Strategia di lungo periodo e governance unica: le proposte ANCE sul dissesto idrogeologico

11 Novembre 2020

Si è svolta il 10 c.m. l'audizione informale dell'ANCE, in videoconferenza, presso la Commissione Ambiente della Camera sul tema delle misure di contrasto al dissesto idrogeologico, anche alla luce degli effetti causati dai recenti eventi metereologici in alcune regioni.

Il Vicedirettore generale, Ing. Romain Bocognani, ha ricordato, in premessa, che l'Italia, per caratteristiche geografiche e morfologiche, è uno dei Paesi del mondo maggiormente esposti al rischio idrogeologico. Secondo l'ultimo rapporto dell'ISPRA (2018), in Italia le aree a elevato rischio frana e/o alluvione rappresentano circa il 16,6% della superficie italiana (50.117 Kmq) e riguardano il 91% dei comuni (7.983).

Un chiaro indicatore dell'esposizione ai rischi naturali dell'Italia è rappresentato dall'ammontare dei danni certificati dall'Unione europea, pari a quasi 59 miliardi che rappresentano il 44% dei danni totali subiti in tutta Europa (134 miliardi).

Negli ultimi anni, complici gli effetti del cambiamento climatico, si è registrato, inoltre, un notevole incremento degli eventi calamitosi ed un progressivo aumento del rischio per la popolazione. Basti considerare che da maggio 2013 la Protezione civile ha dichiarato ben 102 stati di emergenza per eccezionali eventi meteorologici, alluvioni e frane.

Di fronte a questa evidenza, **il tema della messa in sicurezza dei territori a più elevato rischio idrogeologico è costantemente al centro dell'agenda di tutti i Governi che si sono succeduti nell'ultimo decennio**. Nonostante questo, non si è riusciti ad attuare una politica di prevenzione efficace favorendo, al contrario, interventi di carattere emergenziale.

Al riguardo, ha altresì, citato il Rapporto Ance-Cresme sullo stato del rischio del territorio italiano (febbraio 2014), dal 1944 al 2012 i terremoti, le frane e le alluvioni hanno provocato danni per 256 miliardi di euro, circa 3,7 miliardi all'anno, di cui 2,7 per danni riconducibili ad eventi sismici e 1 miliardo per i danni dovuti ad alluvioni e frane. Si tratta di risorse che potrebbero essere più efficacemente spese in prevenzione, piuttosto che in ricostruzione.

Al riguardo, la Commissione europea ha evidenziato che ogni euro speso in prevenzione permette di ridurre di almeno 4 euro le spese legate all'emergenza, alla ricostruzione e al risarcimento dei danni provocati dalle calamità naturali.

In Vicedirettore ha, quindi, illustrato lo stato dell'arte delle innovazioni, introdotte a partire dal 2014, volte a superare la frammentazione dei programmi di spesa esistenti e a ridisegnare la governance dei processi realizzativi, che non hanno ad oggi portato risultati significativi: dalla **struttura di missione Italia** sicura istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per dare impulso e coordinare la programmazione degli interventi (soppressa poi a luglio 2018), al **Piano proteggi Italia,** presentato dal Governo a febbraio 2019 e dotato di 10,7 miliardi di finanziamenti pluriennali disponibili per Regioni e Enti locali, alla **Cabina di regia Strategia Italia,** cui è attribuita l'attività di verifica dello stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rilevante rischio per il territorio, quali, tra gli altri, il dissesto idrogeologico, e la **Struttura di Missione InvestItalia** con compiti di coordinamento delle politiche del Governo e indirizzo politico e amministrativo dei Ministri in materia di investimenti pubblici e privati.

Ha, altresì, illustrato i dati sullo stato di avanzamento della spesa, evidenziando come negli ultimi anni

l'impegno finanziario del Governo sul tema del rischio idrogeologico è stato importante.

Tuttavia, l'effettivo utilizzo dei fondi si è scontrato con procedure di riparto e assegnazione estremamente lunghe e complesse. Al riguardo, i maxifondi per gli investimenti e le infrastrutture, istituiti a partire dal 2017, hanno impiegato mediamente **310 giorni per il loro riparto ai singoli ministeri**.

Ritardi nell'attribuzione dei fondi hanno, ovviamente, riguardato anche la quota destinata al Ministero dell'ambiente, pari a complessivi 3,7 miliardi di euro di cui almeno **1,7 miliardi per interventi di riduzione del rischio idrogeologico**.

Le **misure introdotte negli anni, sebbene meritorie negli obiettivi e per le risorse messe in campo, hanno riscontrato molte difficoltà attuative.** Al riguardo, un caso esemplare, richiamato anche dalla Corte dei Conti (Deliberazione 31 ottobre 2019, n. 17/2019/G), è rappresentato dal **Fondo per la progettazione**, istituito nel 2015 (Legge 221/2015, art. 55) presso il Ministero dell'Ambiente con una dotazione di 100 milioni di euro. La Corte dei Conti ha evidenziato che, dopo quattro anni, meno del 20% delle risorse del Fondo risultano effettivamente erogate alle Regioni. l'inadeguatezza delle procedure e la debolezza delle strutture attuative **I motivi di tale inefficienza riguardano:**

- l'assenza di adeguati controlli e monitoraggi;
- la mancanza di comunicazione tra Stato e Regioni;
- la necessità di revisione dei progetti approvati e/o delle procedure di gara;
- la frammentazione e la disomogeneità dei dati sul dissesto;
- la difficoltà per le amministrazioni centrali e locali di gestire le attività di prevenzione e tutela in modo ordinario e il conseguente ricorso a gestioni commissariali.

Tra gli altri casi di inefficienza della spesa, ha ricordato, altresì, il "**Piano stralcio per le aree metropolitane**" da 1,3 miliardi di euro, approvato nel 2015 per interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico nelle aree urbane, di cui 660 milioni di euro per opere tempestivamente cantierabili (cd «Sezione attuativa»).

Alla luce delle considerazioni svolte, il Vicedirettore ha quindi illustrato le **priorità individuate da ANCE** per il miglioramento del processo di programmazione e realizzazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico in Italia:

•**Definire una strategia di lungo periodo** che superi del tutto la logica emergenziale che ha caratterizzato finora la gestione degli interventi per il dissesto idrogeologico, con l'obiettivo di individuare, fin da subito, un **programma pluriennale di interventi prioritari** che potrà essere finanziato dai cospicui stanziamenti pluriennali già previsti a legislazione vigente (6/7 miliardi di euro). A tal fine occorre rivedere l'impostazione del Ddl «Cantiere Ambiente» prima richiamato, che prevede, al contrario, la definizione di elenchi annuali dei lavori, senza alcuna prospettiva e senza alcun coordinamento.

•**Intervenire sulla *governance* riportando ad un unico soggetto** il coordinamento delle varie istituzioni coinvolte.

•Sfruttare l'opportunità rappresentata dalle **risorse europee del Next Generation EU** (NGEU) che destina alla rivoluzione verde e alla transizione ecologica il 37% delle risorse complessive.

•**Realizzare un grande "Piano Italia**" di manutenzione del territorio e delle infrastrutture esistenti, riconducendo i molteplici programmi di spesa destinati agli enti locali ad **un'unica procedura che preveda:** assegnazione delle risorse entro un tempo limitato e certo; avvio dell'opera entro un termine perentorio pena la perdita dei finanziamenti; realizzazione dell'opera secondo un cronoprogramma definito e vincolante,
attivazione di meccanismi premiali, in termini di ulteriori finanziamenti a tassi di favore, per quelle stazioni appaltanti che riescono effettivamente a contabilizzare i lavori in tempi rapidi.

Si tratta di un modello di successo già sperimentato per gli investimenti dei comuni che nel 2019 ha permesso di spendere il 95% dei fondi stanziati per opere dei Comuni. Risultati molto positivi emergono anche dai primi risultati del 2020.

•**Prevedere un sistema informativo unico**, riepilogativo delle diverse linee di finanziamento attraverso il quale gli enti coinvolti possano avere informazioni precise sulle scadenze e sulle modalità di accesso ai finanziamenti. In questo momento, inoltre, l'implementazione di un efficace sistema di monitoraggio consentirebbe di supportare l'utilizzo dei fondi europei del NGEU per i quali sarà previsto un sistema di rendicontazione al fine di verificare il raggiungimento degli obiettivi intermedi.

•**Velocizzare al massimo il passaggio dalle risorse ai cantieri** e cioè, non solo la programmazione degli interventi, ma anche la fase dell' approvazione dei relativi progetti. In particolare, occorre superare una pluralità di atti e momenti decisionali che invece devono trovare una **sede unica, rapida e permanente di raccordo** in grado di superare le criticità legate alla frammentazione delle competenze e dei procedimenti sul modello della Conferenza di servizi permanente per la ricostruzione degli edifici pubblici e delle infrastrutture del sisma del 2009 istituita dall'art. 57-quater del recente Decreto Legge 104/2020, ovvero in senso più ampio della Conferenza permanente per accelerare la ricostruzione del sisma del 2016 finalizzata a garantire unitarietà e omogeneità nella programmazione, pianificazione e gestione degli interventi" (art. 16 del D.lgs. 189/2016).

Una rappresentanza stabile dei soggetti a vario titolo coinvolti nell'approvazione degli interventi contro il dissesto, convocata di volta in volta dal Commissario straordinario in base agli assensi da acquisire, potrebbe razionalizzare e agevolare la fase decisoria.

Per **velocizzare la cantierizzazione ma anche l'esecuzione dei progetti di mitigazione del dissesto idrogeologico, sarebbe necessario inoltre**:

-prevedere termini ridotti e perentori;

-stabilire che eventuali pareri, visti e nulla osta comunque denominati che siano eventualmente necessari in fase di esecuzione siano resi dalle amministrazioni entro il termine perentorio di venti giorni dalla richiesta decorso il quale si intendono acquisiti con esito positivo;

-estendere la durata dei pareri e delle autorizzazioni rilasciate a tutta la durata dei lavori ovvero portarla a 10 anni, come previsto di recente sempre dal DL 76/2020 con riferimento alla Via e all'autorizzazione paesaggistica per interventi di manutenzione e realizzazione di infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche (art. 51).

Il Vicedirettore ha espresso, infine, una serie di **considerazioni sulla normativa degli appalti** partendo da un dato di fatto: il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016) ha fallito.

Da un lato, infatti, i principali pilastri della riforma in materia di trasparenza- come il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e l'albo dei commissari esterni – sono rimasti inattuati; dall'altro, le misure in esso contenute non sono riuscite ad imprimere il tanto atteso "cambio di passo".

La fuga dal Codice si è manifestata sin da subito: per arrivare a realizzare in tempo eventi come il G7 di Taormina 2017, le Universiadi 2019, o anche i Mondiali di sci di Cortina 2021, lo Stato è andato sistematicamente "in deroga".

In poco più di 4 anni, la riforma ha subito già almeno due interventi normativi profondi – rappresentati dal primo decreto correttivo n. 56/2017 e dal Dl Sblocca cantieri n. 32/2019 – che ne hanno completamente rivisto e/o sospeso gli aspetti fondamentali, a riprova dell'intrinseca irrealizzabilità e/o dell'erroneità di alcune scelte fatte.

A tale situazione di difficoltà e caos normativo, si è aggiunta la gravissima emergenza sanitaria scatenata dalla diffusione del virus Covid-19.

Con **il recente Dl semplificazioni n. 76/2020,** si è optato per la creazione di un **sistema normativo "in deroga" fino al 31 dicembre 2021;** il tutto, accompagnato dalla nomina di – numerosi – nuovi commissari

“Sbloccacantieri”, dotati di “super poteri”.

“Super poteri” che sono stati attribuiti anche a tutte le gestioni commissariali finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche o interventi infrastrutturali, tra cui, ragionevolmente, quella in materia di **dissesto idrogeologico** (articolo 9, comma 3).

Quanto all’ampiezza delle deroghe, **l’archetipo seguito è stato quello del c.d. “Modello Genova”,** che consente di agire in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE (articolo 9, comma 1).

In sintesi, **più che una “better regulation”**, sembra di essere di fronte ad una **vera e propria “de-regulation”,** con grave vulnus per il mercato e i principi di trasparenza e concorrenza, oltre al rischio che tale “vuoto normativo” crei più disfunzioni che accelerazioni. Ora, è indubbio che il decreto contenga **talune misure che** vanno nella giusta direzione **di premiare “il fare” piuttosto che il non fare”**: tra queste, la nuova disciplina del **danno erariale** o dell’**abuso d’ufficio**, due temi prioritari, che hanno contribuito in modo determinante ad ingessare la pubblica amministrazione in questi anni. Ma è altrettanto vero **che alcune norme sui lavori pubblici rischiano di alterare per sempre la concorrenza e la trasparenza del mercato.**

Invece di **intervenire sulle procedure “a monte” della gara**, dove, secondo le analisi Ance, si concentra il **70% delle cause di blocco** delle opere, la scelta – sbagliata – è stata quella di **sacrificare la gara**, rincorrendo l’(irreplicabile) “Modello Genova”.

In conclusione, la semplificazione, in questo momento, è massima e il **dissesto idrogeologico** è tra i settori “de-regolamentati”, che potranno beneficiare di tali deroghe.

L’auspicio è allora che – quantomeno – tanta “libertà” di azione si traduca velocemente in nuovi cantieri per garantire la sicurezza del nostro territorio.

In allegato il documento con il dettaglio della posizione **ANCE** consegnato agli atti della Commissione.

42372-Audizione rischio idrogeologico.pdfApri