si pensa che già i costituenti ne discussero, ma anche tanto attuale<sup>218</sup>. Il Servizio Studi del Senato scrive:

“La mancata costituzione di una camera legislativa in rappresentanza degli enti territoriali e la mancata introduzione di specifici strumenti di raccordo fra i vari livelli di governo, hanno determinato l'esclusiva titolarità in capo al sistema delle conferenze delle funzioni di coordinamento tra i diversi livelli di

Questa sede di coordinamento, tuttavia, non sembra ad oggi la soluzione migliore. Infatti, sebbene la Conferenza Stato-Regioni sia prevista da una legge ordinaria e non dalla Costituzione, la sua attività non è regolata in modo dettagliato. Le riunioni sono per lo più governate dalla prassi, con ampio ricorso a modalità informali. Secondo alcuni

---

<sup>216</sup> Polacchini F., “La funzione di raccordo della Conferenza Stato-Regioni: ipotesi ricostruttive in prospettiva del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale”, in *Federalismi.it*, 22/2016, p. 24

<sup>217</sup> Senato della Repubblica e Camera dei deputati, “Dossier Il ‘sistema delle Conferenze’”, gennaio 2016, pp. 15-22

<sup>218</sup> “Che cos'è la conferenza stato-regioni”, Openpolis, 13 aprile 2021, <https://www.openpolis.it/parole/che-cose-la-conferenza-stato-regioni/>

studiosi<sup>219</sup>, la conferenza formale si limiterebbe spesso a ratificare decisioni già prese in altre sedi. In effetti, i resoconti delle riunioni sono generalmente sintetici e riportano solo gli atti adottati in base ai punti all'ordine del giorno, senza stenografare le discussioni avvenute. Ciò rende difficile ricostruire le posizioni emerse durante il dibattito, a differenza di quanto accade nelle sedute parlamentari. La codificazione del funzionamento di questo organo risulta quindi necessaria, soprattutto alla luce della maggiore rilevanza acquisita dalla Conferenza Stato-Regioni. Questa centralità le consente di influenzare decisioni importanti, come le nomine, l'allocazione delle risorse finanziarie e anche l'iter dei provvedimenti legislativi<sup>220</sup>.

Il sistema delle conferenze nella sua interezza, il quale dovrebbe promuovere una leale collaborazione tra il governo centrale e le regioni, presenta invece diversi limiti, tanto organizzativi quanto di competenza.

Tra i limiti organizzativi emerge una predominanza del governo centrale durante le riunioni, che tende a penalizzare gli interessi regionali e locali e una conseguente eccessiva ingerenza del potere centrale. Le conferenze mancano di efficacia e trasparenza nei meccanismi decisionali e non rappresentano adeguatamente gli interessi territoriali<sup>221</sup>. Sono dominate dal governo, senza che si riesca a riconoscere una soggettività distinta da quella della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La necessità è quella di superare un raccordo tra Ministero e Regioni dominato dalla supremazia ministeriale. Una risposta a tale necessità potrebbe risiedere nello sviluppo di organi di cooperazione orizzontale, oltre che verticale. In particolare, si sottolinea l'importanza della collaborazione tra enti sub-statali<sup>222</sup> per rafforzare la loro capacità di dialogo con il potere centrale, come attualmente avviene in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Tale Conferenza ha il compito di promuovere posizioni comuni tra le Regioni e di rappresentarle presso il Governo, il Parlamento e altre istituzioni centrali. Sul piano

---

<sup>219</sup> v. Caprio G., "Una vera conferenza delle Regioni per l'attuazione del federalismo", ASTRID, [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CAPR/CAPRIO\\_Conf\\_Reg\\_federalismo-15\\_06\\_08.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CAPR/CAPRIO_Conf_Reg_federalismo-15_06_08.pdf)

<sup>220</sup> "Che cos'è la conferenza stato-regioni", Openpolis, 13 aprile 2021, <https://www.openpolis.it/parole/che-cose-la-conferenza-stato-regioni/>

<sup>221</sup> Caruso C., "Cooperare per unire. I raccordi tra stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto, Convegno del Gruppo di Pisa "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni"", Trento, 18-19 settembre 2020, p. 285

<sup>222</sup> Marchetti G., "Strumenti e modalità di cooperazione tra Regione ed enti locali", *Centro studi sul federalismo*, 2010, p. 3

legislativo la partecipazione delle Regioni è ancora debole sia funzionalmente che strutturalmente. Bisogna ripensare il modello di rapporti tra il centro e la periferia per garantire una maggiore partecipazione delle Regioni, attraverso le loro assemblee legislative, ai processi decisionali nazionali<sup>223</sup>. Le Regioni, attraverso le loro assemblee legislative, rappresentano meglio le esigenze e le peculiarità del territorio. Consentire loro di partecipare in modo più attivo alle decisioni nazionali garantisce che le specificità regionali, soprattutto in ambiti critici come la gestione del territorio, vengano prese in considerazione a livello centrale. Questo permette una risposta più mirata alle problematiche locali, come il dissesto idrogeologico, che presenta caratteristiche diverse a seconda delle regioni. Le assemblee legislative regionali sono organi eletti democraticamente e rappresentano direttamente i cittadini delle rispettive regioni. Coinvolgerle nei processi decisionali nazionali garantisce una maggiore legittimità democratica alle scelte che riguardano le politiche territoriali e ambientali. In questo modo, le decisioni non sono solo il risultato di accordi tra governi centrali e regionali, ma riflettono anche il dibattito e il consenso democratico delle assemblee regionali. Il dissesto idrogeologico è un fenomeno strettamente legato alle condizioni locali, come la conformazione del territorio, il regime idrico e le attività umane. Le Regioni, attraverso le loro assemblee legislative, sono in grado di individuare meglio le aree a rischio e di definire priorità di intervento specifiche per il proprio territorio. Coinvolgere le assemblee legislative regionali consente una pianificazione e prevenzione più efficaci e tempestive. Le politiche per contrastare il dissesto idrogeologico richiedono una gestione integrata del territorio, che coinvolge aspetti come l'urbanizzazione, la gestione delle risorse idriche e la protezione delle aree naturali. Le assemblee legislative regionali possono promuovere leggi regionali in linea con le esigenze del territorio e coordinare queste misure con quelle regionali, garantendo una gestione territoriale più coesa e coordinata.

Al contempo, si necessita di limitare efficacemente le ingerenze del potere centrale, sia politico che burocratico, al fine di creare un modello in cui l'unità nazionale e le specificità locali possano interagire in modo produttivo<sup>224</sup>. Per fare ciò si potrebbe pensare ad una grande riforma che preveda il trasferimento di più competenze operative

---

<sup>223</sup> Santinello P., "La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello", in *Le Regioni*, fascicolo 5-6, ottobre-dicembre 2016, p. 883

<sup>224</sup> *Ibidem*

e decisionali dalle amministrazioni centrali alle Regioni e agli enti locali o ad una riforma che garantisca maggiore autonomia fiscale alle Regioni, permettendo loro di gestire in modo più indipendente le proprie risorse economiche, riducendo la necessità di continui trasferimenti finanziari dallo Stato centrale. Se si vuole invece pensare più in piccolo, ci si può concentrare sul funzionamento del principio di sussidiarietà, della Conferenza Stato-Regioni e della burocrazia centrale. Il principio di sussidiarietà prevede che le decisioni vengano prese al livello di governo più vicino possibile ai cittadini, evitando l'intervento del potere centrale quando le autorità locali possono gestire efficacemente le questioni<sup>225</sup>. Se tale principio si rispettasse in più materie, indipendentemente che queste siano di competenza dello Stato, delle Regioni o concorrente, si limiterebbe l'ingerenza del centro. Come detto in precedenza, il suo operato non è normato. Le riunioni seguono principalmente la prassi, facendo ampio uso di modalità informali. Sulla base di ciò, anche rafforzare la Conferenza Stato-Regioni, renderla più formale e meno dipendente dalla prassi potrebbe ridurre il peso delle decisioni unilaterali centrali.

Si è constatato che tra i limiti organizzativi emerge una predominanza del governo centrale durante le riunioni, a scapito delle autonomie locali. La supremazia del governo centrale sulle regioni può influire negativamente sul dissesto idrogeologico. Ad esempio, le decisioni prese a livello centrale potrebbero non tenere conto delle specificità e delle esigenze locali, portando così a un mancato rispetto del principio di sussidiarietà e soprattutto a interventi meno efficaci. La centralizzazione delle decisioni può rallentare l'implementazione di misure urgenti che si potrebbe necessitare di mettere in atto in seguito a eventi calamitosi, poiché le regioni devono attendere l'approvazione del governo centrale. Inoltre, le regioni potrebbero sentirsi meno responsabili e meno motivate a sviluppare piani di prevenzione e intervento se le decisioni principali vengono prese a livello centrale. Le Regioni sono infatti responsabili per l'elaborazione di piani di stralcio, oltre ad avere la possibilità di sviluppare piani di protezione civile. Sono anche responsabili della programmazione degli interventi di mitigazione e contrasto al dissesto idrogeologico, che vengono successivamente finanziati dallo Stato. Un approccio più equilibrato, che valorizzi la collaborazione tra governo centrale e regioni, potrebbe migliorare la gestione del dissesto idrogeologico e ridurre i rischi associati.

---

<sup>225</sup> Rescigno G., "Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali", in *Diritto pubblico*, 1/2002, p. 12

Eppure, la Conferenza Stato-Regioni rappresenta l'unico organismo in grado di assicurare, a livello istituzionale, il raccordo e la negoziazione tra livelli di governo. L'ex ministra Lorenzin aveva osservato<sup>226</sup> come il sistema delle conferenze presenti limiti inevitabili, principalmente legati alla lentezza dei processi decisionali, anche quando sarebbe necessaria maggiore rapidità. L'attuale assetto istituzionale nelle relazioni e nel riparto delle competenze tra i vari livelli di governo ha causato questo appesantimento. Ha creato un intreccio di responsabilità tra i livelli, rendendo frequente il ricorso alla concertazione<sup>227</sup>. L'attuale assetto istituzionale in Italia, caratterizzato da una complessa distribuzione di competenze tra vari livelli di governo (Stato, Regioni, Province e Comuni), ha contribuito alla lentezza dei processi decisionali. Ciò è avvenuto soprattutto a causa della sovrapposizione delle competenze. La riforma del Titolo V della Costituzione, introdotta nel 2001, ha ampliato le competenze delle Regioni, ma ha anche creato una sovrapposizione tra competenze statali e regionali. In molti casi, le competenze sono "concorrenti", ossia suddivise tra Stato e Regioni, il che porta a incertezze su chi sia responsabile per determinate decisioni o normative e genera conflitti di attribuzione e ricorsi alla Corte costituzionale, rallentando il processo decisionale. Tale ricorso ha tempi tecnici che inevitabilmente rallentano l'azione governativa e amministrativa. Un'altra causa di questo appesantimento è la burocrazia multilivello, che spesso impone lunghe procedure per l'approvazione di progetti. Semplificare e snellire i procedimenti amministrativi permetterebbe di agire più rapidamente senza doversi confrontare con complessi meccanismi centrali. Ad esempio, un sistema di maggiore decentralizzazione amministrativa permetterebbe agli enti locali di prendere decisioni su questioni specifiche senza dover attendere l'approvazione degli organi centrali. Questo concederebbe loro una più ampia autonomia gestionale e decisionale, pur mantenendo un coordinamento a livello centrale per le questioni di maggiore rilevanza. Ma anche la digitalizzazione potrebbe semplificare notevolmente i processi, riducendo i tempi di attesa e aumentando la trasparenza. Piattaforme online, moduli digitali e sistemi integrati di gestione dei dati faciliterebbero lo scambio di informazioni tra enti e cittadini, diminuendo la burocrazia cartacea e migliorando

---

<sup>226</sup> Commissione parlamentare per le questioni regionali, "Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al 'sistema delle conferenze', Documento conclusivo", 2016, XVII legislatura, p. 16

<sup>227</sup> Ibidem

l'accesso ai servizi. E soprattutto migliorare il coordinamento tra autorità locali e centrali è fondamentale. L'utilizzo di piattaforme collaborative e l'istituzione di punti di contatto dedicati possono accelerare e semplificare i processi che coinvolgono molteplici livelli amministrativi, rendendoli più snelli e lineari. Ogni livello di governo ha le proprie strutture burocratiche, che devono interagire tra loro. Questo richiede procedure di concertazione, coordinamento e negoziazione che possono allungare i tempi delle decisioni. Ad esempio, per molti progetti di rilevanza regionale o locale, è necessario ottenere approvazioni da più livelli amministrativi (Comuni, Regioni e Stato), e ogni livello ha i suoi tempi di deliberazione. Anche gli orientamenti politici differenti tra enti locali o Regioni e governo centrale possono causare tensioni e rallentamenti nei processi decisionali. Quando i vari livelli di governo sono controllati da forze politiche diverse, può risultare difficile trovare un compromesso rapido su politiche e decisioni. La lentezza dei processi decisionali nell'attuale assetto istituzionale italiano è dovuta principalmente alla complessità del sistema multilivello, alla sovrapposizione delle competenze, alla burocrazia e ai conflitti politico-istituzionali tra i diversi livelli di governo. Questi fattori rendono più difficoltoso il raggiungimento di decisioni rapide ed efficaci.

Le competenze che appesantiscono il lavoro delle conferenze non sono solo quelle riconosciute in capo a Stato e Regioni ma anche quelle riconosciute alle conferenze stesse. Infatti, un altro limite strutturale del sistema delle conferenze è l'eccessivo numero di competenze attribuitele. Si occupa infatti sia di provvedimenti di grande rilevanza sia di questioni minori, come pareri su interessi di singoli comuni. Secondo l'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCCEM), questo ha portato a un "affievolimento" del ruolo delle Conferenze, riducendole spesso alla mera espressione di pareri che il Governo supera unilateralmente.

### *3.5. Conclusioni*

In questo capitolo ci si è concentrati su tre diversi Ministeri, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e su tre differenti strumenti o attori del coordinamento, il prefetto, il Programma Nazionale di Sviluppo Rurale e la Conferenza Stato-Regioni.

Il prefetto svolge un ruolo fondamentale nel garantire il coordinamento tra lo Stato e le autonomie locali, soprattutto in un sistema orientato verso un federalismo solidale. La prefettura, in quanto istituzione neutrale, funge da mediatore imparziale, promuovendo la collaborazione tra i diversi soggetti coinvolti nei processi decisionali. Attraverso le Conferenze permanenti e il dialogo con le strutture regionali e locali, il prefetto agisce da elemento di raccordo cruciale, assicurando che le esigenze del territorio siano integrate in una visione d'insieme. Il suo intervento, particolarmente rilevante nella gestione delle emergenze e nella prevenzione dei rischi idrogeologici, contribuisce a mantenere l'equilibrio tra le varie amministrazioni, privilegiando l'interesse generale e favorendo un efficace confronto istituzionale. Questo ruolo, radicato nella storia amministrativa italiana, rimane oggi di grande attualità, rispondendo all'esigenza di una governance unitaria e coesa, capace di affrontare le sfide locali e nazionali con efficienza e cooperazione.

Il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste svolge un ruolo cruciale nella prevenzione del dissesto idrogeologico, anche se in modo indiretto. La sua importanza risiede nella gestione sostenibile del suolo agricolo e delle foreste, elementi chiave per prevenire frane e alluvioni. Il coordinamento tra il MASAF e le Regioni, attraverso strumenti come i Programmi di Sviluppo Rurale e il Programma Nazionale di Sviluppo Rurale, è essenziale per integrare le politiche nazionali e regionali e promuovere interventi che migliorino la resilienza del territorio. Questo approccio sinergico garantisce che le azioni locali siano allineate con le strategie nazionali ed europee, massimizzando l'efficacia degli interventi per lo sviluppo rurale e la prevenzione del dissesto idrogeologico. Inoltre, il coordinamento istituzionale, rafforzato da strumenti come la Banca dati degli investimenti irrigui e i Tavoli di Partenariato, è fondamentale per evitare duplicazioni e garantire una gestione efficiente delle risorse. Pertanto, il MASAF, grazie al dialogo costante con le Regioni, svolge un ruolo determinante nella tutela del territorio e nella prevenzione dissesto, sostenendo lo sviluppo sostenibile delle aree rurali e la sicurezza del suolo agricolo.

Anche il coordinamento tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e le Regioni è essenziale per affrontare in modo efficace il problema del dissesto idrogeologico. Strumenti istituzionali come la Conferenza Stato-Regioni sono fondamentali per armonizzare le politiche nazionali e regionali, favorendo una

collaborazione mirata alla sicurezza del territorio e all'efficienza degli interventi. Tuttavia, il sistema attuale presenta alcuni limiti, come la lentezza dei processi decisionali e il predominio del governo centrale, che spesso compromette l'efficacia delle decisioni. Per migliorare la gestione del dissesto idrogeologico e promuovere un'azione più tempestiva e mirata, è necessario snellire le procedure amministrative, potenziare la digitalizzazione e favorire un coordinamento più equilibrato tra Stato e Regioni. Solo attraverso una maggiore autonomia decisionale a livello locale e un dialogo costante e strutturato, sarà possibile garantire una gestione più efficiente e sostenibile del territorio.

## CAPITOLO 4

### *Coordinamento tra Stato e Regioni: come cambia con l'autonomia differenziata nella gestione del rischio idrogeologico?*

#### *4.1. Introduzione*

La questione dell'autonomia differenziata è intrinsecamente legata alla prevenzione del rischio idrogeologico, dato che il dissesto del territorio varia notevolmente tra le Regioni, necessitando di interventi mirati e rapidi. Il rischio di dissesto idrogeologico non è uniforme: la geografia, l'idrologia, l'attività umana e l'urbanizzazione cambiano da Regione a Regione. Da un certo punto di vista, l'autonomia differenziata consentirebbe alle Regioni di personalizzare le strategie di prevenzione e mitigazione in base alle loro caratteristiche specifiche. Questa autonomia decisionale consentirebbe alle Regioni di rispondere più rapidamente alle emergenze, senza essere limitate da decisioni centrali che potrebbero non considerare appieno le particolarità locali<sup>228</sup>. Ciò permetterebbe un approccio più mirato ed efficace nella regolazione del rischio. D'altra parte, tuttavia, il rischio di dissesto idrogeologico non si esaurisce nell'ambito delle singole regioni, ma invece richiede una collaborazione tra regioni e a livello nazionale, soprattutto quando il problema riguarda bacini idrici condivisi o aree limitrofe. Il rischio idrogeologico non rispetta i confini amministrativi, quindi, nonostante le maggiori competenze regionali, resta essenziale un sistema di coordinamento tra Regioni e Stato per assicurare che le politiche locali si allineino con le strategie nazionali. Il principale problema dell'autonomia differenziata è che conduce alla frammentazione<sup>229</sup> della regolazione e non tenga conto della necessità di rafforzare la cooperazione<sup>230</sup> orizzontale tra Regioni e verticale con il governo centrale.

---

<sup>228</sup> Valaguzza S., "Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata", in *Federalismi.it*, 19/2019, p. 8

<sup>229</sup> Lepore A., "Autonomia differenziata: i tanti nodi da sciogliere", in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2019, p. 933

<sup>230</sup> Barbieri C., "L'autonomia differenziata" delle Regioni nella materia governo del territorio", in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2019, p. 4

Il concetto di autonomia differenziata in Italia si riferisce alla possibilità che le regioni italiane acquisiscano maggiori poteri e competenze<sup>231</sup> rispetto a quanto normalmente previsto dalla Costituzione. Questo principio deriva dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione italiana, che prevede che alcune regioni possano richiedere maggiore autonomia in determinati settori, come l'istruzione, la sanità, l'ambiente e il trasporto pubblico, tra gli altri<sup>232</sup>.

L'Italia è una repubblica che presenta un'amministrazione decentrata con regioni che hanno competenze legislative e amministrative su una varietà di argomenti. La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha iniziato il processo di decentramento ridistribuendo alcune competenze tra Stato e regioni. L'autonomia differenziata, tuttavia, è un passo avanti, consentendo alle regioni di richiedere competenze specifiche in base alle loro capacità e alle esigenze.

Per ottenere l'autonomia differenziata, una regione deve negoziare con il governo centrale per decidere quali competenze vuole gestire in modo autonomo<sup>233</sup>. Dopo la negoziazione, deve essere raggiunto un accordo che viene successivamente approvato dal Parlamento e convertito in legge statale. Il livello di autonomia richiesto per ogni regione può variare, il che rende il sistema "differenziato". Ciò è dovuto al fatto che non tutte le regioni avranno lo stesso livello di competenze<sup>234</sup>.

Finora, le regioni del Nord Italia, come la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna, hanno espresso un maggiore interesse per l'autonomia differenziata e hanno avviato iniziative formali in questo senso<sup>235</sup>. Queste regioni pensano di avere le risorse finanziarie e organizzative necessarie per gestire più autonomamente settori come la sanità e l'istruzione<sup>236</sup>.

---

<sup>231</sup> Giordano G., "Autonomia differenziata: un rischio per l'universalismo del servizio sanitario nazionale", in *Italian Journal of Prevention, Diagnostic and Therapeutic Medicine*, 3/2020, p. 11

<sup>232</sup> Girardi A., "L'autonomia differenziata spiegata semplice, i pro e i contro e le incognite sui costi", *Fanpage.it*, 21 giugno 2024, <https://www.fanpage.it/politica/lautonomia-differenziata-spiegata-semplice-i-pro-e-i-contro-e-le-incognite-sui-costi/>

<sup>233</sup> Spadacini L., "L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023", in *Federalismi.it*, 10/2023, p. 220

<sup>234</sup> "Cosa prevede davvero la legge sull'autonomia differenziata e perché è tanto controversa", *Osservatorio CPI*, 13 luglio 2024, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-cosa-prevede-davvero-la-legge-sull-autonomia-differenziata-e-perche-e-tanto-controversa>

<sup>235</sup> Osculati F., "L'autonomia differenziata regionale non sopravvive al Covid", in *Fondazione Giandomenico Romagnosi*, 20/2020, p. 2

<sup>236</sup> Pini N., "Ecco cosa cambierà con l'autonomia differenziata", *Avvenire*, 23 gennaio 2024, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/leggi-fondi-e-servizi-diversi-su-26-materie-ma-l>

In Italia, l'autonomia differenziata è stata oggetto di un intenso dibattito politico. I sostenitori affermano che consentirebbe una maggiore efficienza amministrativa perché le regioni avrebbero più controllo sulle risorse locali e potrebbero rispondere meglio alle specifiche esigenze locali<sup>237</sup>. In particolare, le regioni più ricche vedono l'autonomia differenziata come un'opportunità per mantenere maggiori risorse fiscali sul proprio territorio. I critici<sup>238</sup>, d'altra parte, temono che possa creare disuguaglianze tra le regioni, poiché le regioni più forti potrebbero fornire servizi migliori rispetto alle regioni più deboli, aumentando le differenze economiche e sociali tra il Nord e il Sud del Paese<sup>239</sup>.

Quindi, l'autonomia differenziata è un argomento complesso che coinvolge questioni come equità, efficienza e coesione nazionale. Sebbene sia uno strumento previsto dalla Costituzione, è necessario trovare un equilibrio delicato tra la necessità di decentramento amministrativo e la necessità di garantire un livello uniforme di servizi in tutto il paese.

Il capitolo si pone l'obiettivo di analizzare come l'autonomia differenziata incida sul coordinamento tra Stato e Regioni, con particolare riguardo agli strumenti studiati nei precedenti capitoli. Il primo paragrafo cerca di riassumere come avviene oggi il coordinamento tra lo Stato e le Regioni. Nel secondo e nel terzo paragrafo si cerca di capire come l'introduzione dell'autonomia differenziata potrebbe incidere sugli strumenti di coordinamento e sul coordinamento tra Stato e Regioni in generale.

#### *4.2. L'attuale coordinamento tra Stato e Regioni*

Il dissesto idrogeologico è un problema centrale in Italia, un paese vulnerabile a smottamenti, inondazioni e degrado del suolo. La gestione di queste sfide è condivisa tra governo nazionale e regioni, mediante un complesso sistema che include amministrazioni locali, autorità di bacino e altre organizzazioni.

---

<sup>237</sup> Ercolano S. et al., "Autonomia differenziata e omogeneità regionale delle preferenze. Un riscontro empirico, in *Regional Economy*, 8/2024, p. 3

<sup>238</sup> v. Viesti G., "Contro la secessione dei ricchi" (Laterza, 2023) e Fassina S., "Perché l'autonomia differenziata fa male anche al nord" (Castelvecchi, 2024)

<sup>239</sup> Girardi A., "L'autonomia differenziata spiegata semplice, i pro e i contro e le incognite sui costi", *Fanpage.it*, 21 giugno 2024, <https://www.fanpage.it/politica/lautonomia-differenziata-spiegata-semplice-i-pro-e-i-contro-e-le-incognite-sui-costi/>

Lo Stato mantiene un ruolo chiave nella gestione del dissesto idrogeologico, con competenze nella pianificazione nazionale e nella regolamentazione. Il quadro normativo è definito da leggi e decreti che stabiliscono principi generali. La legge n. 183 del 1989, che ha istituito le Autorità di bacino, è fondamentale in questo ambito. Il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica coordina le politiche di protezione del suolo e prevenzione dei rischi<sup>240</sup>, inclusi i piani di bacino e le attività delle Autorità di bacino distrettuali<sup>241</sup>. In emergenze come alluvioni o frane, la Protezione Civile nazionale assume un ruolo centrale, potendo intervenire con poteri straordinari. Lo Stato gestisce gran parte dei fondi per la prevenzione del dissesto<sup>242</sup>, spesso attraverso programmi nazionali o europei, poi trasferiti alle Regioni o alle autorità locali per interventi specifici.

Le Regioni rivestono un ruolo fondamentale nella gestione del territorio e nella prevenzione del dissesto idrogeologico, come stabilito dal Titolo V della Costituzione. Sviluppano piani territoriali e urbanistici<sup>243</sup>, collaborando con le Autorità di bacino distrettuali per attuare misure preventive. Sono responsabili della manutenzione del territorio, inclusa la pulizia di fiumi<sup>244</sup> e il rafforzamento degli argini. Gestiscono la protezione civile locale<sup>245</sup>, coordinando interventi preventivi e soccorsi per eventi di minore entità.

Lo Stato e le Regioni collaborano nel dissesto idrogeologico attraverso meccanismi di concertazione multilivello, coinvolgendo Autorità di bacino distrettuali ed enti locali. Questo approccio integrato mira a una gestione efficace del territorio, prevenendo e affrontando le emergenze. La Conferenza Stato-Regioni è cruciale in questo contesto. E’ principale organo di coordinamento dove vengono definite le politiche comuni, incluse quelle sul dissesto idrogeologico. Stabilisce linee guida preventive, negozia l’allocazione delle risorse e coordina i piani di gestione del rischio<sup>246</sup>, rispettando le autonomie regionali. Il Sistema di Protezione Civile è un altro meccanismo chiave di

---

<sup>240</sup> Art. 58, comma 3, lettera b) del d.lgs. 152/2006

<sup>241</sup> Art. 58, comma 3, lettera c) del d.lgs. n. 152/2006

<sup>242</sup> Art. 72, comma 1 del d.lgs. 152/2006

<sup>243</sup> Art. 117, comma 3 Cost.

<sup>244</sup> Art. 61, comma 1, lettera e) del d.lgs. 152/2006

<sup>245</sup> Art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 1/2018

<sup>246</sup> “PNRR: 800 milioni contro il dissesto idrogeologico e 600 milioni per rete fognaria e depurazione”, Conferenza delle regioni e delle province autonome, 28 aprile 2022, <https://www.regioni.it/comunicato-stampa/2022/04/28/pnrr-800-milioni-contro-il-dissesto-idrogeologico-e-600-milioni-per-rete-fognaria-e-depurazione-648021/>

collaborazione. La protezione civile regionale e locale lavora con il governo centrale per monitorare il territorio e gestire le emergenze. La gestione condivisa dei fondi per la prevenzione è fondamentale. Regioni e Stato collaborano nella programmazione e gestione dei finanziamenti, decidendo le priorità di intervento. Il monitoraggio congiunto è essenziale. Il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), che include l'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) e le Agenzie regionali per la protezione ambientale (ARPA), è un esempio di come le funzioni di monitoraggio del territorio e delle risorse idriche siano condivise. Le ARPA regionali operano sul territorio per raccogliere dati su frane, alluvioni e altre criticità ambientali, fornire supporto tecnico alle autorità locali e regionali e collaborare con ISPRA per la realizzazione di report nazionali sulla situazione del dissesto idrogeologico. Questa collaborazione complessa coinvolge molteplici attori. L'efficacia di questi strumenti dipende dalla capacità delle istituzioni di dialogare, condividere informazioni e risorse, e agire in modo sinergico per affrontare il dissesto idrogeologico in Italia.

### *4.3. Autonomia differenziata e strumenti di coordinamento*

Nei capitoli precedenti si sono analizzati diversi strumenti di coordinamento utilizzati dai Ministeri che si occupano, direttamente o indirettamente, di dissesto idrogeologico ed alcuni di questi potrebbero risentire dell'introduzione dell'autonomia differenziata.

#### *4.3.1. Accordi di programma*

L'introduzione dell'autonomia differenziata potrebbe incidere sull'utilizzo degli accordi di programma<sup>247</sup> firmati per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e altre priorità regionali come la tutela ambientale e la sostenibilità energetica. L'autonomia differenziata permetterebbe alle Regioni di gestire in modo più indipendente i fondi destinati alla mitigazione del rischio idrogeologico e ad altre politiche ambientali. Ciò comporterebbe una trasformazione degli accordi di programma: le Regioni potrebbero avere più autonomia nella scelta degli interventi da finanziare,

---

<sup>247</sup> Bobbio L., "A più voci", *Edizioni Scientifiche Italiane*, 2004, p. 139

riducendo la necessità di negoziare ogni singolo accordo con il Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica. Di conseguenza, si potrebbero sviluppare modelli di accordo più personalizzati, in cui lo Stato definisce gli obiettivi generali, ma la pianificazione e l’attuazione operativa sono completamente gestite dalle singole Regioni. L’autonomia differenziata potrebbe ridurre il ruolo del MASE come organo centrale di coordinamento per gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. Le regioni più autonome potrebbero infatti gestire in maniera indipendente i progetti di mitigazione, dalla fase di finanziamento a quella di monitoraggio e attuazione. Ciò potrebbe indebolire la necessità di tradizionali accordi di programma, dove il MASE agisce come principale finanziatore e supervisore, limitando il suo ruolo a una funzione di vigilanza generale. Se una Regione ottenesse più poteri con l’autonomia differenziata, potrebbe negoziare accordi con maggiore elasticità per adattare gli interventi ai bisogni locali specifici. Ciò renderebbe gli accordi più agili e su misura, agevolando la realizzazione di progetti più veloci e mirati, anche grazie alla diminuzione delle procedure burocratiche centrali. Le Regioni, con competenze estese, potrebbero godere di più libertà nella scelta delle priorità territoriali, come l’individuazione delle zone più esposte al rischio di dissesto idrogeologico.

#### *4.3.2. Decreti di finanziamento*

L’attuazione dell’autonomia differenziata potrebbe influenzare anche i decreti di finanziamento del MASE per progetti come la mitigazione del rischio idrogeologico. Le Regioni che acquisiscono più ampie competenze nella gestione ambientale e territoriale potrebbero chiedere una maggiore indipendenza nell’amministrazione dei fondi assegnati dai decreti di finanziamento del MASE. Le Regioni potrebbero così assumere un ruolo più importante nella scelta delle priorità d’intervento e nella gestione diretta delle risorse, diminuendo la necessità di mediazione ministeriale. Questo potrebbe portare a una diminuzione delle intese formali tra Ministero e Regioni, conferendo alle amministrazioni regionali più responsabilità nella pianificazione e nell’attuazione degli interventi. L’autonomia differenziata potrebbe dare alle Regioni più libertà nei decreti di finanziamento, adattando gli interventi alle esigenze del posto. Oggi, i decreti ministeriali seguono regole decise dal governo centrale, ma con l’autonomia differenziata le Regioni

potrebbero stabilire parametri locali per distribuire i fondi, rendendo i progetti più vicini alle particolarità del territorio. Questo potrebbe portare a decreti più dettagliati e su misura per ogni Regione, in base al grado di autonomia e alle responsabilità assegnate. L'autonomia differenziata potrebbe acuire le differenze nella distribuzione dei fondi tra le Regioni, specialmente per i progetti contro il dissesto idrogeologico. Le Regioni con migliori capacità gestionali potrebbero ottenere più finanziamenti, mentre quelle con amministrazioni meno efficienti potrebbero faticare ad accedere o gestire i fondi. Ciò rischierebbe di aumentare gli squilibri territoriali, con alcune Regioni capaci di realizzare più interventi e altre che potrebbero restare indietro nell'attuazione delle misure necessarie.

Infatti, una Regione che ottiene maggiore autonomia potrebbe, in teoria, decidere di allocare meno risorse o prestare minore attenzione alla gestione del rischio idrogeologico, per ragioni politiche, economiche o amministrative. Questo scenario potrebbe avere effetti negativi non solo sul suo territorio, ma anche su quello di altre Regioni e sull'intero Paese. Il mancato investimento o una gestione inadeguata del rischio idrogeologico potrebbero esporre gravemente il territorio della Regione autonoma. Frane, inondazioni e altre forme di dissesto potrebbero causare ingenti danni a infrastrutture, abitazioni e attività economiche, mettendo a rischio la sicurezza della popolazione. Un approccio inefficace alla prevenzione e alla pianificazione potrebbe peggiorare l'impatto di eventi naturali estremi, con costi sociali ed economici considerevoli. Il dissesto idrogeologico non conosce confini amministrativi. Se una regione trascura la gestione del proprio territorio, i problemi di degrado possono diffondersi nelle regioni vicine. Ad esempio, se i sistemi di drenaggio non funzionano correttamente o mancano le opere di difesa idraulica, il rischio di inondazioni può aumentare anche nelle aree limitrofe. In particolare, i corsi d'acqua che attraversano più regioni o i sistemi idrografici interconnessi possono subire conseguenze negative a catena, mettendo a repentaglio la sicurezza di territori che non sono direttamente coinvolti dalle decisioni della regione autonoma. Se una regione non gestisce correttamente i rischi idrogeologici, può generare situazioni di emergenza che richiedono l'intervento dello Stato. L'Italia ha un sistema di protezione civile su tre livelli (comunale, regionale e nazionale), ma quando l'emergenza supera le capacità locali e regionali, l'intervento dello Stato diventa necessario. Ciò comporta un onere finanziario e logistico per lo Stato, che deve mobilitare risorse per

affrontare situazioni di emergenza che avrebbero potuto essere evitate o meglio gestite a livello locale. Il coinvolgimento diretto dello Stato centrale in tali situazioni non solo richiede ingenti risorse aggiuntive, ma può anche risultare meno efficace rispetto a un'adeguata pianificazione preventiva a livello locale. Inoltre, il susseguirsi frequente di emergenze potrebbe compromettere la coesione tra le Regioni e sollevare problemi di responsabilità e di gestione dei finanziamenti pubblici.

#### *4.3.3. Le Conferenze dei Servizi*

L'autonomia differenziata potrebbe avere un impatto significativo sul funzionamento e sull'efficacia delle Conferenze dei Servizi, che rappresentano uno strumento chiave per il coordinamento tra le amministrazioni pubbliche coinvolte in progetti complessi<sup>248</sup> come quelli legati alla mitigazione del rischio idrogeologico. Con l'autonomia differenziata, le Regioni potrebbero ottenere una più ampia libertà decisionale e amministrativa, diminuendo la necessità di coordinamento centrale tramite la Conferenza dei Servizi per certi processi. Ciò potrebbe portare a un potenziamento del ruolo regionale nelle conferenze, dato che avrebbero maggior potere nel definire le priorità e nell'implementare politiche più mirate alle necessità locali. Le Regioni, con maggiori poteri, potrebbero gestire autonomamente alcuni processi ora di competenza statale, riducendo il ricorso alla Conferenza dei Servizi. Questo potrebbe limitare la necessità di coinvolgere tutte le amministrazioni centrali, restringendo la partecipazione alle sole autorità locali e regionali interessate, semplificando così le procedure. L'autonomia differenziata potrebbe causare variazioni nelle procedure di convocazione e conduzione delle Conferenze dei Servizi tra Regioni. Ciascuna Regione potrebbe, in base alle nuove competenze, stabilire propri metodi per organizzare e gestire le conferenze. Ciò potrebbe creare disparità regionali nei tempi, nella gestione delle priorità e nella capacità di risolvere velocemente i contrasti tra enti coinvolti. Le Regioni meglio organizzate potrebbero beneficiare dell'autonomia, velocizzando i processi, mentre altre potrebbero faticare a mantenere gli stessi standard di efficienza. Nei casi in cui più Regioni partecipano a un progetto, l'autonomia differenziata potrebbe rendere più difficile la

---

<sup>248</sup> Vesperini G., "La nuova conferenza dei servizi", in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2016, p. 578

collaborazione. Le Conferenze dei Servizi potrebbero diventare più complicate da gestire, poiché ogni Regione potrebbe avere priorità e norme amministrative diverse. Inoltre, l'autonomia differenziata potrebbe cambiare l'equilibrio tra governo centrale e Regioni nelle Conferenze dei Servizi. Con maggiore autonomia, le Regioni potrebbero chiedere un ruolo più importante nelle conferenze, diminuendo l'influenza degli enti statali. Tuttavia, per questioni di interesse nazionale come il dissesto idrogeologico, è probabile che lo Stato mantenga un ruolo di coordinamento per assicurare che gli interventi siano in linea con le politiche nazionali.

#### 4.3.4. *Il prefetto*

Con l'introduzione dell'autonomia differenziata, il ruolo del prefetto potrebbe evolversi, specialmente nel coordinamento tra governo centrale e Regioni<sup>249</sup> e nella gestione delle competenze locali. Il prefetto, attualmente figura chiave nel collegamento tra istituzioni statali e locali, potrebbe vedere il suo ruolo modificato in diversi aspetti mantenendo tuttavia la sua rilevanza come garante dell'unità della Repubblica. L'autonomia differenziata comporta che le Regioni ottengano nuove responsabilità in aree specifiche. In questo scenario, il prefetto potrebbe diventare un intermediario ancora più importante tra il governo centrale e le Regioni con maggiore autonomia, contribuendo a dirimere possibili conflitti di competenza e a mantenere un dialogo continuo. Il suo ruolo di arbitro neutrale e di garante della cooperazione leale tra enti locali e Stato potrebbe essere potenziato, soprattutto nei casi in cui le competenze regionali e nazionali si intersecano o entrano in contrasto. Uno dei campi in cui il prefetto svolge un ruolo chiave è la gestione delle crisi, come visto durante i disastri naturali. Con l'autonomia differenziata, le Regioni potrebbero ottenere più controllo sulla protezione civile, ma il prefetto resterebbe comunque un coordinatore cruciale tra gli interventi regionali e nazionali. In caso di catastrofi o emergenze su vasta scala che richiedano collaborazione tra più Regioni, il prefetto continuerebbe a fungere da collegamento con il governo centrale e le strutture regionali, garantendo che le azioni di prevenzione e soccorso siano ben coordinate. Con una maggiore autonomia regionale, il ruolo del prefetto nei rapporti con gli enti locali

---

<sup>249</sup> Perin R. et al., "L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea", *Firenze University Press*, 2016, p. 350

potrebbe diventare più articolato, ma anche più rilevante. Nelle Regioni con autonomia differenziata, il prefetto potrebbe agire da collegamento tra governo centrale e regionale, garantendo l'integrazione coerente delle politiche. Potrebbe dover gestire nuovi spazi di dialogo e coordinamento, assicurando il rispetto delle diverse esigenze territoriali e la coerenza delle politiche.

#### *4.3.5. La Conferenza Stato-Regioni*

L'introduzione dell'autonomia differenziata potrebbe impattare significativamente il sistema delle Conferenze, specialmente la Conferenza Stato-Regioni, che funge da principale canale di comunicazione e coordinamento tra l'amministrazione centrale e gli enti regionali<sup>250</sup>. Con l'autonomia differenziata, le Regioni acquisirebbero più responsabilità in ambiti specifici, potenzialmente rafforzando la loro influenza nelle decisioni prese durante le Conferenze Stato-Regioni. Ciò potrebbe alterare l'equilibrio di potere all'interno di questi incontri, dando alle Regioni un ruolo più decisivo nelle questioni di loro competenza. Nello specifico, le Regioni con autonomia differenziata potrebbero richiedere una maggiore personalizzazione degli accordi, cercando più flessibilità nella gestione delle risorse e nell'attuazione delle politiche. Questo scenario potrebbe portare a un sistema più decentralizzato, dove le Conferenze fungono da coordinatori tra le diverse esigenze regionali. L'autonomia differenziata potrebbe rendere più complesso il dialogo tra Stato e Regioni nelle Conferenze. Oggi, questi incontri mirano a raggiungere intese e accordi che coinvolgono tutte le Regioni uniformemente. Con l'autonomia differenziata, alcune Regioni potrebbero avere richieste o necessità specifiche, non condivise dalle altre, complicando il raggiungimento di decisioni unanimi. Questo scenario potrebbe generare meccanismi paralleli di governance, dove le Regioni più autonome trattano direttamente col governo centrale, indebolendo così l'efficacia delle conferenze come luogo di confronto e scelta collettiva. Con la crescente decentralizzazione delle competenze, il sistema delle conferenze potrebbe diventare più frazionato. Se le Regioni con autonomia iniziassero a stipulare intese individuali con il governo centrale, il sistema delle Conferenze rischierebbe di perdere il suo ruolo di

---

<sup>250</sup> Ruggiu I., "Conferenza Stato-Regioni: un istituto del "federalismo" sommerso, in *Le Regioni*, 5/2000, p. 887

meccanismo di coordinamento collettivo, con decisioni sempre più personalizzate e meno armonizzate. Ciò potrebbe rallentare i processi decisionali o, al contrario, renderli sempre più decentrati, complicando il mantenimento di una prospettiva comune sulle politiche nazionali, soprattutto su questioni come il rischio idrogeologico, che necessitano di una forte collaborazione tra regioni.

#### *4.4. Due concetti fondamentali: LEP e perequazione fiscale*

Il ruolo centrale dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) è fondamentale nell'analisi dell'autonomia differenziata. Questi standard minimi di servizi pubblici e diritti, garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale, rappresentano lo strumento chiave per mantenere l'equilibrio tra l'autonomia regionale e l'uguaglianza dei cittadini, indipendentemente dalla regione in cui vivono<sup>251</sup>. La Costituzione italiana all'articolo 117, secondo comma, lettera m, affida allo Stato il compito di determinare questi LEP, essenziali in un contesto di decentramento e autonomia regionale, in quanto consentono di preservare i diritti fondamentali a livello nazionale, assicurando che tutti i cittadini possano accedere a un livello adeguato di servizi. Nel coordinamento tra Stato e Regioni, i LEP svolgono un ruolo centrale, permettendo allo Stato di fissare standard comuni, mentre le Regioni possono adattare l'offerta dei servizi in base alle proprie esigenze e peculiarità territoriali, entro tali limiti. Questo equilibrio tra definizione di principi generali e gestione locale permette una collaborazione tra i diversi livelli di governo, ottimizzando risorse e competenze. I LEP offrono uno strumento per monitorare e valutare le prestazioni delle regioni. Lo Stato può verificare l'attuazione dei servizi, controllando che le Regioni rispettino i livelli minimi stabiliti e che le risorse a loro disposizione siano adeguate. Se queste risulteranno insufficienti, saranno necessarie risorse aggiuntive<sup>252</sup>. Le Regioni, d'altra parte, devono rendere conto del raggiungimento degli obiettivi previsti, favorendo un meccanismo di responsabilità condivisa. I LEP sono

---

<sup>251</sup> Pesaresi F., "I livelli essenziali nella Legge di bilancio 2023", *Welforum.it*, 21 febbraio 2023, <https://www.welforum.it/i-livelli-essenziali-nella-legge-di-bilancio-2023/>

<sup>252</sup> "Che cosa sono i Lep, livelli essenziali delle prestazioni", *Openpolis*, 24 febbraio 2023, <https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sono-i-lep-livelli-essenziali-delle-prestazioni/>

strettamente legati anche al sistema di perequazione fiscale<sup>253</sup>. Poiché non tutte le Regioni hanno le stesse capacità finanziarie e infrastrutturali, lo Stato utilizza la perequazione per garantire che le regioni meno dotate possano comunque erogare i servizi ai livelli minimi stabiliti. Questo aspetto del coordinamento è fondamentale per ridurre le disuguaglianze territoriali e promuovere la coesione sociale ed economica in tutto il Paese. Nonostante i LEP siano un elemento essenziale di coordinamento tra Stato e Regioni, ci sono alcune criticità che ne limitano l'efficacia. Definire con precisione i LEP non sempre è facile, soprattutto in settori complessi come la sanità e l'assistenza sociale, dove le esigenze territoriali possono variare significativamente. La carenza di risorse finanziarie o di infrastrutture adeguate rende difficile per alcune Regioni raggiungere gli standard stabiliti. Nonostante i meccanismi di perequazione, alcune Regioni, soprattutto nel Mezzogiorno, faticano a raggiungere i LEP a causa della mancanza di risorse o di capacità amministrativa. Questo mette a rischio l'uguaglianza nell'accesso ai servizi pubblici. Per migliorare l'efficacia dei LEP come strumento di coordinamento, si potrebbero introdurre alcune riforme, come un sistema di monitoraggio più rigoroso e trasparente con indicatori specifici per valutare la qualità dei servizi regionali, accompagnato da report periodici e accesso pubblico ai dati. I LEP rappresentano uno strumento cruciale per il coordinamento tra Stato e Regioni, in quanto garantiscono standard minimi di servizi pubblici per tutti i cittadini, bilanciando l'autonomia regionale e la necessità di coesione sociale e uguaglianza su tutto il territorio. Tuttavia, per mantenere l'efficacia del coordinamento, è essenziale migliorare il monitoraggio, rafforzare i meccanismi perequativi e affrontare le criticità legate alle risorse e all'attuazione pratica dei LEP nelle Regioni più svantaggiate.

La perequazione fiscale rappresenta un meccanismo fondamentale di coordinamento tra lo Stato e le Regioni, finalizzato a garantire un'equa distribuzione delle risorse finanziarie in tutto il Paese. Questo sistema è essenziale in un contesto come quello italiano, caratterizzato da significative disparità economiche e sociali tra le diverse Regioni. La perequazione mira a bilanciare l'autonomia finanziaria con il principio di solidarietà nazionale, assicurando che tutte le Regioni abbiano le risorse necessarie per offrire servizi pubblici adeguati, anche in presenza di differenze nelle loro capacità di

---

<sup>253</sup> Antonini L., "Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa", in *Le Regioni*, 1-2/2014, p. 42

generare entrate fiscali. Il concetto di perequazione fiscale è sancito dalla Costituzione italiana, all'articolo 119, che stabilisce il principio secondo cui le Regioni con minore capacità fiscale devono ricevere risorse aggiuntive dallo Stato per garantire ai propri cittadini un livello essenziale di servizi pubblici. Il sistema si basa su due pilastri fondamentali: l'equità territoriale e la solidarietà nazionale<sup>254</sup>. L'equità territoriale implica che tutte le Regioni, indipendentemente dalla loro capacità di generare entrate fiscali, abbiano le risorse necessarie per offrire un livello minimo di servizi essenziali, come sanità, istruzione e trasporti. La solidarietà nazionale riconosce allo Stato il compito di sostenere le Regioni meno sviluppate attraverso trasferimenti perequativi, riducendo il divario economico e sociale tra aree più ricche e aree più povere del Paese. Oltre ad essere un sistema di finanziamento, rappresenta anche uno strumento di collaborazione istituzionale tra lo Stato e le Regioni. Questo richiede un dialogo costante e una cooperazione per definire criteri di distribuzione delle risorse, obiettivi di spesa e monitoraggio dei risultati. La perequazione fiscale è un meccanismo essenziale di concertazione tra Stato e Regioni, poiché permette di bilanciare l'autonomia regionale con la necessità di garantire equità e coesione sociale su tutto il territorio nazionale. Grazie alla perequazione, lo Stato interviene per ridurre le disparità territoriali e garantire che tutte le Regioni, anche quelle meno sviluppate, possano offrire servizi pubblici adeguati e in linea con i livelli essenziali delle prestazioni<sup>255</sup>. Affinché il sistema perequativo rimanga efficace, è fondamentale mantenere un dialogo costante tra lo Stato e le Regioni, accompagnato da un monitoraggio rigoroso e trasparente sull'utilizzo delle risorse.

Il concetto di federalismo può prendere forme diverse. Nel federalismo simmetrico, gli enti substatali hanno le stesse funzioni, attribuzioni e competenze, che però vengono esercitate in modo differente. Nel federalismo asimmetrico, invece, funzioni, attribuzioni e competenze possono variare anche all'interno della stessa categoria di enti territoriali<sup>256</sup>. Se prima il coordinamento tra Stato e Regioni era lo stesso per tutte le entità regionali (coordinamento simmetrico), con l'introduzione

---

<sup>254</sup> Greco A., "Articolo 119 Costituzione: spiegazione e commento", *La legge per tutti*, 26 marzo 2022, [https://www.laleggepertutti.it/558120\\_articolo-119-costituzione-spiegazione-e-commento](https://www.laleggepertutti.it/558120_articolo-119-costituzione-spiegazione-e-commento)

<sup>255</sup> Ibidem

<sup>256</sup> Palermo F., "Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico", in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2019

dell'autonomia differenziata non è più così. Lo Stato dovrà ora relazionarsi a ciascuna Regione in modo diverso, in base al suo grado di autonomia (coordinamento asimmetrico)<sup>257</sup>. L'introduzione dell'autonomia differenziata ha profondamente modificato il rapporto classico tra Stato e Regioni in Italia, passando da un coordinamento simmetrico a uno asimmetrico. Ciò significa che non tutte le Regioni avranno gli stessi poteri e competenze: alcune avranno maggiori responsabilità e autonomie rispetto ad altre. Questa diversificazione altera il quadro tradizionale dei rapporti tra i vari livelli di governo, presentando sia opportunità che sfide. Prima dell'autonomia differenziata, le Regioni avevano competenze omogenee definite dalla Costituzione e dalle leggi. Lo Stato stabiliva i principi generali, le Regioni legiferavano localmente. Il finanziamento centralizzato garantiva servizi pubblici uniformi. Gli strumenti di coordinamento, come la Conferenza Stato-Regioni, permettevano il coordinamento tra i livelli di governo. Le differenze tra Regioni ordinarie erano limitate, mentre quelle a statuto speciale godevano di maggiore autonomia fiscale e legislativa. L'introduzione dell'autonomia differenziata consente ora ad alcune Regioni di ottenere ulteriori competenze in ambiti specifici, come sanità, istruzione, ambiente, trasporti, lavoro e sicurezza del territorio, creando un sistema di coordinamento più flessibile e asimmetrico. Questo crea una disparità nel modo in cui le Regioni gestiscono queste materie, poiché quelle che non richiedono l'autonomia differenziata continuano a operare secondo il modello simmetrico tradizionale, sotto un controllo più diretto dello Stato. Le Regioni con autonomia differenziata possono invece trattenere una quota maggiore delle risorse fiscali generate sul loro territorio, alterando l'equilibrio del sistema perequativo, con alcune Regioni che godono di una maggiore autonomia nella gestione delle risorse, mentre altre dipendono ancora ampiamente dai trasferimenti statali. L'introduzione dell'autonomia differenziata comporta importanti implicazioni per il coordinamento tra Stato e Regioni. In un sistema simmetrico, lo Stato manteneva un ruolo predominante di coordinatore centrale, con il compito di stabilire linee guida e garantire che le politiche pubbliche fossero attuate in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. In un sistema asimmetrico, invece, questo ruolo di coordinamento cambia radicalmente. La concertazione tra governo e Regioni diventa più complessa, poiché ogni Regione può negoziare competenze diverse. Mentre il modello simmetrico richiedeva un approccio uniforme, l'autonomia differenziata porta a un

---

<sup>257</sup> Ibidem

processo di negoziazione delle competenze e delle risorse personalizzato per ogni territorio<sup>258</sup>. Questo aumenta la flessibilità nelle relazioni Stato-Regioni, ma comporta anche maggiore complessità nel mantenere un coordinamento efficace. La transizione a un modello asimmetrico presenta sfide importanti. Ad esempio, il coordinamento a livello fiscale diventa cruciale per evitare che le Regioni più ricche trattengano una quota eccessiva delle proprie risorse, lasciando le Regioni più povere dipendenti solo dai trasferimenti perequativi. Il meccanismo di perequazione fiscale dovrà essere rafforzato per scongiurare il rischio di “secessione dei ricchi”<sup>259</sup>, in cui alcune Regioni trattengono la maggior parte delle risorse, riducendo la solidarietà nazionale. Il passaggio da un modello di coordinamento simmetrico a uno asimmetrico presenta sia vantaggi che sfide. Da un lato, offre opportunità per una gestione più efficiente e adattata alle specificità locali, ma dall’altro pone importanti questioni di equità e coesione territoriale. In questo contesto, il ruolo dello Stato come garante dell’unità nazionale diventa ancora più cruciale. È fondamentale evitare che il nuovo modello amplifichi le disuguaglianze tra le Regioni e mantenere una coerenza nelle politiche pubbliche a livello nazionale<sup>260</sup>.

#### *4.5. Autonomia differenziata e coordinamento*

L’autonomia differenziata comporta importanti sfide di coordinamento tra Stato e Regioni. Questo tipo di autonomia rende più complesso il rapporto tra i due livelli di governo, ponendo sfide concrete riguardo alla frammentazione normativa, alle disparità regionali e alla coesione nazionale<sup>261</sup>. Una delle conseguenze più immediate è la possibile frammentazione del quadro normativo. Le Regioni che ottengono maggiore autonomia potranno legiferare in modo autonomo in materie rilevanti per la gestione del rischio idrogeologico come l’ambiente, creando un quadro giuridico diverso da quello statale e tra Regioni<sup>262</sup>. Questi conflitti normativi tra leggi regionali e nazionali possono generare

---

<sup>258</sup> Mari R., “Che cos’è l’autonomia differenziata e come funziona”, *La legge per tutti*, 24 gennaio 2024, [https://www.la legge per tutti.it/671225\\_che-cose-lautonomia-differenziata-e-come-funziona](https://www.la legge per tutti.it/671225_che-cose-lautonomia-differenziata-e-come-funziona)

<sup>259</sup> Viesti G., “Contro la secessione dei ricchi” (Laterza, 2023)

<sup>260</sup> Pini N., “Ecco cosa cambierà con l’autonomia differenziata”, *Avvenire*, 23 gennaio 2024, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/leggi-fondi-e-servizi-diversi-su-26-materie-ma-l>

<sup>261</sup> Girardi A., “L’autonomia differenziata spiegata semplice, i pro e i contro e le incognite sui costi”, *Fanpage.it*, 21 giugno 2024, <https://www.fanpage.it/politica/lautonomia-differenziata-spiegata-semplice-i-pro-e-i-contro-e-le-incognite-sui-costi/>

<sup>262</sup> Ibidem

incertezza e complicare il sistema di governance. Le differenze legislative potrebbero inoltre rendere più difficile la collaborazione tra Regioni, per esempio, nella tutela ambientale o nella gestione delle risorse idriche. Una normativa eccessivamente frammentata potrebbe ostacolare l'adozione di politiche comuni su tematiche che richiedono un approccio interregionale e nazionale. In questo contesto, il ruolo dello Stato subirebbe una trasformazione, passando dall'essere un gestore diretto a svolgere una funzione di coordinamento in alcuni settori cruciali. Nell'ipotesi di un maggiore decentramento, le Regioni con autonomia differenziata potrebbero assumere il controllo di settori chiave come l'ambiente o l'energia. In questo scenario, lo Stato svolgerebbe un ruolo di coordinamento e monitoraggio, assicurando che le Regioni rispettino i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), definiti a livello nazionale. Rimarrebbe essenziale la funzione dello Stato come garante dell'uguaglianza e dell'unità nazionale, affinché tutte le Regioni offrano servizi pubblici conformi agli standard minimi stabiliti. Nel campo ambientale, lo Stato potrebbe mantenere il compito di definire gli indirizzi generali, mentre le Regioni autonome deciderebbero come gestire il proprio territorio. Tuttavia, tematiche come la tutela dell'ambiente richiedono un coordinamento sovraregionale, per cui il ruolo di supervisione e regolamentazione dello Stato diventerebbe più importante nel garantire la coerenza delle politiche e il rispetto degli accordi internazionali. Il dibattito sull'autonomia differenziata è delicato e richiede cautela. Se non gestita con attenzione, potrebbe avere conseguenze negative sulla coesione nazionale<sup>263</sup>, ampliando i divari già esistenti tra le Regioni italiane. Questa riforma è richiesta principalmente dalle Regioni più ricche del Nord, come Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che vogliono trattenere una maggiore quota delle risorse fiscali generate localmente. Ciò rischierebbe di peggiorare il divario economico e sociale con il Sud, dove le Regioni potrebbero avere meno risorse e competenze per affrontare sfide locali come il dissesto idrogeologico o la disoccupazione. L'autonomia differenziata comporta implicazioni complesse per il coordinamento tra Stato e Regioni. Da un lato, offre alle Regioni più forti l'opportunità di gestire direttamente settori chiave con maggiore efficienza. Dall'altro, però, c'è il rischio di accentuare le disparità territoriali e creare frammentazioni normative,

---

<sup>263</sup> Vandelli L., "Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale", in *ASTRID*, n. 11/2018, p. 10

minacciando l'unità e la coesione del Paese<sup>264</sup>. In questo contesto, il ruolo dello Stato come garante dei LEP e promotore della solidarietà nazionale sarà cruciale per evitare che il sistema asimmetrico generi disuguaglianze strutturali insostenibili.

L'introduzione dell'autonomia differenziata in Italia trasformerà il coordinamento tra lo Stato e le Regioni, passando da un sistema centralizzato a uno multilivello. In questo nuovo modello, le Regioni con maggiori competenze gestiranno autonomamente alcuni ambiti, ma continueranno a interfacciarsi con lo Stato su determinate questioni. Questo cambiamento richiederà una riorganizzazione dei meccanismi di coordinamento e una nuova configurazione delle relazioni istituzionali. Attualmente, nel coordinamento tra Stato e Regioni lo Stato mantiene un forte controllo su molte materie, stabilendo linee guida generali e normative di riferimento che le Regioni devono rispettare. Tuttavia, la gestione del rischio idrogeologico è strettamente legata alle condizioni locali e un approccio più flessibile e decentrato consentirebbe alle Regioni di intervenire in modo più tempestivo ed efficace. Le Regioni, soprattutto quelle a statuto ordinario, hanno competenze concorrenti con lo Stato in alcuni ambiti, ma devono attenersi ai principi definiti a livello centrale. Con l'autonomia differenziata, il sistema di coordinamento evolverà verso una logica multilivello, in cui il potere decisionale sarà distribuito tra i diversi livelli di governo. Le Regioni che otterranno maggiore autonomia avranno più responsabilità su determinate materie, pur dovendo ancora collaborare con lo Stato su altre. Le Regioni con autonomia differenziata avranno la possibilità di gestire in modo indipendente diverse aree di competenza<sup>265</sup>. Ciò comporta una riduzione del controllo diretto dello Stato nelle Regioni che richiedono maggiore autonomia. In questo modo, le Regioni potranno adattare le politiche alle proprie esigenze locali, assumendosi la responsabilità della programmazione, dell'implementazione e della gestione delle risorse. Nonostante questa maggiore autonomia, le Regioni dovranno comunque continuare a coordinarsi con lo Stato per diverse ragioni. Lo Stato manterrà il compito di definire i LEP che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Anche le Regioni più autonome dovranno rispettare questi standard, il che richiederà un dialogo costante tra

---

<sup>264</sup> Bubbico V., "Pericolosa per l'unità del Paese o una scatola vuota, questa autonomia differenziata non va", *Giornalemio.it*, 13 settembre 2024, <https://giornalemio.it/cronaca/pericolosa-per-lunita-del-paese-o-una-scatola-vuota-questa-autonomia-differenziata-non-va/>

<sup>265</sup> Mari R., "Che cos'è l'autonomia differenziata e come funziona", *La legge per tutti*, 24 gennaio 2024, [https://www.laleggepertutti.it/671225\\_che-cose-lautonomia-differenziata-e-come-funziona](https://www.laleggepertutti.it/671225_che-cose-lautonomia-differenziata-e-come-funziona)

Stato e Regioni per assicurare il loro mantenimento<sup>266</sup>. Le Regioni che richiedono maggiore autonomia fiscale avranno più controllo sulle risorse generate nel loro territorio. Tuttavia, dovranno comunque contribuire ai meccanismi di perequazione fiscale nazionale, che hanno lo scopo di redistribuire le risorse verso le Regioni meno prospere<sup>267</sup>. Questo richiederà un coordinamento a più livelli per stabilire le modalità di contribuzione e di allocazione delle risorse. Il passaggio a una logica multilivello comporterà anche l'istituzione di nuovi o rafforzati meccanismi di concertazione tra Stato e Regioni. Strumenti esistenti, come la Conferenza Stato-Regioni, diventeranno centrali per coordinare le politiche tra i diversi livelli di governo, così che le decisioni prese a livello regionale siano coerenti con quelle nazionali. Questa situazione richiede di negoziare attentamente le risorse finanziarie necessarie per garantire che le Regioni autonome abbiano i fondi adeguati a gestire le nuove competenze, senza creare squilibri territoriali. Inoltre, sarebbe utile istituire tavoli tecnici settoriali, in cui funzionari e rappresentanti regionali e statali possano discutere questioni specifiche per assicurare una governance integrata su tematiche di interesse comune, come la tutela ambientale. Tavoli tecnici settoriali<sup>268</sup>, formati da esperti e professionisti altamente qualificati nei rispettivi campi, tra cui la gestione del rischio idrogeologico, sarebbero capaci di offrire un'analisi approfondita e specifica delle questioni locali. In un sistema di autonomia differenziata, dove le Regioni hanno responsabilità diverse e particolari, questi gruppi possono contribuire e elaborare strategie tecniche personalizzate che considerino le caratteristiche uniche e le sfide specifiche di ogni Regione. In un sistema di autonomia, differenziata, esiste il pericolo di frammentazione delle politiche, particolarmente in ambiti come quello idrogeologico, dove le problematiche possono superare i limiti regionali. I gruppi di lavoro tecnici settoriali possono agire come punti di raccordo tra il governo centrale e le amministrazioni regionali, assicurando uniformità tra le politiche locali e nazionali, mantenendo l'autonomia delle regioni. Questi tavoli sono fondamentali per gestire i rischi che superano i confini amministrativi, come le aree fluviali e sismiche. In un sistema di autonomia differenziata, con Regioni che hanno poteri diversi, servono strumenti di

---

<sup>266</sup> Ibidem

<sup>267</sup> Pini N., "Ecco cosa cambierà con l'autonomia differenziata", *Avvenire*, 23 gennaio 2024, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/leggi-fondi-e-servizi-diversi-su-26-materie-ma-l>

<sup>268</sup> Di Martino C., "La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra "progetti bandiera" e "poteri sostitutivi", in *Consulta Online*, III/2021, p. 948

collaborazione tra Regioni per affrontare pericoli che colpiscono più zone allo stesso tempo. Con l'autonomia differenziata, lo Stato manterrà un ruolo fondamentale nel processo decisionale, diventando un supervisore e garante dell'unità nazionale e dell'uniformità dei diritti. Il suo compito principale sarà assicurare che, nonostante l'autonomia regionale, non si creino disuguaglianze troppo marcate tra le varie Regioni. Una differenziazione tra le Regioni comporterà anche cambiamenti pratici nel coordinamento tra Stato e Regioni, richiedendo strutture amministrative più complesse e funzioni di coordinamento più articolate per evitare conflitti e sovrapposizioni. Lo Stato dovrà rafforzare il proprio ruolo di controllo e supervisione, mentre le Regioni avranno maggiori responsabilità di rendicontazione. Le Regioni autonome potranno sperimentare nuovi approcci di governance, stimolando l'innovazione nelle politiche pubbliche. Tuttavia, sarà necessario un coordinamento efficace per evitare la creazione di sistemi troppo diversi tra le Regioni, che potrebbero generare frammentazione normativa e difficoltà di gestione interregionale. La gestione del rischio idrogeologico necessita una forte collaborazione interregionale, dato che eventi naturali come frane e alluvioni spesso superano i confini amministrativi. L'adozione di approcci eccessivamente differenziati tra le Regioni potrebbe causare una frammentazione delle politiche, complicando il controllo dei pericoli e ostacolando il coordinamento su questioni che coinvolgono più territori. Se ogni Regione elaborasse il proprio metodo senza una cornice di riferimento condivisa, potrebbero sorgere notevoli differenze nella gestione del rischio. Alcune Regioni potrebbero dotarsi di mezzi sofisticati per prevenire e mitigare il dissesto idrogeologico, mentre altre, per carenza di fondi o esperienza, potrebbero restare indietro. Ciò potrebbe causare squilibri territoriali, con zone più tutelate di altre, complicando la gestione coordinata delle emergenze. Inoltre, la mancanza di un forte coordinamento potrebbe generare problemi di gestione tra Regioni, specialmente per i rischi che superano i confini regionali. Ad esempio, un bacino idrico che si estende su più Regioni potrebbe essere amministrato in modo disomogeneo se ogni Regione adotta criteri e priorità differenti. Questo potrebbe aumentare il rischio di conflitti di competenza e diminuire l'efficacia degli interventi. È essenziale creare e rafforzare meccanismi di collaborazione tra regioni per affrontare problematiche che superano i confini regionali e promuovere una gestione olistica dei rischi. Per esempio, i gruppi di lavoro settoriali o le conferenze interregionali possono giocare un ruolo chiave nel favorire la condivisione di dati, la

cooperazione e la programmazione comune tra Regioni limitrofe. In questi ambiti, le Regioni possono collaborare per elaborare approcci comuni per gestire fenomeni che interessano più aree, come il controllo di fiumi o la tutela di zone montane a rischio frane. Il coordinamento tramite questi gruppi di lavoro aiuterebbe a evitare disparità nelle politiche e assicurerebbe una risposta unita ed efficace alle emergenze, limitando i conflitti di competenza e ottimizzando l'uso delle risorse disponibili. Infatti, sempre più importante sarà la necessità di un coordinamento tra i diversi livelli di governo su tematiche trasversali come l'ambiente. Definire chiaramente le competenze condivise e garantire la cooperazione tra Stato e Regioni sarà cruciale per il successo del sistema multilivello. In questo scenario, le Regioni acquisiranno una maggiore autonomia in specifici settori, pur mantenendo la collaborazione con lo Stato su questioni di interesse comune, come visto per il dissesto idrogeologico. Ciò richiederà una riorganizzazione dei meccanismi di concertazione e coordinamento, con lo Stato che passerà da gestore diretto a garante dell'unità nazionale e supervisore dei diritti fondamentali. La sfida sarà garantire che questa maggiore autonomia non generi disuguaglianze e frammentazione, preservando un equilibrio tra l'autonomia regionale e la coesione territoriale.

Con l'introduzione dell'autonomia differenziata, è fondamentale implementare nuovi meccanismi di coordinamento tra Stato e Regioni per garantire equità e prevenire disuguaglianze territoriali. Per evitare che le differenze creino disuguaglianze, sarà essenziale introdurre strumenti che favoriscano la cooperazione, la solidarietà e l'equità. In questo contesto, la Conferenza Stato-Regioni potrebbe assumere un ruolo più incisivo, passando da un ruolo consultivo a un vero e proprio foro decisionale, con poteri vincolanti su materie di competenza concorrente e questioni di perequazione fiscale. Inoltre, la Conferenza potrebbe monitorare gli effetti delle competenze devolute alle Regioni autonome, analizzare le possibili disuguaglianze territoriali che ne derivano, con anche la partecipazione di esperti indipendenti. Potrebbe identificare aree in cui l'autonomia differenziata ha portato a risultati negativi o inadeguati e potrebbe promuovere la condivisione di buone pratiche, incoraggiando la cooperazione e l'adozione di politiche efficaci già sperimentate con successo in altre Regioni. Potrebbe essere istituito un tavolo di concertazione, composto da rappresentanti del governo centrale, delle Regioni e delle istituzioni tecniche, incaricato di monitorare costantemente il rispetto dei LEP. Questo tavolo raccoglierebbe dati periodici sulla qualità e l'efficienza dei servizi erogati,

garantendo che nessuna Regione scenda al di sotto dei livelli minimi stabiliti. In caso di inadempienze, il tavolo potrebbe attivare rapidi interventi correttivi, come finanziamenti straordinari o piani di riorganizzazione, per le Regioni che non riescono a rispettare i LEP. L'autonomia differenziata potrebbe incentivare la necessità di accordi interregionali di collaborazione, attraverso i quali le Regioni autonome si impegnerebbero a collaborare su materie di interesse comune. Ciò sarebbe particolarmente importante in settori come l'ambiente, la sanità e le infrastrutture, che richiedono una gestione coordinata a livello interregionale. Ad esempio, le Regioni confinanti potrebbero adottare piani congiunti per la gestione delle risorse idriche o per la prevenzione del dissesto idrogeologico, evitando così politiche divergenti che potrebbero creare squilibri territoriali. L'introduzione dell'autonomia differenziata richiede di ripensare i meccanismi di collaborazione tra Stato e Regioni, al fine di evitare disuguaglianze territoriali. Per assicurare che l'autonomia non comprometta la coesione nazionale, sono fondamentali nuovi strumenti come il rafforzamento della Conferenza Stato-Regioni, l'istituzione di un Fondo per la perequazione e accordi di collaborazione interregionali. Sarà essenziale promuovere una cooperazione a più livelli e una costante valutazione dell'impatto delle politiche regionali, per mantenere un equilibrio tra autonomia e solidarietà.

In sintesi, l'attuazione dell'autonomia differenziata presenta diverse sfide nella gestione del rischio idrogeologico e nella ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Una delle principali preoccupazioni riguarda la frammentazione normativa, con la possibilità che le Regioni più autonome adottino politiche divergenti, generando disparità nelle strategie di prevenzione e gestione dei rischi ambientali e ostacoli alla cooperazione interregionale. Un altro punto cruciale è il potenziale incremento delle differenze regionali tra aree più ricche, in grado di adottare metodi più innovativi, e zone più povere, che potrebbero faticare a offrire sufficienti livelli di tutela e prevenzione dei rischi. In assenza di un solido coordinamento, l'autonomia differenziata finisce per intensificare le disparità. Per evitare tali criticità, è essenziale adottare meccanismi di coordinamento su più livelli efficaci, quali la Conferenza Stato-Regioni, i gruppi di lavoro tecnici e un sistema di controllo nazionale che assicuri il rispetto dei LEP. Resta quindi indispensabile mantenere una collaborazione organizzata tra Stato e Regioni per continuare a garantire l'unità e la coesione nazionale.

#### *4.6. Conclusioni*

L'autonomia differenziata offre una chance per rendere più mirata e adattabile la gestione del rischio idrogeologico, consentendo alle Regioni di creare strategie su misura per il proprio territorio. Ogni area, infatti, affronta problemi diversi: alcune sono più esposte a smottamenti, altre ad allagamenti o erosione costiera. Con l'autonomia, le Regioni possono agire più rapidamente, adattando le misure preventive e di contenimento del rischio alle specifiche condizioni locali.

Nonostante ciò, una spiccata autonomia solleva importanti problemi di coordinamento. In assenza di adeguati meccanismi di dialogo e collaborazione tra governo centrale e regioni, si corre il pericolo di una frammentazione normativa, con ogni regione che potrebbe adottare criteri differenti nella gestione del territorio e delle risorse idriche. Questo potrebbe complicare il monitoraggio e la gestione integrata dei fenomeni idrogeologici, particolarmente quando questi oltrepassano i confini regionali, come nel caso dei bacini idrografici che coinvolgono più aree geografiche.

Un'altra preoccupazione riguarda le differenze tra regioni. Le zone più ricche, con maggiori fondi e competenze, potrebbero attuare misure preventive più efficaci, mentre quelle più povere potrebbero rimanere indietro. Ciò potrebbe generare disuguaglianze nella tutela di territori e delle persone, con alcune aree meglio preparate ad affrontare le crisi idrogeologiche rispetto ad altre.

Per questo motivo, è fondamentale potenziare i sistemi di perequazione finanziaria e assicurare il rispetto dei LEP nell'ambito della tutela ambientale. Ciò implica che tutte le Regioni, pur mantenendo la loro autonomia, devono essere capaci di offrire una soglia minima garantita di difesa dai pericoli idrogeologici. Il compito dello Stato diventa quindi quello di regolatore, garantendo che nessuna Regione rimanga indietro e che gli standard siano omogenei in tutto il paese. In questo scenario, è fondamentale creare un nuovo metodo di coordinamento che comprenda gruppi di lavoro settoriali per promuovere la collaborazione tra regioni su temi come la gestione idrica o la tutela dei pendii montani e un sistema di controllo potenziato dei LEP, che assicuri interventi di qualità nelle zone a rischio idrogeologico. In sostanza, l'autonomia differenziata può migliorare la gestione del rischio idrogeologico, ma richiede forti meccanismi di collaborazione e mutuo

sostegno tra le Regioni, per scongiurare divisioni che potrebbero minare l'unità territoriale e l'efficacia delle azioni intraprese.

## *Conclusioni*

Questo studio si è posto l'obiettivo di analizzare il coordinamento tra Stato e Regioni, con particolare riferimento alla tematica del dissesto idrogeologico e dell'autonomia differenziata. Il coordinamento ricopre una funzione essenziale per affrontare in modo efficace e tempestivo le situazioni di emergenza, ma anche perché queste possano essere prevenute. La questione della gestione del dissesto idrogeologico è di crescente importanza. Ciò nonostante, il tema è stato ad oggi poco affrontato dalla dottrina. L'obiettivo di questo lavoro è colmare questa lacuna, analizzando difficoltà istituzionali e organizzative e suggerendo potenziali soluzioni per una miglior gestione del territorio.

Prendendo le mosse dalla teoria sviluppata da Vittorio Bachelet, si è visto che il coordinamento può essere considerato sia una forma di equiordinazione che di sovraordinazione. Nel primo caso si tratta di un coordinamento che vede i due attori, Stato e Regioni, posti sullo stesso piano. Ad esempio, nel caso in cui si parli di un coordinamento che richiede un flusso continuo di dati e informazioni bidirezionali, come avviene con il Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo, si sarebbe di fronte ad un coordinamento come forma di equiordinazione. In questo caso le informazioni e i dati delle Regioni sono fondamentali per lo Stato, così come quelli di quest'ultimo potrebbero esserlo per le entità regionali. Nel secondo caso si è di fronte ad una situazione in cui lo Stato, nel coordinarsi e dialogare con le Regioni, si pone in una posizione superiore rispetto a queste ultime. Ciò avviene ad esempio nel sistema di allertamento, in cui il coordinamento si esplica attraverso la redazione da parte del governo centrale di linee guida che gli enti subordinati devono obbligatoriamente recepire.

Si sono inoltre analizzati i diversi strumenti grazie ai quali avviene tale coordinamento. Tra questi si hanno gli accordi di programma, i decreti di finanziamento, la conferenza dei servizi e la piattaforma ReNDiS. Con i primi le parti raggiungono un accordo su un obiettivo comune, come la realizzazione di progetti pubblici, stabiliscono ruoli e responsabilità di ciascun ente, tempi e modalità di attuazione del progetto e definiscono il proprio contributo in termini di risorse finanziarie, umane o materiali. Con i decreti di finanziamento si individua un intervento che necessita di finanziamenti, si verifica la disponibilità di fondi da parte dell'ente, si assegnano le risorse al progetto

specifico, per infine erogare i fondi al soggetto beneficiario. La Conferenza dei servizi viene convocata da una pubblica amministrazione responsabile di un progetto, che, con le altre amministrazioni coinvolte, esamina il progetto per formulare valutazioni. L'obiettivo è raggiungere una decisione coesa e condivisa. Tuttavia, a seguito delle varie riforme che hanno rivoluzionato quasi tutti gli aspetti della conferenza ci si è chiesti se questa possa essere considerata ancora uno strumento di coordinamento o ormai veda come suo unico obiettivo quello di raggiungere una decisione nei tempi più brevi possibili, anche trascurando il dialogo tra gli attori coinvolti. La piattaforma ReNDiS prevede che tutti gli enti competenti nella materia della difesa del suolo possano inserire dati sugli interventi, in modo tale da monitorare il loro stato di avanzamento ed avere un quadro chiaro e aggiornato delle attività. Il Repertorio risente però della proliferazione e frammentazione dei vari sistemi informativi, nei quali vengono inserite sempre le stesse informazioni, andando a causare ritardi e inadempimenti da parte delle autorità.

Ruolo centrale nel coordinamento è svolto anche dai Prefetti, punto di raccordo tra lo Stato e le autonomie locali tramite l'Ufficio Territoriale del Governo. Il prefetto, durante le emergenze, coordina i soccorsi e la distribuzione delle risorse, collaborando con le autorità locali. Se ne riconosce la centralità per il coordinamento in quanto assicura una collaborazione tra gli enti, interviene nelle dispute e promuove l'interesse collettivo.

L'ultima ma più importante sede in cui avviene il coordinamento è la Conferenza Stato-Regioni e il sistema delle conferenze in generale. La Conferenza permette di armonizzare le politiche nazionali e regionali, di gestire i fondi per gli interventi e di coordinare le opere di difesa del suolo. Nonostante la sua importanza, presenta limiti tanto organizzativi quanto di competenza. Tra i limiti organizzativi si rinviene una predominanza del governo centrale durante le riunioni, che oscura gli interessi regionali. Inoltre, la Conferenza è appesantita dalle numerosissime e differenti competenze riconosciute in capo allo Stato o alle Regioni ma anche alle diverse competenze riconosciute alla Conferenza stessa.

È stato infine analizzato l'impatto dell'autonomia differenziata sul coordinamento tra Stato e Regioni, giungendo alla conclusione che questo può essere compromesso dalla frammentazione normativa e dalla disparità tra Regioni ricche e povere che ne deriverebbe dall'attribuire competenze diverse a diverse Regioni. Si necessiterebbe quindi di rafforzare tanto il sistema perequativo e i livelli essenziali delle prestazioni,

quanto i diversi strumenti di concertazione, già esistenti o nuovi. Sarebbe ancor più importante affrontare le criticità rinvenute riguardo a tali strumenti nel nuovo sistema di autonomia differenziata, vista la frammentazione normativa e le disparità regionali a cui questa potrebbe portare.

## ***Bibliografia***

Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, "POLITICHE DI PREVENZIONE E CONTRASTO AL DISSESTO IDROGEOLOGICO. Proposte per un approccio integrato", 2024, p. 9, n. 7.

Antonini L., "Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa", in *Le Regioni*, 1-2/2014, p. 42

Antonini L., Bartolini A., Bin R., Bugli V., Garavaglia M., Naddeo A., Vandelli L. (2018), "Il principio della leale collaborazione tra stato e regioni. Atti del seminario," 6 aprile 2017, Roma, Giappichelli Editore

Bachelet V., "Coordinamento", in *Enciclopedia del diritto*, 1962

Barbieri C., "L' "autonomia differenziata" delle Regioni nella materia governo del territorio", in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2019, p. 4

Barone A., "Il diritto del rischio", 2006, Milano, Giuffrè Editore

Beccia M.C., Boscaino G., Cerasoli M.A., Molinari F., Rossi F.L., "Atti del Convegno: Centenario della fondazione del Servizio Idrografico Nazionale, 26 ottobre 2018, Pescara, p. 12

Berni N., Pandolfo C., Ponziani F., Stelluti M., Viterbo A., "Centro funzionale della Regione Umbria: previsione delle piene in tempo reale a supporto delle decisioni per la mitigazione del rischio idraulico",. XXXII Convegno Nazionale di Idraulica e Costruzioni Idrauliche, Palermo, 14-17 settembre 2010, p. 1

"Bilancio Comunità Persona", in *Diritto e Conti*, 2/2020, p. 193

Bobbio L., "A più voci", in *Edizioni Scientifiche Italiane*, 2004, p. 139

Boscariol G., “Il cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali 2014-2020”, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2015, p. 800

Camera dei deputati Servizio Studi, “Dissesto idrogeologico”, 2006

Caricasole C. e Algieri P., “La conferenza di servizi”, in *Il diritto amministrativo*

Caridà R., “Leale collaborazione e sistema delle conferenze”, 2018, Wolter Kluwer

Carminati A., “Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l’attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale”, in *Le Regioni*, 2/2009, p. 259

Carpani G., “La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi”, 2007, Il Mulino

Caruso C., “Cooperare per unire. I raccordi tra stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto, Convegno del Gruppo di Pisa “Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni””, Trento, 18-19 settembre 2020, p. 285

Comazzetto G., “Lo stato di eccezione nell’ordinamento italiano. Riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell’emergenza epidemiologica da CoViD-19”, in *BioLaw Journal*, 1/2020, p. 39

Commissione parlamentare per le questioni regionali, “Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al ‘sistema delle conferenze’, Documento conclusivo”, 2016, XVII legislatura

Corte dei Conti, Deliberazione 31 ottobre 2019, n. 17/2019/G, p. 98

Corte dei Conti, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G

Corte dei Conti, “Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico”, 2022

Dell’Atti L., “La conferenza Stato-Regioni: vizi e virtù di un organo “a geometria variabile””, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2016, p. 6

Di Martino C., “La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra “progetti bandiera” e “poteri sostitutivi”, in *Consulta Online*, III/2021, p. 948

Ercolano S., Petraglia C., Scalera D., “Autonomia differenziata e omogeneità regionale delle preferenze. Un riscontro empirico”, in *Regional Economy*, 8/2024, p. 3

Fassina S., “Perché l’autonomia differenziata fa male anche al nord”, Castelvechi, 2024

Filippini A., “La collaborazione “irrituale”. Esercizio della delega legislativa, leale collaborazione ed intese Stato-Regioni in materia di energia nucleare”, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3/2011, p. 3

Fondazione Centro Studi Consiglio Nazionale dei Geologi, “Il rischio idrogeologico”, 2022, 11 marzo 2022

Gallarati F. (2016), La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze “additive di procedura”, in *Osservatorio Costituzionale*

Gallinelli D., “Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio (Roma, 24-25 gennaio 2019), in *Semestrare di Studi e Ricerche di Geografia*, 1/2019, p. 181

Giordano G., “Autonomia differenziata: un rischio per l’universalismo del servizio sanitario nazionale”, in *Italian Journal of Prevention, Diagnostic and Therapeutic Medicine*, 3/2020, p. 11

ISPRA, “Linee guida per la valutazione del dissesto idrogeologico e la sua mitigazione attraverso misure e interventi in campo agricolo e forestale”, 85/2013

Laus F., “L’amministrazione del rischio: tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio multidimensionale”, 2023, Milano, Wolters Kluwer

Lepore A., “Autonomia differenziata: i tanti nodi da sciogliere”, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2019, p. 933

Marchetti G., “Strumenti e modalità di cooperazione tra Regione ed enti locali”, *Centro studi sul federalismo*, 2010, p. 3

Mascaro P., “La conferenza di servizi tra semplificazione amministrativa e partecipazione procedimentale”, in *Amministrazione in cammino*, 18 ottobre 2021

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, “Linee guida per la valutazione del dissesto idrogeologico e la sua mitigazione attraverso misure e interventi in campo agricolo e forestale”, febbraio 2013

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, “Relazione annuale al Parlamento 2023 in merito agli interventi di contrasto del dissesto idrogeologico e al loro stato d’attuazione”

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, “Risposta scritta ad interrogazione a risposta immediata in commissione 5/01736”, 14 dicembre 2023

Morelli A., “Le “convergenze parallele” dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: “stato di emergenza” e “stato di necessità” alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale”, in *Nomos*, 3/2021, p. 1

Negri C., “Il principio, gli strumenti e le sedi della leale collaborazione nell’ordinamento italiano, con particolare riguardo ai rapporti Stato-Regioni, prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, 2007, Palermo, Quattrosoli

Osculati F., “L’autonomia differenziata regionale non sopravvive al Covid”, in *Fondazione Giandomenico Romagnosi*, 20/2020, p. 2

Palermo F., “Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico”, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2019

Pallante F., “Il mistero della proroga dell’emergenza Covid-19”, in *MicroMega*, 15 maggio 2020, p. 1

Palumbo A., “Gestione e ripristino del territorio in aree soggette a rischio idraulico/idrogeologico attraverso la Riqualficazione Fluviale”, in *Atti Asita*, 2015, p. 645

Pastore F., Miralles J., “Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello stato unitario: Italia e Spagna. Atti seminario 7 maggio 2019”, 2020, Wolters Kluwer

Pedrabissi S., “La nuova conferenza di servizi”, in *Il Mulino*, Fascicolo 3, dicembre 2018

Perin R., Police A., Saitta F., “L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea”, Firenze University Press, 2016, p. 350

Polacchini F., “La funzione di raccordo della Conferenza Stato-Regioni: ipotesi ricostruttive in prospettiva del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale”, in *Federalismi.it*, 22/2016, p. 24

Programma realizzato nell’ambito del Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, adottato con Decisione C(2015) 1343 del 23 febbraio 2015

Raccomandazioni operative del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare del 10 ottobre 2023

Razzano G., “Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenze e rientro nell’ordinario”, in *Consulta online*, 17 marzo 2020, p. 14

Realacci E., “Sarno, fango sull’Italia”, in *Equilibri*, 2/1998, p. 220

Rescigno G., “Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali”, in *Diritto pubblico*, 1/2002, p. 12

Rizzo L. et al., “Gestione di un territorio ad alto rischio idrogeologico e riflessi su conservazione e fruizione dell’heritage in esso dislocato”, in *Bollettino A.I.C.*, 144-145-146/2012, p. 256

Ruggiu I., “Conferenza Stato-Regioni: un istituto del “federalismo” sommerso, in *Le Regioni*, 5/2000, p. 887

Salvemini L., “Il nuovo diritto dell’ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa”, 2022, Giappichelli

Santinello P., “La cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni. La difficile ricerca di un modello”, in *Le Regioni*, 5-6/2016, p. 883

Scotti E., “La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo”, in *Federalismi.it*, 16/2016

Senato della Repubblica e Camera dei deputati, “Dossier Il ‘sistema delle Conferenze’”, gennaio 2016, pp. 15-22

Simonato A., “Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE”, *CLEUP*, 2016

Simoncini M., “La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell’azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell’ambiente”, 2010, Napoli, Editoriale Scientifica

Simoncini M., Martinico G., “Dall’emergenza al rischio nel diritto pubblico comparato: un’introduzione”, in *DPCE Online*, 2022

Simoncini M., “Regulating Catastrophic Risks by Standards”, in *European Journal of Risk Regulation*, 2011, Cambridge University Press

Spadacini L., “L’autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023”, in *Federalismi.it*, 10/2023, p. 220

The European Agricultural Fund for Rural Development, “Italy – Rural Development Programme (National)”, 31 maggio 2024

“Towards an Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable City: Approaches and Tools”, in *BDC*, 2/2014, p. 328

Università di Bari Aldo Moro, “Human Heritage, Innovation and Sustainable Development in the Mediterranean Basin, 8<sup>th</sup> UNICART Interdisciplinary International Conference, 23-25 ottobre 2023, p. 415

Valaguzza S., “Il diritto delle città e il dibattito sull’autonomia differenziata”, in *Federalismi.it*, 19/2019, p. 8

Vandelli L., “Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale”, in *ASTRID*, n. 11/2018, p. 10

Vesperini G., “La nuova conferenza dei servizi”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2016, p. 578

Viesti G., “Contro la secessione dei ricchi”, 2023, Laterza

## ***Riferimenti normativi***

Decreto del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 611 del 10 marzo 2023  
“Istruzioni operative per il Soggetto attuatore”

Decreto del Ministero dell'Interno 17 aprile 2024

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 2019 “Approvazione del Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 128 del 29 luglio 2021 “Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica”

Decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020 “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”

Decreto Legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 “Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”

Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 “Testo Único delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”

Decreto Legislativo n. 49 del 23 febbraio 2010 “Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni”

Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 “Norme in materia ambientale”

Decreto Legislativo n. 1 del 2 gennaio 2018 “Codice della protezione civile”

Decreto Legislativo n. 65 del 18 maggio 2018 “Attuazione della direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione”

Direttiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 “Valutazione e gestione dei rischi di alluvioni”

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2021 “Indirizzi di predisposizione dei piani di Protezione Civile”

Legge n. 241 del 7 agosto 1990 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”

Legge n. 124 del 7 agosto 2015 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”

Legge n. 221 del 28 dicembre 2015 “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”

Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 294 del 25 ottobre 2016 “Disciplina dell’attribuzione e del trasferimento alle Autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183”

Legge n. 145 del 30 dicembre 2018 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”

## *Sitografia*

“Accordi di Programma Quadro”, Agenzia per la Coesione Territoriale, consultato il 27 agosto 2024, <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/accordi-di-programma-quadro/>

“Autorità di bacino distrettuali”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, 31 maggio 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/autorita-di-bacino-distrettuali>

"Bollettino di Criticità del 03 agosto 2024 ore 14:20", Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 3 agosto 2024, <https://mappe.protezionecivile.it/it/mappe-rischi/bollettino-di-criticita/>.

"Bollettino di Vigilanza Meteorologica Nazionale del 03 agosto 2024", Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 3 agosto 2024, <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-rischi/bollettino-di-vigilanza/>.

Bubbico V., “Pericolosa per l’unità del Paese o una scatola vuota, questa autonomia differenziata non v’è”, Giornalemio.it, 13 settembre 2024, <https://giornalemio.it/cronaca/pericolosa-per-lunita-del-paese-o-una-scatola-vuota-questa-autonomia-differenziata-non-va/>

Caprio G., “Una vera conferenza delle Regioni per l’attuazione del federalismo”, ASTRID, [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CAPR/CAPRIO\\_Conf\\_Reg\\_federalismo-15\\_06\\_08.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CAPR/CAPRIO_Conf_Reg_federalismo-15_06_08.pdf)

"Centri di Competenza", Dipartimento della Protezione Civile, 24 luglio 2016, <https://servizio-nazionale.protezionecivile.gov.it/it/approfondimento/centri-di-competenza/>.

“Che cosa sono i Lep, livelli essenziali delle prestazioni”, Openpolis, 24 febbraio 2023, <https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sono-i-lep-livelli-essenziali-delle-prestazioni/>

“Che cos'è la conferenza stato-regioni”, Openpolis, 13 aprile 2021, <https://www.openpolis.it/parole/che-cose-la-conferenza-stato-regioni/>

“Codice della ricostruzione: approvato dal Cdm il disegno di legge”, Dipartimento Casa Italia, 6 dicembre 2023, <https://www.casaitalia.governo.it/generali/notizie/codice-della-ricostruzione-approvato-dal-cdm-il-disegno-di-legge-1/> (in corso di esame in Commissione)

“Componente 4 (M2C4) – Tutela del territorio e della risorsa idrica”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 25 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/componente-4-m2c4-tutela-del-territorio-e-della-risorsa-idrica>

"Cos'è la rete dei Centri Funzionali", Dipartimento della Protezione Civile, 20 febbraio 2018, <https://servizio-nazionale.protezionecivile.gov.it/it/approfondimento/cose-la-rete-dei-centri-funzionali/>.

“Cosa prevede davvero la legge sull’autonomia differenziata e perché è tanto controversa”, Osservatorio CPI, 13 luglio 2024, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-cosa-prevede-davvero-la-legge-sull-autonomia-differenziata-e-perche-e-tanto-controversa>

“Disegno di legge quadro in materia di ricostruzione post calamità”, Dipartimento Casa Italia, consultato il 20 agosto 2024, <https://www.casaitalia.governo.it/media/1zcfp152/slide-illustrative-del-ddl-ricostruzione.pdf>

“Dissesto idrogeologico: 25 milioni per salvaguardia dei territori interessati dalla frana di Spiana”, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 21 settembre 2021, <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/dissesto-idrogeologico-25-milioni-per-salvaguardia-dei-territori-interessati>

“Dissesto idrogeologico”, Camera dei deputati, 13 maggio 2024, <https://temi.camera.it/leg19/temi/dissesto-idrogeologico-1>

“Dissesto idrogeologico: che cos’è, quali le cause e come proteggersi”, Il giornale d’Italia, 3 novembre 2023, <https://www.ilgiornaleditalia.it/news/comunicati/543037/dissesto-idrogeologico-che-cos-e-quali-le-cause-e-come-proteggersi.html>

“Dissesto idrogeologico: dal MASE 120 mln di euro per 56 interventi in 11 regioni”, Ingenio, 17 novembre 2023, <https://www.ingenio-web.it/articoli/dissesto-idrogeologico-dal-mase-120-mln-di-euro-per-56-interventi-in-11-regioni/>

“Dissesto idrogeologico: definizione, rischi e come prevenirlo”, San Pellegrino Gruppo, consultato il 14 agosto 2024, <https://www.sanpellegrino-corporate.it/it/impegno-per-ambiente/cose-dissesto-idrogeologico>

“Dissesto idrogeologico, la Regione chiede al Mit il finanziamento di 4.7 milioni per Lanciano e Castel Frentano”, Chieti Today, 13 maggio 2024, <https://www.chietitoday.it/politica/dissesto-idrogeologico-finanziamento-lanciano-castel-frentano.html>

“Dissesto idrogeologico”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 27 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/dissesto-idrogeologico>

“Dissesto idrogeologico, quasi 120 milioni dal MASE. Gava: “Tema di preminente interesse nazionale”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, 8 novembre 2023, <https://www.mase.gov.it/notizie/dissesto-idrogeologico-quasi-120-milioni-dal-mase-gava-tema-di-preminente-interesse>

“Dissesto idrogeologico”, Treccani, consultato il 9 settembre 2024, <https://www.treccani.it/enciclopedia/dissesto-idrogeologico/>

“E’ online il decreto sui contributi ai Comuni per la messa in sicurezza di edifici e del territorio”, Ministero dell’Interno, 10 gennaio 2022,

<https://www.interno.gov.it/it/notizie/e-line-decreto-sui-contributi-comuni-messa-sicurezza-edifici-e-territorio>

“Educazione ambientale e alla sostenibilità”, Ministero dell’Istruzione e del Merito, consultato il 22 agosto 2024, <https://miur.gov.it/educazione-ambientale-e-alla-sostenibilit%C3%A0>

“Educazione Ambientale e allo Sviluppo Sostenibile”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 22 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/educazione-ambientale-e-allo-sviluppo-sostenibile>

“Emergenza e soccorso”, Ministero dell’Interno, consultato il 19 settembre 2024, <https://www.interno.gov.it/it/temi/prevenzione-e-soccorso/emergenza-e-soccorso>

“Emergenze rischio meteo-idro”, Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 4 agosto 2024, <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/it/meteo-idro/>

“Eventi emergenziali di protezione civile”, Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 4 agosto 2024, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/dipartimento/amministrazione-trasparente/interventi-straordinari-e-di-emergenza/>

“Gestione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico”, ANCI, consultato il 27 agosto 2024, [https://www.anci.it/wp-content/uploads/ANCI\\_nota-incontro-dissesto-idrogeologico.pdf](https://www.anci.it/wp-content/uploads/ANCI_nota-incontro-dissesto-idrogeologico.pdf)

Girardi A., “L’autonomia differenziata spiegata semplice, i pro e i contro e le incognite sui costi”, in *Fanpage.it*, 21 giugno 2024, <https://www.fanpage.it/politica/lautonomia-differenziata-spiegata-semplice-i-pro-e-i-contro-e-le-incognite-sui-costi/>

“Governo sul territorio: le Prefetture”, Ministero dell’Interno, consultato il 3 settembre 2024, <https://www.interno.gov.it/temi/territorio/governo-sul-territorio-prefetture>

Greco A., “Articolo 119 Costituzione: spiegazione e commento”, La legge per tutti, 26 marzo 2022, [https://www.laleggepertutti.it/558120\\_articolo-119-costituzione-spiegazione-e-commento](https://www.laleggepertutti.it/558120_articolo-119-costituzione-spiegazione-e-commento)

“Il Commissario di governo per il contrasto del dissesto idrogeologico”, Regione Lombardia, 24 agosto 2023, <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/territorio/interventi-per-l-assetto-idrogeologico/commissario-per-il-dissesto-idrogeologico/commissario-governativo-dissesto-idrogeologico/commissario-governativo-dissesto-idrogeologico#:~:text=Il%20Commissario%20di%20governo%20per%20il%20contrast%20del%20dissesto%20idrogeologico,-Rivolto%20a%3A%20Enti&text=Il%20Presidente%20di%20Regione%20Lombardia,ri%20schio%20idrogeologico%20sul%20territorio%20regionale>.

“Il Piano nazionale di comunicazione e conoscenza ambientale”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 22 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/il-piano-nazionale-di-comunicazione-e-conoscenza-ambientale>

“Il PNRR per il Dipartimento della Protezione Civile”, Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 29 luglio 2024, <https://pnrr.protezionecivile.gov.it/it/il-pnrr-il-dipartimento-della-protezione-civile/>.

“Il prefetto”, Ministero dell’Interno, consultato il 3 settembre 2024, [https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0122\\_funzioni\\_prefettizie.pdf#:~:text=Il%20Prefetto%2C%20attraverso%20l%E2%80%99Ufficio%20Territoriale%20del%20Governo%2C%20cui,e%20di%20raccordo%20tra%20gli%20organi%20istituzionali%20statali](https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/21/0122_funzioni_prefettizie.pdf#:~:text=Il%20Prefetto%2C%20attraverso%20l%E2%80%99Ufficio%20Territoriale%20del%20Governo%2C%20cui,e%20di%20raccordo%20tra%20gli%20organi%20istituzionali%20statali)

“Il programma”, Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio, consultato il 7 agosto 2024, <https://governancerischio.protezionecivile.gov.it/web/guest/pon-governance>

“Informazioni [M2C4 – Investimento 2.2]”, Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, 1° febbraio 2022, <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/pnrr/informazioni-m2c4-investimento-2-2>

“Investimento 2.1a - Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 1° settembre 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/investimento-2-1a-misure-la-gestione-del-rischio-di-alluvione-e-la-riduzione-del-rischio>

Lega L., “Il ruolo del prefetto nella complessità istituzionale e sociale”, ANFACI, <https://www.anfaci.it/wp-content/uploads/2024/03/Il-ruolo-del-Prefetto.pdf>

Mari R., “Che cos’è l’autonomia differenziata e come funziona”, La legge per tutti, 24 gennaio 2024, [https://www.laleggepertutti.it/671225\\_che-cose-lautonomia-differenziata-e-come-funziona](https://www.laleggepertutti.it/671225_che-cose-lautonomia-differenziata-e-come-funziona)

“Misura 1 – Rafforzare la capacità previsionale degli effetti del cambiamento climatico”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 25 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/misura-1-rafforzare-la-capacita-previsionale-degli-effetti-del-cambiamento-climatico>

“Misura 2 – Prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 25 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/misura-2-prevenire-e-contrastare-gli-effetti-del-cambiamento-climatico-sui-fenomeni-di>

Muys B. et al., “Quale ruolo svolgono le foreste nel ciclo idrologico?”, EFI, [https://efi.int/forestquestions/q7\\_it](https://efi.int/forestquestions/q7_it)

“Online le raccomandazioni operative sul rischio meteo-idro”, Dipartimento della Protezione Civile, 17 ottobre 2023, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/notizia/online-le-raccomandazioni-operative-sul-rischio-meteo-idro/>

Pesaresi F., “I livelli essenziali nella Legge di bilancio 2023”, Welforum.it, 21 febbraio 2023, <https://www.welforum.it/i-livelli-essenziali-nella-legge-di-bilancio-2023/>

“Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico”, Camera dei deputati, 15 aprile 2019, <https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15-54523/piano-nazionale-mitigazione-del-rischio-idrogeologico.html>

“Piano Sviluppo e Coesione (PSC)”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 27 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/piano-sviluppo-e-coesione-psc>

“Piattaforma “Dipende da noi””, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 22 agosto 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/piattaforma-dipende-da-noi>

Pini N., “Ecco cosa cambierà con l’autonomia differenziata”, in *Avvenire*, 23 gennaio 2024, <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/leggi-fondi-e-servizi-diversi-su-26-materie-ma-l>

“PNRR: 800 milioni contro il dissesto idrogeologico e 600 milioni per rete fognaria e depurazione”, Conferenza delle regioni e delle province autonome, 28 aprile 2022, <https://www.regioni.it/comunicato-stampa/2022/04/28/pnrr-800-milioni-contro-il-dissesto-idrogeologico-e-600-milioni-per-rete-fognaria-e-depurazione-648021/>

"PNRR Missione 2, Componente 4, Investimento 2.1b - Il Piano degli interventi riguarda la realizzazione di nuovi interventi per mitigazione del rischio idrogeologico nel territorio della Regione Lazio - FPA", FPA, consultato il 28 luglio

2024, <https://www.forumpa.it/manifestazioni/forum-pa-2022/pnrr-missione-2-componente-4-investimento-2-1b-il-piano-degli-interventi-riguarda-la-realizzazione-di-nuovi-interventi-per-mitigazione-del-rischio-idrogeologico-nel-territorio-della-regione-lazio/>.

“Politica agricola comune: accertamento operazioni finanziate dal FEASR”, Quotidiano Più, 29 settembre 2023, <https://www.quotidianopiu.it/dettaglio/10648372/politica-agricola-comune-accertamento-operazioni-finanziate-dal-feasr>

“Presentazione Strategia Nazionale MIPAAF su risparmio idrico, tutela territoriale, lotta al dissesto idrogeologico”, Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, 8 gennaio 2020, <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14869>

“Programma Sviluppo Rurale Nazionale (PSRN)”, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, consultato il 10 settembre 2024, <https://www.reterurale.it/psrn>

“Raccomandazioni operative per prevedere, prevenire e fronteggiare emergenze idrogeologiche e idrauliche”, Dipartimento della Protezione Civile, 31 agosto 2017, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/raccomandazioni-operative-per-prevedere--prevenire-e-fronteggiare-emergenze-idrogeologiche-e-idrauliche/>

“Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo”, ISPRA, consultato il 27 agosto 2024, <http://www.rendis.isprambiente.it/rendisweb/>

“Riforma 2.1 – Semplificazione e accelerazione delle procedure per l’attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica, consultato il 1° settembre 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/riforma-2-1-semplificazione-e-accelerazione-delle-procedure-l-attuazione-degli-interventi>

"Rischio idrogeologico e idraulico", Protezione civile: verso una governance più forte per la riduzione del rischio, consultato il 28 luglio 2024, <https://governancerischio.protezionecivile.gov.it/rischio-idrico>

“Rischio idrogeologico: i criteri e le modalità per l’accesso ai finanziamenti”, BibLus, 17 novembre 2021, <https://biblus.acca.it/rischio-idrogeologico-i-criteri-e-le-modalita-per-l-accesso-ai-finanziamenti/>

"Rischio meteo-idro - L'allertamento", Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 3 agosto 2024, <https://rischi.protezionecivile.gov.it/it/meteo-idro/allertamento/>.

“Seminiamo il futuro delle zone rurali”, PSRN, consultato il 10 settembre 2024, <https://www.psrn.it/le-misure/>

“Sicurezza idrogeologica: in arrivo nuovi fondi”, Ambiente e Sicurezza, 29 aprile 2024, <https://www.ambientesicurezzaweb.it/sicurezza-idrogeologica-in-arrivo-nuovi-fondi/>

“Sisma, il governo approva ddl che istituisce il Codice della ricostruzione. Un unico Dipartimento coordinerà le operazioni”, la Repubblica, 21 gennaio 2022, [https://www.repubblica.it/cronaca/2022/01/21/news/sisma\\_il\\_governo\\_approva\\_ddl\\_ch\\_e\\_istituisce\\_un\\_unico\\_dipartimento\\_per\\_la\\_ricostruzione-334739295/](https://www.repubblica.it/cronaca/2022/01/21/news/sisma_il_governo_approva_ddl_ch_e_istituisce_un_unico_dipartimento_per_la_ricostruzione-334739295/)

"Tabella delle allerte e delle criticità meteo-idrogeologiche e idrauliche", Dipartimento della Protezione Civile, consultato il 28 luglio 2024, <https://rischi.protezionecivile.gov.it/it/meteo-idro/allertamento/tabella-allerte-e-scenari-di-criticita/>.

“Varese, le misure della prefettura contro il dissesto idrogeologico”, Ministero dell’Interno, 11 marzo 2024, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/varese-misure-prefettura-contro-dissesto-idrogeologico>

Villafrate A., “Prefettura: funzioni, compiti e ruolo del prefetto”, Studio Cataldi, 5 maggio 2020, <https://www.studiocataldi.it/articoli/38264-prefettura.asp>