



**Audizione VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici  
Camera dei Deputati**

**Misure di contrasto al dissesto idrogeologico  
Le proposte delle Province**

**Roma, 29 ottobre 2020**

## 1. Premessa

L'alluvione che ha interessato il nord-ovest dell'Italia all'inizio del mese di ottobre 2020 ha avuto un notevole impatto sulle comunità e sui territori. L'ennesima conferma della sempre maggiore frequenza e consistenza con cui si verificano catastrofi naturali connesse al cambiamento climatico.

Le statistiche internazionali elaborate in sede ONU mostrano chiaramente che negli ultimi venti anni vi è stato nel mondo quasi il raddoppio di eventi calamitosi rispetto al ventennio precedente e questa dinamica dei rischi naturali collegati ai cambiamenti climatici tocca da vicino anche il nostro paese.

Vista l'evoluzione dei rischi collegati al cambiamento climatico in questa materia occorrerebbe una chiara ripartizione delle responsabilità tra le diverse istituzioni della Repubblica, al fine di programmare e realizzare gli interventi di mitigazione dei rischi e di contrasto al dissesto idrogeologico nel nostro Paese, caratterizzato anche da un alto rischio di eventi sismici e da una particolare fragilità del tessuto territoriale.

La Costituzione italiana riserva allo Stato la competenza legislativa relativa alla "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e prevede una competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni nelle materie del "governo del territorio" e della "protezione civile".

Questa ripartizione di competenze legislative consente al Parlamento di emanare disposizioni chiare in materia ambientale e di definire principi nelle materie di competenza concorrente che consentano una individuazione chiara delle responsabilità non solo tra lo stato e le Regioni, ma anche relativamente alle competenze amministrative che possono essere ricondotte alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

Occorre ricordare, a tal proposito, che tra le funzioni fondamentali riconosciute alle Province (e alle Città metropolitane) rientrano già la "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento", la "tutela e la valorizzazione dell'ambiente" e la "raccolta ed elaborazione dati". Le Province, altresì, d'intesa con i Comuni, possono "esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara e di stazione appaltante" attraverso le loro Stazioni Uniche Appaltanti.

Il legislatore nazionale, al fine di ricostruire un quadro organico di competenze e responsabilità a partire dalle competenze già individuate, ben potrebbe pertanto ricomprendere tra le funzioni fondamentali di Province e Città metropolitane vasta anche le funzioni relative alla "pianificazione di protezione civile" e alla "gestione degli interventi di difesa del suolo e di contrasto al dissesto

idrogeologico", ricomponendo in capo alle istituzioni locali previste in Costituzione competenze che oggi sono disperse in strutture, enti, organismi strumentali, con duplicazioni di procedure e costi.

Nella presente legislatura è stata modificata la governance del settore con il trasferimento dei relativi compiti al Ministero dell'ambiente ed è stata prevista, all'art. 40 del D.L. 109/2018, l'istituzione di una cabina di regia, denominata "Strategia Italia" (a cui partecipano anche rappresentanti degli enti locali che ha il compito, tra gli altri, di verificare lo stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio, quali dissesto idrogeologico e vulnerabilità sismica degli edifici pubblici).

Allo stesso tempo, nelle leggi di bilancio 2019 e 2020 sono state assegnate risorse ai Comuni per interventi di messa in sicurezza del territorio, è stato approvato un piano nazionale che prevede risorse per il triennio 2019-2021 e sono stati previsti Commissari straordinari per il dissesto idrogeologico per accelerare la realizzazione degli interventi.

Con l'art. 54 del D.L. 76/2020, che reca misure di semplificazione, sono state disciplinate le attribuzioni dei Presidenti delle regioni, subentrati ai Commissari straordinari, in materia di interventi straordinari per la mitigazione del rischio idrogeologico, prevedendo, inoltre, lo svolgimento di Conferenze di servizi con modalità telematiche ai fini della programmazione relativa al Piano di interventi per la mitigazione del dissesto idrogeologico.

## **1. La governance – criticità e proposte**

Nella presente legislatura è stata modificata la governance del settore con il trasferimento dei relativi compiti al Ministero dell'ambiente ed è stata prevista, all'art. 40 del D.L. 109/2018, l'istituzione di una cabina di regia, denominata "Strategia Italia", a cui partecipano anche rappresentanti degli enti locali che ha il compito, tra gli altri, di verificare lo stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio, quali dissesto idrogeologico e vulnerabilità sismica degli edifici pubblici.

Proprio nell'ambito dei lavori della Cabina di Regia, che si è riunita più volte prima della sospensione dovuta all'emergenza Covid19, è emersa l'estrema criticità del sistema di governance adottato, che di fatto si è rilevata un ostacolo alla piena realizzazione degli interventi.

Questo è evidente in particolare rispetto alle gestioni commissariali, riportate in capo ai Presidenti di Regione, che, anche a stare al monitoraggio realizzato dalla Corte dei Conti, non stanno avendo gli effetti auspicati di veloce realizzazione degli interventi e pieno utilizzo delle risorse a disposizione.

**Occorre dunque ripensare la governance, prevedendo la regia del Governo centrale che detti le linee di programmazione nazionale, e uno stretto coordinamento sul territorio tra Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. Il coinvolgimento diretto degli enti locali nella progettazione e attuazione degli interventi, considerato il ruolo di queste istituzioni, consente un più realistico e concreto legame con le istanze dei territori e una più efficace risposta.**

## **2. La chiarezza delle competenze e la semplificazione delle procedure**

A seguito dell'entrata in vigore della Legge 56/14 di riforma delle Province, su cui il Governo – anche a seguito di forti ed esplicite sollecitazioni da parte del Parlamento – ha avviato un'opera di profonda revisione, le competenze in materia ambientale in capo alle Province, tra qui gli interventi a contrasto del dissesto idrogeologico, risultano estremamente confuse e disomogenee da Regione a Regione.

**Occorre ristabilire con chiarezza chi fa che cosa tra Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, poiché su questo tema, particolarmente critico per il nostro Paese vista la morfologia, l'orografia e l'elevato rischio sismico, non è possibile continuare ad accumulare ritardi, per lo più dovuti a sovrapposizioni di competenze che determina confusione nell'azione.**

**Inoltre, la definizione chiara delle funzioni di ciascuna istituzione porterebbe all'indispensabile sfoltimento della pleora di enti, sovrastrutture, Consorzi, di**

**derivazione nazionale e regionale, che sono demandate ad esercitare funzioni amministrative perfettamente riconducibili nell'alveo degli enti locali.**

### **3. Le risorse e la capacità di spesa**

Secondo la ricognizione operata dal Ministero dell'Ambiente, in base ai riscontri della Corte dei Conti, in tutto l'ammontare delle risorse destinate ad interventi per contrastare il dissesto idrogeologico è pari a 6 miliardi. Di questi, le Regioni ad oggi sono riuscite a spendere solo il 58%.

Non si tratta dunque, di mancanza di risorse, che sono state correttamente individuate da Governo e Parlamento nelle manovre economiche e nei dispositivi di legge successivi, quanto piuttosto della scarsa capacità delle Regioni di spendere le risorse assegnate. E' evidente dunque che il modello commissariale che ha posto le funzioni in capo ai Presidenti di Regione è fallimentare.

**Occorre introdurre misure di semplificazione che snelliscano il procedimento e consentano un'accelerazione della capacità di spesa, ma occorre anche verificare l'opportunità di modificare il sistema di governo della spesa stessa.**

Segnaliamo che, pur nel pieno della pandemia e del blocco delle attività imposto, le Province nei primi mesi del 2020 hanno incrementato la loro capacità di spesa per investimenti dell'11% rispetto all'anno precedente, utilizzando a pieno le risorse che sono state assegnate per la messa in sicurezza di infrastrutture viarie e scuole superiori. **Si tratta di considerare la Provincia quale istituzione particolarmente indirizzata alla programmazione, progettazione e attuazione degli investimenti sul territorio, anche rispetto alle politiche di contrasto al dissesto idrogeologico.** Tra l'altro occorre considerare che tali interventi di fatto sono collegati strettamente con le funzioni delle Province in particolare rispetto alla manutenzione e gestione delle infrastrutture viari provinciali.

### **4. Le professionalità necessarie**

Le sfide che attendono il Paese, in particolare rispetto all'attuazione di tutti i programmi europei che riguardano la tutela dell'ambiente, la transizione ecologica e digitale, la difesa del suolo e il contrasto al dissesto idrogeologico, necessitano di una Pubblica Amministrazione tecnicamente pronta a supportare e attuare le politiche nazionali e locali.

Occorre accrescere la qualità progettuale di tutta la PA, inserendo figure professionali altamente specializzati, valorizzando e qualificando i territori, senza costituire strutture centralizzate che rischierebbero di rallentare i processi.

**Le Province si candidano a diventare insieme alle Città Metropolitane i 100 Centri di competenza per l'innovazione e la trasformazione digitale, la progettazione, la realizzazione e il monitoraggio degli investimenti, con personale tecnico altamente qualificato, strutture agili al servizio non solo dei territori e del paese, che passano attraverso il riconoscimento dell'importante ruolo delle Stazioni uniche appaltanti provinciali e metropolitane.**

Per far questo occorre un piano di assunzioni mirate di personale altamente qualificato – 500 persone, in media 5 per Provincia e Città metropolitana - attraverso il reclutamento di figure tecniche altamente professionalizzate per il triennio 2021/2023, da effettuarsi in tempi rapidi – anche attraverso un bando unico nazionale - per essere operativi all'inizio del prossimo anno.

## **5. La centralità dei territori**

La programmazione degli interventi da realizzare deve rispettare un ordine di priorità che non può che discendere dall'analisi diretta dei territori. Anche in questo caso, scelte orientate dal centro o dalla Regione rischiano di non avere l'impatto desiderato in termini di risultati.

Occorre individuare a livello di Province e Città metropolitane, tra i cui organi vi è l'Assemblea dei Sindaci, il Piano dei rischi provinciale o metropolitano, che detti la programmazione prioritaria degli interventi.

## **CONCLUSIONI**

È auspicabile che queste considerazioni trovino uno spazio adeguato in Parlamento per l'adeguamento della normativa di settore ed, in particolare, anche nell'esame del disegno di legge n. 1422 di iniziativa governativa recante "Disposizioni per il potenziamento e la velocizzazione degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico e la salvaguardia del territorio - «Legge CantierAmbiente»" e dei disegni di legge congiunti nn. 216 e 993, in corso d'esame, in sede redigente, presso la 13<sup>a</sup> Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato.