



## Presidenza del Consiglio dei Ministri

Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico  
e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche

### **Oggetto: Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche. Obiettivi e attività.**

Dalla sua istituzione, avvenuta con DPCM del 27 maggio 2014, la Struttura di Missione ha perseguito quattro fondamentali obiettivi strategici: *a)* l'elaborazione di una **ricognizione** dei diversi monitoraggi esistenti in tema di interventi contro il dissesto idrogeologico e di depurazione delle acque, al fine di ottenere un quadro il più possibile **completo e aggiornato circa la situazione di fatto delle opere programmate**; *b)* il contributo, attraverso la collaborazione con i Ministeri operativi (Ministero delle Infrastrutture e Ministero dell'Ambiente) e con le altre strutture della Presidenza del Consiglio, alla **ridefinizione di una governance degli interventi più corta e trasparente e più operativa**; *c)* dopo la ricognizione sullo stato delle opere, **l'accelerazione, lo sblocco e la riprogrammazione**, ove necessario, delle risorse fino ad oggi programmate per interventi finalizzati alla mitigazione del dissesto idrogeologico e della depurazione e non ancora avviate a cantiere; *d)* il contributo, in collaborazione col Ministero dell'Ambiente e con il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DPS) e con le Regioni, **alla preparazione della nuova Programmazione degli interventi**, ridefinendo criteri di priorità e strumenti operativi per l'utilizzo dei fondi ordinari e del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), sia nel residuo del vecchio ciclo di programmazione 2007-2013 (es. 110 milioni per le aree metropolitane previsti nel decreto cd. sblocca Italia) sia come assegnazioni afferenti al nuovo ciclo 2014-2020, per il quale la richiesta avanzata in coordinamento con il Ministero dell'Ambiente è di 1 miliardo di euro all'anno.

#### **1. Ricognizione completa e aggiornata dello stato di fatto delle opere programmate.**

La ricognizione aggiornata della situazione delle opere programmate, propedeutica a tutte le azioni di gestione degli strumenti operativi afferenti al dissesto idrogeologico e alle infrastrutture idriche, è risultata molto complessa e a tutt'oggi non può dirsi conclusa e messa a sistema. Ciò è stato dovuto soprattutto all'esistenza, presso i Ministeri operativi come il MATTM o il DPS o presso le strutture di supporto come ISPRA e Invitalia o ancora presso altri Ministeri come il MEF, di sistemi di monitoraggio tra loro diversi. Tali sistemi, che dovrebbero trovare nel Codice Unico di Progetto degli Investimenti pubblici (CUP) un collegamento essenziale, allo stato non presentano una reale integrazione. Il livello di aggiornamento del monitoraggio sulla situazione degli interventi inoltre, demandato come è ovvio e opportuno ai soggetti attuatori locali e quindi al coordinamento delle Regioni, non è ottimale e appare disomogeneo fra le diverse realtà territoriali.

Per quanto concerne le opere relative al dissesto idrogeologico sono stati utilizzati il Geoportale Nazionale (GN) presso il MATTM (Collegato alla Direttiva europea 2007/2/EC - Inspire), il sistema georeferenziato degli interventi ReNDIS, curato da ISPRA per conto del MATTM, e il sistema di monitoraggio del DPS per gli interventi finanziati con fondi FSC o con fondi strutturali europei. La Struttura di Missione sta lavorando alla costruzione di un unico Sistema informativo ambientale e di monitoraggio degli interventi, fondendo i tre strumenti citati nella



## Presidenza del Consiglio dei Ministri

Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico  
e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche

piattaforma ReNDIS, utilizzata nella duplice veste di sistema di monitoraggio operativo interno (per il controllo dell'attività e della gestione della programmazione degli interventi) e di informazione per i cittadini sullo stato di attuazione degli interventi.

Ad agosto 2014, al fine di verificare lo stato di aggiornamento degli attuali strumenti di monitoraggio e di avere un quadro completo degli interventi e della previsione sugli stati di avanzamento degli stessi nel corso dell'anno, è stato realizzato con il supporto di Invitalia e in coordinamento con le Regioni un Report su tutti i progetti contro il dissesto idrogeologico in programmazione nei territori a partire dal 1998 ad oggi.

Il risultato del Report ricognitivo ha dato il seguente quadro generale.

### Stato degli interventi contro il dissesto idrogeologico in Italia

Programmati dal 1998 ad oggi

	<i>Interventi in corso</i>	<i>Avviati a cantiere entro dicembre 2014</i>	<i>Da avviare a cantiere nel 2015</i>
<i>Numero</i>	2.132	475	750
<i>Milioni</i>	2.011,5	653,3*	1.189

\* l'aggiornamento dei dati relativi alla chiusura di dicembre 2014 è in corso di completamento da parte delle Regioni. Al 12 gennaio 2015 risultano avviati 428 interventi per 610 milioni di euro.

In tema di sviluppo delle **infrastrutture idriche** non esiste ad oggi nessuno strumento per il monitoraggio degli investimenti di settore. A tal proposito, è stata conclusa la prima fase per lo sviluppo di un sistema di monitoraggio open-data elaborato in collaborazione con l'ISTAT e il DPS. Contemporaneamente è stata avviata, sempre in coordinamento con il DPS, un'attività di monitoraggio degli interventi del settore idrico, principalmente relativi alle opere di fognatura e depurazione finanziati con la Delibera CIPE n. 60/2012. Il risultato dell'indagine ha portato i seguenti risultati:

### Stato degli interventi di fognatura e depurazione

Programmati dalla Delibera CIPE n. 60/2012

	<i>Interventi in corso</i>	<i>Avviati a dicembre 2014</i>	<i>Da avviare entro il 2015</i>
<i>Numero</i>	29	42	111
<i>Milioni</i>	101,9	194,5	1.335,6

È stata svolta infine, con la collaborazione di FederUtility, un'attività di raccolta dati relativa agli investimenti necessari per il superamento delle infrazioni comunitarie ex Direttiva 91/271/CE finanziati con i proventi della tariffa del servizio idrico integrato.



## Presidenza del Consiglio dei Ministri

Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico  
e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche

### 2. Ridefinire una *governance* degli interventi più corta e trasparente.

Nel corso del 2014, anche su impulso della Struttura di Missione, sono stati approvati rilevanti **interventi legislativi** che hanno inciso sulla *governance* del settore del dissesto idrogeologico e dei servizi idrici, al fine di semplificare le procedure e ottenere una più rapida conclusione dell'iter autorizzativo, e sono stati istituiti strumenti normativi volti ad accelerare la realizzazione delle opere in ritardo. In particolare, si è voluto superare il modello di tante istituzioni coinvolte, ognuna detentrici di una parte di competenza spesso sovrapposta alle altre, e quindi con responsabilità mal definite e individuabili.

Con il decreto cd. competitività (d.l. 91/2014 conv. in l. 116/2014) è stata attribuita ai Presidenti delle Regioni in qualità di **Commissari di governo** la responsabilità della realizzazione degli interventi per la mitigazione del dissesto idrogeologico individuati negli Accordi di Programma sottoscritti tra il Ministero dell'ambiente e le Regioni, con la titolarità delle relative contabilità speciali. Nell'esercizio di tali funzioni, i Presidenti delle Regioni dispongono di rilevanti poteri autorizzativi, sostitutivi e di deroga della normativa vigente (art. 10).

Il modello di *governance* indicato nel decreto cd. competitività è stato confermato anche nel decreto cd. sblocca Italia (art.7 d.l. 133/2014, conv. in l. 164/2014), in cui è stato previsto che a partire dal 2015 le risorse destinate alla mitigazione del rischio idrogeologico saranno utilizzate tramite lo strumento dell'Accordo di Programma tra la Regione interessata e il Ministero dell'Ambiente e che la responsabilità dell'attuazione sia attribuita ai Presidenti delle Regioni in qualità di commissari straordinari, con gli stessi poteri individuati dal decreto n. 91/2014. All'esito di questa previsione, i Presidenti regionali risulteranno quindi responsabili dell'attuazione degli interventi sul territorio regionale, sia di quelli finanziati con risorse già stanziare sia con quelle programmate nel nuovo ciclo, con l'effetto di notevole semplificazione dei centri di competenza. Con la medesima finalità di accelerazione e di semplificazione delle procedure sono inoltre state introdotte ulteriori disposizioni volte a rendere più rapide le procedure di occupazione di urgenza e di espropriazione delle aree individuate per l'esecuzione degli interventi (art. 7, comma 5), rilevanti disposizioni finalizzate a derogare alle norme del Codice dei contratti pubblici, per semplificare le procedure di affidamento delle opere urgenti di messa in sicurezza del territorio, nonché disposizioni volte a modificare il Codice del processo amministrativo per limitare i poteri sospensivi da parte della magistratura amministrativa in caso di opere a tutela dell'incolumità pubblica (art. 9).

Per la materia dei servizi idrici il decreto cd. sblocca Italia ha previsto una serie di disposizioni volte a migliorare gli assetti istituzionali, organizzativi e gestionali del settore, rendendo cogente l'attuazione in tempi certi da parte di Regioni e degli Enti locali delle norme della legge cd. Galli (l. 36/1994), rimaste inattuato per vent'anni.

Al fine di accelerare la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e per la depurazione delle acque sono inoltre state approvate disposizioni volte a garantire meccanismi di revoca delle risorse, di riprogrammazione degli interventi o di commissariamento degli stessi. Si tratta del **fondo revoche istituito nella legge di Stabilità per il 2014** (l. n. 147/2013, art. 1, comma 111) relativo alle **risorse inutilizzate degli Accordi di Programma 2009-2010**, di quello previsto dall'art. 7 del d.l. 133/2014 con riferimento alle risorse degli interventi programmati precedentemente al 2009, del **definanziamento, riprogrammazione o commissariamento dei**



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico  
e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche

**fondi strutturali europei** (art. 12) e infine del commissariamento degli interventi di **fognatura e depurazione delle acque** soggetti a procedure di infrazione comunitaria.

### **3. Accelerare, sbloccare e riprogrammare le risorse già programmate dal 1998 ad oggi e ancora non avviate a cantiere.**

Al giugno 2014, ovvero all'inizio della attività della Struttura di Missione, la situazione sullo stato delle risorse programmate ma non ancora avviate a cantiere risultava la seguente. Per quanto riguarda il dissesto idrogeologico risultava un ammontare pari a 2,312 miliardi euro, di cui 308 milioni degli interventi programmati prima del 2009, 785 milioni dei Programmi operativi regionali (POR) e 1,219 miliardi di euro degli Accordi di Programma 2009-2010. Con riferimento alle risorse della delibera CIPE n. 60/2012 per depurazione delle aree interessate da infrazione europea (pertanto sottoposte a possibile sanzione a partire dal 2016) nelle Regioni del Sud, su un totale di risorse pari a 1,6 miliardi di euro, circa 1,5 miliardi risultavano ancora da avviare a cantiere, con oltre 400 milioni di euro già avviabili entro l'anno.

L'attuale monitoraggio delle opere al dicembre 2014, considerando che l'inserimento dei dati nel ReNDIS da parte delle Regioni è ancora in corso di completamento, porta a valutare che le opere realizzate da giugno a dicembre 2014 siano circa 450 per 700 milioni di euro, per quanto riguarda gli Accordi di Programma 2009-2010 e gli interventi programmati prima del 2009. L'aggiornamento degli interventi previsti dai POR regionali è ancora in corso. All'ultimo monitoraggio di ottobre 2014 (la chiusura di dicembre verrà monitorata dal DPS a febbraio 2015) risultavano ancora non spesi circa 656 milioni di euro.

Da questa ricognizione generale, tenendo conto delle previsioni di avvio a cantiere entro l'anno degli interventi programmati, si può ottenere la seguente tabella di sintesi, in relazione ai diversi strumenti di revoca e di commissariamento previsti dalle norme sopra indicate:

- a) Fondo revoche previsto dalla legge di stabilità 2014 (comma 111): 600 milioni*
- b) Fondo revoche previsto dallo sblocca Italia per interventi ante 2009 (art.7, co.3): 200 milioni*
- c) Fondo su cui è attivabile il commissariamento per Fondi POR (art. 12, dl 133/2014): 656 milioni*
- d) Fondo su cui è attivabile il commissariamento delibera 60/2012: 1 miliardo di euro*

L'attività della Struttura di Missione per accelerare gli interventi e per sbloccare le procedure non ha riguardato soltanto la sfera normativa e finanziaria, ma anche **l'attività di impulso e di animazione territoriale** nei rapporti con tutte le Regioni italiane e, in particolare, nei confronti di situazioni paralizzate per motivi di natura politico-istituzionale (generalmente contrasti locali fra soggetti istituzionali diversi e fra comitati, associazioni e istituzioni locali e regionali).

L'azione della Struttura di missione è stata volta a far valere anche a livello locale l'indirizzo nazionale per **l'accelerazione massima** della messa in attività dei cantieri, a legittimare con responsabilità precise le **autorità tecniche** nell'individuazione delle criticità, nella soluzione di esse e nella predisposizione di sistemi e format comunicativi, che possano favorire l'informazione e quindi la partecipazione della popolazione, e ad **accompagnare e sostenere i Presidenti di Regione** quali nuovi responsabili delle attività contro il dissesto idrogeologico.



## Presidenza del Consiglio dei Ministri

Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico  
e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche

Quest'azione ha riguardato ad oggi la situazione del Seveso in Lombardia, dell'Arno in Toscana, del Tagliamento in Friuli e in Veneto, del Sarno in Campania e, pur se in una situazione purtroppo avanzata, il Bisagno in Liguria.

#### 4. Strutturare la nuova programmazione degli interventi.

Oltre all'accelerazione degli interventi relativi alla precedente programmazione, la Struttura di Missione, di concerto con il MATTM, sta lavorando alla messa a punto della **nuova programmazione** che sarà fondata su due principali linee di intervento.

La prima è incentrata sulla predisposizione di un **Piano Stralcio per le opere urgenti contro il dissesto con particolare riferimento alle aree metropolitane** avviato già dal mese di agosto del 2014, teso ad individuare gli interventi urgenti ritenuti necessari per mitigare il rischio idrogeologico nel Paese e il rischio di esondazione nelle aree metropolitane. Si tratta di un Piano che prevede, ad oggi, investimenti significativi per oltre due miliardi di euro. Una prima “tranche” di questo piano è stata anticipata nel decreto cd. sblocca Italia con l'utilizzo di un residuo del precedente ciclo di programmazione 2007-2013 del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), per 110 milioni di euro. Questa somma rappresenta la “leva finanziaria” per la richiesta – in corso di avanzamento in coordinamento con il MEF e il MATTM – alla Banca europea per gli Investimenti o ad altri operatori finanziari disponibili un anticipo di liquidità pari a 1 miliardo di euro a copertura del 50% di finanziamento del Piano per le aree metropolitane. E' in corso l'elaborazione, ad opera della Struttura di Missione e del MATTM, delle linee guida per la selezione dei progetti che terrà conto dell'urgenza, della rilevanza, in termini di rischio degli interventi e di popolazione coinvolta, e della tempestività prevedibile nell'avvio dei cantieri.

La seconda linea di intervento, legata alla logica della prevenzione strutturale, riguarda la messa a punto, entro i prossimi due mesi, della **nuova programmazione settennale**, che potrà contare su complessivi 9 miliardi (5 miliardi di euro di risorse FSC 2014-2020, 2 miliardi di euro di cofinanziamento regionale a valere sui fondi propri e sui fondi europei e 2 miliardi di residuo delle risorse non utilizzate), attraverso un sistema di Accordi di Programma fra lo Stato e le singole Regioni, con una *governance* che prevede, anche in questo caso, i Presidenti delle Regioni come Commissari di Governo. Ciò dovrebbe consentire, anche nella nuova programmazione, una maggiore trasparenza e operatività sia nella fase di messa a punto degli Accordi di Programma (raccolta, validazione e selezione dei progetti, monitoraggio finanziario e tecnico, ecc.) sia nella fase di gestione. Inoltre, con la riforma delle Autorità di Bacino e la prevista trasformazione in Distretti idrografici, si punta a rafforzare il ruolo di tali autorità come punto di riferimento per la ricerca e lo studio tecnico e tecnologico svolto nelle diverse sedi scientifiche, interne ed esterne alla p.a. (in stretta collaborazione e integrazione con l'ISPRA) e quindi come autorità di validazione delle progettazioni degli interventi contro il rischio idrogeologico che vengono realizzati a scala regionale e locale. Anche con riferimento alla nuova programmazione, sono in corso di elaborazione, da parte della Struttura di Missione e del MATTM, le linee guida per la raccolta dei progetti da parte delle Regioni e quindi per una selezione tecnica che tenga conto delle analisi costi-benefici dei singoli interventi, secondo quanto previsto dalla direttiva europea sulle alluvioni (*Direttiva 2007/60/CE*). Il sistema integrato delle informazioni e dei dati acquisiti costituisce il complesso delle informazioni necessarie per una organica ed esaustiva rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano, costituendo il



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico  
e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche

riferimento fondamentale per l'adeguamento normativo mirato al contenimento e la minimizzazione del consumo di suolo. Allo stato, in seguito alla ricognizione effettuata dalla Struttura e dal MATTM con tutte le Regioni italiane, risulta una richiesta di contributo complessiva pari a 16,3 miliardi di euro per il Piano 2015-2020 e di circa 3 miliardi di euro (di cui 1,1 miliardo di progettazione definitiva ed esecutiva) per il Piano stralcio per le aree metropolitane.