



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

**Dipartimento di Giurisprudenza**

**Master di II livello in Diritto dell'ambiente e gestione del territorio**

---

Milena Pafumi

**Norme e *governance*  
nelle politiche per il contrasto del dissesto  
idrogeologico**

—————  
PROJECT WORK  
—————

RELATRICE:  
Prof.ssa Marisa Meli

---

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

SOMMARIO: 1. Premessa — 2. Il quadro normativo preesistente alla Legge 183/1989 — 3. La Legge 183/1989 e il ruolo preminente del Ministero dei Lavori Pubblici — 4. Dal Decreto Sarno (D.L. 180/1998) al Collegato ambientale 2022 (L. 179/2022): il trasferimento delle funzioni al Ministero dell'Ambiente — 5. La Direttiva Acque (2000/60/CE) e il suo recepimento nel T.U. Ambiente (D. Lgs. 152/2006) — 6. La Direttiva Alluvioni (2007/60/CE) e il suo recepimento con il D. Lgs. 49/2010 — 7. La L. 195/09 e il passaggio alla gestione commissariale degli interventi — 8. L'esperienza della Struttura di Missione "ItaliaSicura" (DPCM 27.05.2014) — 9. L'istituzione del Fondo progettazione (L. 221/2015) — 10. L'assetto delle competenze nello scenario attuale: il D.L. 86/2018 — 11. Il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (cd. *Proteggitalia*) — 12. Il PNRR — 13. Focus sul ruolo del Dipartimento della Protezione Civile — 14. Competenze generali della Protezione Civile in tema di lotta al dissesto idrogeologico — 15. Le criticità dell'impianto messe alla luce dall'analisi giurisprudenziale

## 1. Premessa

Il dissesto idrogeologico costituisce un tema di particolare rilevanza per l'Italia a causa degli impatti su popolazione, ambiente, beni culturali, infrastrutture lineari di comunicazione e sul tessuto economico e produttivo.

Alla naturale propensione del territorio al dissesto, legata alle sue caratteristiche meteo-climatiche, topografiche, morfologiche e geologiche, si aggiunge il fatto che l'Italia è un paese fortemente antropizzato. L'incremento delle aree urbanizzate, verificatosi a partire dal secondo dopoguerra, spesso in assenza di una corretta pianificazione territoriale, ha portato a un considerevole aumento degli elementi esposti a rischio, ovvero di beni e persone presenti in aree soggette a pericolosità per frane e alluvioni. Le superfici artificiali sono passate infatti dal 2,7% negli anni '50 al 7,11% del 2020 e, nel contempo, l'abbandono delle aree rurali montane e collinari ha determinato un mancato presidio e manutenzione del territorio. I cambiamenti climatici in atto stanno inoltre determinando un aumento della frequenza degli eventi pluviometrici intensi e, come conseguenza, un aumento della frequenza delle frane superficiali, delle colate detritiche e delle piene rapide e improvvise (*flash floods*).

Il rapporto dell'ISPRA intitolato *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio* - Edizione 2021, da il senso della entità del problema: "*complessivamente il 93,9% dei comuni italiani (7.423) è a rischio per frane, alluvioni e/o erosione costiera. 1,3 milioni di abitanti sono a rischio frane (13% giovani con età < 15 anni, 64% adulti tra 15 e 64 anni e 23% anziani con età > 64 anni) e 6,8 milioni di abitanti a rischio alluvioni [...] Su un totale di oltre 14,5 milioni di edifici, quelli ubicati in aree a pericolosità da frana elevata e molto elevata sono oltre 565.000 (3,9%), quelli ubicati in aree inondabili nello scenario medio sono oltre 1,5 milioni (10,7%)*".

Si comprende dunque come la riduzione del rischio idrogeologico richieda la messa in campo di una politica integrata di azioni, che coinvolga tutti i soggetti interessati, in modo da consentire il superamento della logica post evento e l'affermazione della logica della prevenzione, con risultati positivi anche sul piano economico.

Il processo di evoluzione normativa sul tema della difesa del suolo ha inizi nei primi anni del Novecento ed è tuttora in corso; nell'ultimo ventennio si registrano importanti accelerazioni sul piano degli strumenti normativi, di pianificazione e di programmazione messi in campo dal legislatore, spesso in correlazione al succedersi degli eventi calamitosi più gravi.

Le principali fasi di questo processo vengono sinteticamente descritte nei paragrafi che seguono, dove, in coerenza col tema della ricerca, si porrà l'accento sul tema delle amministrazioni che, a vario titolo, sono investite della *governance* delle politiche per il contrasto al dissesto idrogeologico in Italia.

## **2. Il quadro normativo preesistente alla Legge 183/1989**

Benché, come si è detto, il processo normativo in tema di rischio idrogeologico abbia avuto inizio nei primi anni del Novecento, è stato necessario attendere il 2006, con l'**art. 54, D. Lgs. 152/2006 (Testo Unico Ambiente)**, per giungere ad una definizione normativa del **dissesto idrogeologico**, descritto come *“la condizione che caratterizza aree ove processi naturali o antropici, relativi alla dinamica dei corpi idrici, del suolo o dei versanti, determinano condizioni di rischio sul territorio”*.

La disposizione è frutto di un approccio “moderno” al tema della **difesa del suolo**, nel quale trovano sintesi due concetti complementari: la *difesa idraulica del suolo* e la *conservazione del suolo*. La prima, è stata storicamente appannaggio del Ministero dei Lavori Pubblici, fino all'istituzione del Ministero dell'Ambiente, e in origine era caratterizzata da un approccio prettamente “ingegneristico”, centrato sulle opere per la salvaguardia idraulica delle piene. La seconda, invece, è soprattutto legata al contenimento dell'erosione e alla salvaguardia dell'uso agricolo e forestale dei terreni, per i quali la funzione primaria è stata svolta dal Ministero per l'Agricoltura, che, tuttora ne mantiene alcune competenze.

Il quadro normativo sulla difesa del suolo **preesistente alla Legge 183/1989** rifletteva pienamente questa frammentarietà di azioni e si caratterizzava una una serie di norme settoriali (in buona parte ancora vigenti), che possono essere così raggruppate:

- opere idrauliche e di bonifica (RR.DD. 523/1904, 3267/1923, 1726/1929, 215/1933);
- consolidamento e trasferimento degli abitati in frana (L. 445/1908 - Titolo IV);
- disciplina degli usi delle acque (T.U. 1775/1933);
- sistemazione idrogeologica e bonifica montana e forestale (RR.DD. 1809/1922 e 3267/1923).

Un tentativo di introdurre un approccio maggiormente integrato in materia, fu rappresentato dalla **Legge 184/1952**, che fa seguito alla disastrosa alluvione del Polesine. La legge, poi modificata dalla successiva **L. 11/1962**, introduce un *Piano orientativo per la sistematica regolazione delle acque*, esteso all'intero territorio nazionale e che ha tra i suoi obiettivi il coordinamento *degli usi congiunti delle acque ai fini irrigui, idrodinamici, civili e di navigazione interna ai fini della lotta contro l'erosione del suolo e la difesa del territorio contro le esondazioni dei corsi d'acqua*.

Ma è solo dopo l'alluvione di Firenze del 1996 che si compie il primo passo significativo verso un nuovo approccio sistemico, con l'istituzione (prevista dalla Legge 632/1967) di una *Commissione Interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e della difesa del suolo*, nota come *Commissione De Marchi*, col compito di fornire un quadro conoscitivo dettagliato sulle problematiche della difesa del suolo e delle soluzioni tecniche ed organizzative per affrontarle.

Tre anni dopo, nel 1970, la Commissione elaborò una relazione conclusiva di oltre 4000 pagine, che ha dato avvio ad un articolato percorso di revisione legislativa, durato per quasi vent'anni, e poi sfociato nella emanazione della Legge n. 183 del 7 maggio 1989.

### **3. La Legge 183/1989 e il ruolo preminente del Ministero dei Lavori Pubblici**

La Legge n. 183 del 7 maggio 1989, significativamente rubricata *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della Difesa del Suolo*, rappresenta il primo provvedimento normativo che introduce un quadro organico ed unitario nelle politiche di contrasto al dissesto idrogeologico in Italia.

La legge, nota anche come *Legge quadro sulla difesa del suolo*, è stata successivamente assorbita ed abrogata dal D. Lgs. 152/2006 (Testo Unico Ambiente), ma rappresenta ancora oggi una pietra miliare della legislazione nazionale sulla difesa del suolo.

La principale novità introdotta dalla L. n. 183/1989 consiste nell'aver operato una profonda riorganizzazione delle competenze in materia di gestione e tutela del territorio sulla base di una pianificazione di lungo periodo delle attività di prevenzione del rischio idrogeologico riferita al **bacino idrografico**.

L'intero territorio nazionale veniva suddiviso in bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale; si prevedeva che, in tali ambiti, le attività di pianificazione, programmazione, individuazione e definizione delle azioni e delle norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e delle acque fossero effettuate dalle **Autorità di bacino** attraverso i **Piani di bacino**, a cui si riconosceva il valore di piani territoriali di settore.

Nello scenario delineato dalla L. 183/1989, la competenza per funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo, nonché per l'approvazione dei piani di bacino e dei programmi di intervento nazionali, faceva capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ma con un **ruolo preminente del Ministero dei lavori pubblici** e, in particolare, dalla sua Direzione generale della difesa del suolo, istituita con la stessa legge. Nella formulazione originale, infatti, al Ministero dell'ambiente (costituito solo tre anni prima) erano riservate soltanto le competenze in materia di tutela dell'inquinamento e smaltimento dei rifiuti nonché, in via generale, il concerto sugli aspetti di tutela dell'ambiente.

Secondo le previsioni di questo quadro:

- le Autorità di bacino individuavano gli interventi da realizzare attraverso Programmi triennali di intervento inseriti nel Piano di bacino;
- sulla base dei programmi triennali e delle risorse finanziarie effettivamente rese disponibili con leggi di spesa pluriennali, il Governo provvedeva a predisporre i Programmi nazionali di intervento e ripartiva gli stanziamenti tra le Amministrazioni interessate;
- le Regioni e il Ministero dei lavori pubblici provvedevano all'attuazione degli interventi del programma nazionale, secondo le rispettive competenze.

Questo impianto si rivelò presto tanto innovativo - e, in gran parte anticipatorio della normativa di derivazione comunitaria e, segnatamente, della cd Direttiva Acque (2000/60/CE) – quando complesso nell'attuazione, specie sotto il profilo della elaborazione di un unico Piano che, a scala dell'intero bacino, tenesse contemporaneamente conto di tutti gli aspetti del suolo previsti.

Nel tentativo di superare queste difficoltà, pochi anni dopo la Legge 183/89 è stata integrata con il **D.L. 398/1993 convertito dalla L. 493/1993**, che autorizzava le Autorità di bacino, nelle more dell'approvazione del piano:

- ad adottare “misure di salvaguardia” immediatamente vincolanti, volte a prevenire il rischio idrogeologico e ad evitare le situazioni di dissesto, con periodo di efficacia massima di tre anni;
- ad approvare dei Piani stralcio, riferiti a sottobacini o a settori funzionali.

#### **4. Dal Decreto Sarno (D.L. 180/1998) al Collegato ambientale 2022 (L. 179/2022): il trasferimento delle funzioni al Ministero dell'Ambiente**

Nonostante le modifiche apportate dal D.L. 398/1993 alla L. 183/89, il processo di adozione dei Piani di bacino – per il quale non era originariamente previsto nessun termine – tardava notevolmente ad avviarsi.

Per accelerare tale processo, dalla fine degli anni '90 al 2000, ancora una volta sotto la spinta di nuovi eventi disastrosi, vennero emanati una serie di provvedimenti normativi che finirono per ridisegnare il quadro delle competenze in tema di dissesto idrogeologico, **rafforzando sempre di più il Ministero dell'Ambiente** fino ad investirlo in modo esclusivo del ruolo di titolare delle risorse da assegnare.

A seguito dell'evento meteorologico che, il 5 maggio 1998, colpiva a località di Sarno, causando 160 morti, veniva adottato il **D.L. 180/1998 (cd. Decreto Sarno)** convertito in L. 267/1998. Il D.L. disponeva l'adozione in tempi strettissimi (inizialmente entro il 31 dicembre 1998) dei **Piani stralcio per l'assetto idrogeologico (PAI)**, contenenti la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico, e la contestuale adozione delle misure di salvaguardia (già previste dal D.L. 393/1993) prevedendo l'azione sostitutiva del Governo in caso di inosservanza del termine. Inoltre, in sede di conversione, veniva introdotto il nuovo strumento dei **Piani straordinari** per le **aree a rischio idrogeologico molto elevato**, definite come le “*zone nelle quali la maggiore vulnerabilità del territorio si lega a maggiori pericoli per le persone, le cose ed il patrimonio ambientale*”.

Due anni dopo, a seguito del disastro di Soverato del settembre 2000, ulteriori misure di accelerazione furono introdotte dal **D.L. 279/200 (cd. Decreto Soverato)**, convertito in L. 395/2000, che disponeva l'applicazione automatica delle misure di salvaguardia, in assenza di una esplicita adozione, e posticipava al 30/04/2001 il termine per l'adozione del PAI.

Con il **Collegato ambientale alla finanziaria del 2002 (Legge 31 luglio 2002, n. 179)** si completa il processo di trasferimento al Ministero dell'ambiente (che nel frattempo aveva assunto la nuova denominazione di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - MATT) delle competenze statali in materia di difesa del suolo, che si era avviato con il D.L. 180/1989. La norma, infatti, modifica direttamente la L. 183/1989, sostituendo sistematicamente il Ministero dei lavori pubblici con il MATT nella declaratoria dei compiti e delle funzioni.

L'impianto complessivo della *governance* del rischio idrogeologico che risulta da questi interventi normativi è il seguente:

- le Autorità di bacino, “anche” sulla base delle proposte delle regioni e degli enti locali, definiscono in via prioritaria **Piani straordinari** per le aree a **rischio idrogeologico molto elevato**, che devono comprendere le aree per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza;
- più in generale, la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico è definita attraverso i **PAI** approvati dalle stesse Autorità di bacino, che provvedono anche ad adottare le corrispondenti misure di salvaguardia;
- fino all'approvazione dei PAI e nel caso di mancata adozione delle misure di salvaguardia, nei comuni interessati da dichiarazioni di stato di emergenza o dai Piani straordinari, si applicano automaticamente misure di salvaguardia cautelative (coincidenti con quelle previste per le aree a rischio “molto elevato”);
- il **MATT** definisce ed attiva, con propri decreti, i **Programmi di interventi urgenti** per la riduzione del rischio idrogeologico, d'intesa con le regioni o gli enti locali interessati e tenuto conto degli eventuali Piani straordinario o PAI adottati (ma senza il coinvolgimento diretto delle Autorità di bacino);
- le corrispondenti risorse sono iscritte nello stato di previsione del MATT, che assume i relativi impegni di spesa.

## **5. La Direttiva Acque (2000/60/CE) e il suo recepimento nel T.U. Ambiente (D. Lgs. 152/2006)**

Con il nuovo Millennio si avvia una nuova era normativa sul tema della lotta al dissesto idrogeologico, che subisce in modo significativo l'influenza del diritto europeo, focalizzata principalmente sulla componente “idraulica” della tutela del suolo.

La **Direttiva 2000/60/CE del 23/10/2000 (cd. Direttiva Acque)**, istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, introducendo un approccio innovativo per la legislazione europea in questo settore, tanto dal punto di vista ambientale, quanto amministrativo gestionale. La Direttiva, per quanto ci interessa:

- fornisce una diversa definizione di **bacino idrografico** (“*il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta*”);
- introduce il concetto di **distretto idrografico** (“*area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere*”);
- prevede che gli Stati membri assegnino i vari bacini idrografici a singoli distretti idrografici, i quali diventavano le nuove unità territoriali di riferimento per la gestione dei bacini e per l'applicazione delle norme contenute nella Direttiva;
- statuisce, quindi, che i **Piani di Gestione dei bacini idrografici** dovessero essere predisposti dagli Stati membri, tramite le autorità competenti con riferimento ai singoli distretti idrografici, entro nove anni dalla pubblicazione della direttiva.

La Direttiva Acque è stata recepita in Italia nell'ambito di un più generale riordino e integrazione della normativa ambientale, attuato con il **D. Lgs. n.152 del 3 aprile 2006 (Testo Unico Ambiente)**, a sua volta più volte modificato ed aggiornato nel corso degli anni successivi. Al suo interno, le disposizioni riguardanti specificamente la difesa del suolo sono contenute nella Parte Terza, sezione I (*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione*) che, nelle linee generali, riprende pressoché integralmente l'assetto definitivo della L. 183/89 (contestualmente abrogata) e ribadisce l'**attribuzione al Ministero dell'ambiente, in via ordinaria, delle competenze statali in materia di difesa del suolo.**

Recependo la Direttiva Acque, l'articolo 64 del TUA (così come sostituito dall'art. 51, comma 5, della L. 221/2015) suddivide il territorio nazionale in **sette distretti idrografici:**

1. distretto idrografico delle Alpi orientali, comprendente i seguenti bacini idrografici: Adige, Alto Adriatico, bacini del Friuli Venezia Giulia e del Veneto, Lemene;
2. distretto idrografico del Fiume Po, comprendente i seguenti bacini idrografici: Po, Reno, Fissero Tartaro Canalbianco, Conca Marecchia, Lamone, Fiumi Uniti (Montone, Ronco), Savio, Rubicone e Uso, bacini minori afferenti alla costa romagnola.



3. distretto idrografico dell'Appennino settentrionale, comprendente i seguenti bacini idrografici: Arno, Serchio, Magra, bacini della Liguria, bacini della Toscana.
4. distretto idrografico dell'Appennino centrale, comprendente i seguenti bacini idrografici: Tevere, Tronto, Sangro, bacini dell'Abruzzo, bacini del Lazio, Potenza, Chienti, Tenna, Ete, Aso, Menocchia, Tesino e bacini minori delle Marche, Fiora, Foglia, Arzilla, Metauro, Cesano, Misa, Esino, Musone e altri bacini minori. Http
5. distretto idrografico dell'Appennino meridionale, comprendente i seguenti bacini idrografici: Liri-Garigliano, Volturno, Sele, Sinni e Noce, Bradano, Saccione, Fortore e Biferno, Ofanto, Lao, Trigno, bacini della Campania, bacini della Puglia, bacini della Basilicata, bacini della Calabria, bacini del Molise.
6. distretto idrografico della Sardegna, comprendente i bacini della Sardegna.
7. distretto idrografico della Sicilia, comprendente i bacini della Sicilia<sup>1</sup>

Le sezioni II (*Tutela delle acque dall'inquinamento*) e III (*Gestione delle risorse idriche*) della medesima Parte Terza del TUA, recepiscono le altre parti della Direttiva Acque e, in particolare, istituiscono le **Autorità di Bacino Distrettuali** (sopprimendo le vecchie Autorità di bacino), quali enti responsabili della pianificazione e, segnatamente, del Piano di Gestione del bacino idrografico.

Con modifiche successive, apportate a seguito del recepimento delle Direttiva Alluvioni (di cui al paragrafo successivo), viene specificato che il **Piano di gestione del bacino idrografico costituisce uno “stralcio”** del più generale **Piano di bacino distrettuale**, allo stesso modo del **Piano di gestione del rischio alluvioni** introdotto dalla Direttiva Alluvioni.

---

<sup>1</sup> In Sicilia, L'Autorità di bacino del distretto idrografico è stata istituita con l'art. 3 della legge regionale 8 maggio 2018 n. 8 , presso la Presidenza della Regione, quale dipartimento della Presidenza della Regione. Sono organi dell'Autorità di bacino: la conferenza istituzionale permanente, il segretario generale, che è il dirigente generale del dipartimento regionale Autorità di bacino, la conferenza operativa, la segreteria tecnica operativa. L'Autorità di bacino si avvale di un comitato tecnico scientifico costituito da personale di comprovata esperienza tecnico-scientifica. L'Autorità di bacino ha il compito di assicurare la difesa del suolo e la mitigazione del rischio idrogeologico, il risanamento delle acque, la manutenzione dei corpi idrici, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico e la tutela degli aspetti ambientali nell'ambito dell'ecosistema unitario del bacino del distretto idrografico della Sicilia, in adempimento degli obblighi derivanti dalle direttive UE citate nel testo. Transitano, inoltre, all'Autorità di bacino le competenze in materia di demanio idrico di cui al comma 7 dell'articolo 71 della legge regionale del 15 maggio 2013, n. 9 e successive modifiche ed integrazioni.

## **6. La Direttiva Alluvioni (2007/60/CE) e il suo recepimento con il D. Lgs. 49/2010**

Nel 2007 è stata adottata la Direttiva 2007/60/CE (c.d. “Direttiva alluvioni”), che ha inteso istituire “*un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni, volto a ridurre le conseguenze negative per la salute umana, l’ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche*”. La direttiva, in particolare, ha ritenuto opportuno che tutti gli Stati membri si dotassero di piani di gestione per il rischio alluvione in tre fasi: 1. valutazione preliminare del rischio alluvioni (entro il 22 dicembre 2011); 2. elaborazione delle mappe di pericolosità e di rischio alluvione (entro il 22 dicembre 2013); 3. predisposizione dei piani di gestione del rischio alluvione (entro il 22 dicembre 2015).

Ai fini dell'attuazione della Direttiva, si prevede che siano individuati ambiti territoriali, denominati “unità di gestione” e soggetti responsabili alla implementazione della Direttiva in dette unità territoriali, denominati “autorità competenti”.

La Direttiva prevede disposizioni transitorie che consentono agli Stati Membri che prima del 22 dicembre 2010 già disponevano di valutazioni, mappe e piani equivalenti di avvalersi direttamente di questi elaborati per gli adempimenti del primo ciclo di gestione.

Con il recepimento della Direttiva, attuata dal **D.Lgs. 49/2010**, l’Italia ha fatto ricorso alle misure transitorie decidendo di non effettuare la valutazione preliminare e di predisporre le mappe di pericolosità e rischio sulla base delle preesistenti mappe PAI, rielaborate secondo i criteri indicati dalla Direttiva e aggiornate anche in funzione dell’acquisizione di nuovi elementi informativi, quali quelli relativi agli eventi alluvionali più recenti.

È previsto che i Piani di gestione del rischio di alluvione siano tarati sui distretti idrografici, unità territoriale di riferimento anche per la gestione del rischio di alluvioni.

La competenza per la predisposizione delle valutazioni preliminari del rischio, dell’elaborazione delle mappe di pericolosità e rischio e della redazione dei Piani di gestione è affidata alle Autorità di Bacino distrettuali a norma del D.Lgs. 152/2006, in conformità con le attività di predisposizione dei Piani di Assetto Idrogeologico già svolte. Alle Regioni e province autonome, in coordinamento tra loro e **con il Dipartimento di Protezione Civile**, spetta il compito di predisporre la parte dei Piani di gestione per il distretto idrografico di riferimento relativa al sistema di allertamento nazionale e regionale per il rischio idraulico ai fini di protezione civile, della cui attuazione sono peraltro titolari.

## **7. La L. 195/09 e il passaggio alla gestione commissariale degli interventi**

Dopo il recepimento della normativa di derivazione comunitaria, l'impianto normativo avviato con il Decreto Sarno cominciò a manifestare alcune criticità nell'attuazione degli interventi di difesa del suolo, che, anche per la frammentazione delle competenze, talvolta portavano a ritardi poco conciliabili con la definizione stessa di "interventi urgenti". Parallelamente si andarono anche a delineare le problematiche connesse al meccanismo di finanziamento introdotto dalla L. 179/02, che di fatto privava le Autorità di bacino di un ruolo nella selezione degli interventi e le Regioni di un ruolo di coordinamento nell'attuazione degli stessi, posto gli interventi venivano individuati dal MATT e da questo direttamente assegnati agli Enti locali.

In questo contesto, sono maturate le condizioni che hanno portato ad una nuova modifica delle modalità di selezione ed attuazione degli interventi.

Con la **legge finanziaria 2010 (L. 191/09)** si prevede che le risorse destinate alla programmazione triennale della difesa del suolo (un miliardo di euro) vadano assegnate alle "situazioni a più elevato rischio idrogeologico" individuate dal MATT, **sentite le Autorità di bacino e il Dipartimento della protezione civile**. Ed è lo stesso provvedimento che riporta ad essere centrale il ruolo delle Regioni, prevedendo che l'utilizzo delle risorse possa avvenire attraverso **accordi di programma tra il MATTM e le singole Regioni**, che possono parteciparvi anche apportandovi proprie risorse.

Con il D.L. 195/2009 è stata introdotta la figura dei **Commissari straordinari delegati** per l'attuazione degli interventi di difesa del suolo. Ai Commissari, nominati con DPCM, su proposta del MATTM, è attribuito il compito di provvedere ad assicurare lo svolgimento delle attività necessarie alla realizzazione degli interventi avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e di deroga. Inizialmente previsti con riferimento alle aree settentrionale, centrale e meridionale del territorio nazionale, sono stati poi nominati separatamente per ciascuna regione.

A partire dal 2014, con il **decreto Sblocca Italia (D.L. 133/2014)**, le funzioni commissariali sono state attribuite ai Presidenti di Regione, che subentrano ai precedenti commissari straordinari con il dichiarato obiettivo di portare al massimo livello il ruolo, la responsabilità e il coinvolgimento delle amministrazioni regionali nelle politiche di difesa del suolo. I commissari straordinari delegati operano attraverso contabilità speciali e, secondo successive modifiche legislative, possono operare con le modalità e le deroghe previste per i commissari sbolcca-cantieri (D.L. 32/2019).

## **8. L'esperienza della Struttura di Missione "ItaliaSicura" (DPCM 27.05.2014)**

Nonostante l'introduzione dei Commissari e il nuovo scenario caratterizzato dagli accordi di programma con le Regioni, le difficoltà di attuazione degli interventi hanno continuato ad essere un punto critico nell'analisi delle politiche per la difesa del suolo.

Al fine, quindi, di imprimere una accelerazione all'attuazione degli interventi, con DPCM del 27 maggio 2014 viene istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri la "*Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche*", denominata "*ItaliaSicura*", affidandogli i compiti di impulso, coordinamento, monitoraggio e controllo sulla programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico.

Le principali attività svolte dalla Struttura di Missione sono state indirizzate da un lato al completamento degli interventi già finanziati con le precedenti programmazioni e, dall'altro, a definire la programmazione di nuovi interventi, considerando come parte di un unico Piano Nazionale di prevenzione e contrasto al dissesto l'insieme delle proposte progettuali presentate dalle Regioni/Province Autonome come richiesta di finanziamento al MATTM, da sviluppare nell'orizzonte temporale delle annualità 2015-2020 (PN 2015-2020).

L'attività della Struttura di Missione, caratterizzata da un effettiva capacità propulsiva nei primi anni dalla costituzione, ha perso nel tempo la sua incisività, tanto che, nel luglio 2018, l'esecutivo decise di non riconfermare la struttura, trasferendo al MATTM le relative competenze.

## **9. L'istituzione del Fondo progettazione (L. 221/2015)**

Con la L. 221/2015, viene istituito il *Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico* con l'obiettivo di accelerare la predisposizione del Piano nazionale contro il dissesto idrogeologico, favorendo le attività di progettazione necessarie.

Il fondo è strutturato con un meccanismo di rotazione in cui le risorse iniziali, pari a 100 Mln di euro per il biennio 2016-18, vengono reintegrate al momento del successivo finanziamento integrale dell'opera, detraendone i costi di progettazione che vengono riacquisiti nel fondo. Il funzionamento e le modalità di accesso al fondo sono stati definiti con il successivo DPCM del 14 luglio 2016, il quale individua gli **unici**

**beneficiari nei Presidenti delle regioni, in qualità di Commissari** contro il dissesto idrogeologico.

La selezione dei progetti ammissibili a finanziamento è fatta con riferimento ad una ripartizione regionale delle risorse e in base ai criteri definiti dal di poco precedente DPCM 28.05.2015 (cd. Decreto Criteri)<sup>2</sup>.

## **10. L'assetto delle competenze nello scenario attuale: il D.L. 86/2018**

Il **D.L. 86/2018** – recante “*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità*” e convertito con L. n. 97/2018 - ridisegna un nuovo ulteriore assetto (ad oggi vigente) delle competenze in materia di difesa del suolo.

Il D.L. **trasferisce ed accentra in capo al MATTM le competenze in materia di in materia di contrasto al dissesto idrogeologico** e di difesa e messa in sicurezza del suolo in precedenza attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, determinando di fatto, la soppressione della Struttura di Missione *Italia Sicura*.

Di conseguenza, si prevede che le risorse finanziarie prima assegnate alla Presidenza del Consiglio, dovranno ora essere allocate in appositi capitoli di bilancio del MATTM.

Al fine di rafforzare la governance di sistema, con DPCM del 15.02.2019, vengono istituite:

- la **Struttura di Missione *Investitalia*** (prevista dalla legge finanziaria 2019, n. 145/2018/), con il compito di svolgere analisi e valutazioni sui programmi di investimento e sulle problematiche della loro attuazione;
- la **Cabina interministeriale di regia *Strategia Italia*** (prevista dal D.L. 109/2018), con funzioni di impulso, coordinamento e controllo sugli investimenti, nonché di verifica dello stato di attuazione degli interventi

---

2 Il DPCM 28.05.2015, “*Individuazione dei criteri e delle modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico*”, esplicita, rendendoli pubblici, i principi con i quali gli interventi sono considerati ammissibili a finanziamento e definisce criteri, oggettivi ed omogenei su scala nazionale, per stabilire la graduatoria finale di priorità nell’assegnazione delle risorse, a partire dalla lista delle proposte progettuali presentate. Si stabilisce, inoltre, che i finanziamenti per interventi di difesa del suolo possono essere richiesti esclusivamente dalle Regioni/Province Autonome attraverso la compilazione di una Scheda Istruttoria, resa disponibile online sulla piattaforma ReNDiS-web di ISPRA, con il contestuale caricamento degli elaborati progettuali corrispondenti al livello di progettazione approvato. In questo modo il set informativo degli interventi, con i suoi eventuali aggiornamenti, viene condiviso in tempo reale tra tutte le amministrazioni coinvolte dalle fasi istruttorie, favorendo la trasparenza del processo e facilitando l’analisi dei progetti e la possibilità di individuare e risolvere eventuali criticità tecnico-amministrative prima del loro finanziamento.

connessi a fattori di rischio (tra i quali, specificatamente, il dissesto idrogeologico) e la individuazione di strumenti straordinari, operativi e finanziari per far fronte ad eventuali ostacoli o ritardi.

La nuova struttura si avvale, per gli aspetti operativi, del supporto di una **Segreteria Tecnica** appositamente costituita presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (Dipe), nonché di una **Unità tecnica per il dissesto idrogeologico**, che svolge azioni di supporto diretto alle pubbliche amministrazioni nella realizzazione dei programmi di investimento, verifica la coerenza tra gli interventi dei commissari di protezione civile e quelli dei commissari per il dissesto idrogeologico e predispone relazioni semestrali sull'andamento dell'attuazione dei programmi

In questo quadro di competenze autonome, ma esercitate **sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri**, il perimetro delle azioni e dei soggetti esplicitamente coinvolti nelle politiche della difesa del suolo è stato ridefinito, ampliandolo, con l'approvazione del cosiddetto Piano *ProteggItalia*, dai cui contenuti ha preso avvio l'*iter* del disegno di legge *CantierAmbiente*, che mira a riordinare la normativa di settore e, in particolare, a semplificare e velocizzare la procedura per la definizione e il finanziamento degli interventi.

## **11. Il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (cd. *ProteggItalia*)**

Tra le disposizioni normative e regolamentari da ultimo introdotte in tema di contrasto al dissesto idrogeologico, assume particolare importanza il DPCM 20 febbraio 2019, che ha approvato un Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (c.d. *ProteggItalia*).

La novità non consiste soltanto nell'adozione di una programmazione finanziaria pluriennale, finalizzata ad un unico obiettivo e operata attraverso la ricognizione complessiva delle risorse, nazionali ed europee, destinate al dissesto; ma, soprattutto, nell'**approccio sistemico** con il quale si è inteso affrontare il problema della mitigazione del rischio idrogeologico. Per la prima, sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, volta vengono aggregate in un unico strumento organico misure di emergenza, prevenzione e manutenzione che afferiscono a funzioni statali diverse e che, prima d'ora, erano sempre state oggetto di pianificazioni indipendenti e separate.

In questo senso, il Piano rivede il sistema della *governance* e delle collaborazioni istituzionali in materia di dissesto, disciplina il cronoprogramma delle attività, i risultati attesi, anche in termini di impatti e benefici sociali ed economici, stabilisce una criteriologia più referenziata, conosciuta e maggiormente trasparente di selezione degli interventi; definisce un sistema di *reporting*, monitoraggio e controllo di gestione, opportunamente potenziato, anche mediante alimentazione e integrazione delle banche dati esistenti.

Il Piano è articolato in **trentaquattro Azioni** distinte, accorpate per tipologie di misure omogenee in **quattro Ambiti d'intervento**.

La prima Azione precede gli Ambiti d'intervento e consiste nella **definizione del Piano stralcio 2019**, formato da elenchi di progetti "immediatamente eseguibili, urgenti e indifferibili" contenuti in elenchi definiti su base regionale. Gli interventi sono sottoposti alla Cabina di regia Strategia Italia, anche in coordinamento con la Struttura di missione InvestItalia e al CIPE, da parte delle Amministrazioni competenti (DPC, MiTE, Mipaaf e MIT). Dopo il Piano stralcio 2019 è stato definito il **Piano stralcio 2020**, a valere sugli Accordi di programma sottoscritti tra il Ministero e le singole Regioni, attraverso la stipula di specifici Atti integrativi.

Le altre Azioni sono ripartite nei quattro Ambiti di intervento come segue.

**Ambito d'intervento 1 - Misure di emergenza è di competenza del Dipartimento per per a Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri PC** e prevede i seguenti interventi:

- Il Piano emergenza dissesto (Azione 2) per opere emergenziali connesse ad eventi calamitosi di rilievo nazionale o che, considerata l'intensità, necessitano di interventi immediati gestiti con poteri straordinari, seppure limitati nel tempo. In particolare:
- Interventi urgenti di messa in sicurezza dei territori e delle infrastrutture di trasporto e di rete danneggiate da eventi emergenziali (Azione 3);
- Interventi per la mitigazione del rischio idraulico ed idrogeologico e riduzione del rischio residuo, connesso con gli eventi emergenziali (Azione 4)

**Ambito d'intervento 2 - Misure di prevenzione;** è di competenza del **MATTM** (ora MiTE) e la sua azione principale consiste nell'elaborazione del Piano operativo dissesto idrogeologico, predisposto anch'esso (come il Piano stralcio) attraverso Conferenze di servizi, sulla base degli interventi individuati come prioritari dai Commissari straordinari per il dissesto. Tra le altre azioni alcune riguardano attività

di pianificazione e analisi che coinvolgono la partecipazione altre amministrazioni. Tra queste, si segnala la *definizione di un programma di manutenzione ordinaria del territorio (azione 7)*, in collaborazione, tra gli altri, del **Sistema di protezione civile (per quanto riguarda l'allertamento)**.

**Ambito d'intervento 3 - Misure di manutenzione;** riguarda principalmente le competenze del Mint (Piano dissesto piccoli comuni) quelle più ampie del Mipaaf (Piano difesa idrogeologica aree montane, Schemi irrigui, Gestione forestale sostenibile, Progetto riforestazione, Trasformazione del danno forestale in risorsa), anche con il coinvolgimento di risorse del MIT. Ulteriori azioni riguardano invece il coinvolgimento della comunità scientifica e altre collaborazioni (con competenze variamente distribuite tra Presidenza del Consiglio, Ministeri e Regioni). Tra queste si segnala *l'azione 20* che prevede che la Presidenza del Consiglio con la collaborazione, tra gli altri, del **Dipartimento della protezione civile**, realizzi un *sistema tecnologico nazionale di gestione dell'informazione geografica e ambientale, mediante la tecnologia satellitare nazionale per il monitoraggio continuo del territorio*. Inoltre, *l'azione 23*, di competenza diretta del **Dipartimento della protezione civile**, prevede *l'ottimizzazione dei sistemi di allertamento*.

**Ambito d'intervento 4 - misure su semplificazione, rafforzamento organizzativo e governance;** le azioni di questo ultimo ambito coinvolgono tutte le amministrazioni e i dicasteri coinvolti nel Piano e definiscono una serie di indirizzi e di obiettivi “da realizzare anche con appositi interventi normativi” finalizzati alla razionalizzazione organizzativa, al rafforzamento della governance e della gestione ordinaria, alla semplificazione dei processi.

Sotto il profilo finanziario, il Piano ha operato una ricognizione delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente e ha stanziato, per il periodo 2019-2030, complessivi 13,849 miliardi di euro, di cui:

- 3,1 miliardi al Dipartimento della Protezione Civile;
- 6,6 miliardi al MATTM (MiTE);
- 1,13 miliardi al Ministero dell'Interno;
- 230 milioni alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- 389 milioni al Ministero della Difesa;
- 2,4 miliardi al Ministero delle Politiche Agricole.



Si segnala che è tuttora in corso d'esame in Parlamento il **disegno di legge n. 1422 (cd. Legge CantierAmbiente)** di iniziativa governativa recante "*Disposizioni per il potenziamento e la velocizzazione degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico e la salvaguardia del territorio*" – e i disegni di legge congiunti nn. 216 e 993, cui è stata demandata l'attuazione di molte misure organizzative e procedurali previste nel Piano per la semplificazione e velocizzazione degli interventi.

Il ddl prevede un rafforzamento del ruolo dei Presidenti delle Regioni, in qualità di Commissari straordinari delegati contro il dissesto idrogeologico, e gli attribuisce il compito di predisporre un Programma d'azione triennale, coerente con i piani distrettuali di bacino e articolato per piani annuali. È il Presidente-Commissario che, con il Programma, individua puntualmente gli interventi da realizzare, i relativi costi, le risorse già disponibili e l'ulteriore fabbisogno necessario per attuarli.

Il programma deve essere preventivamente inviato all'Autorità di Bacino distrettuale, per acquisire il parere di coerenza con la pianificazione di bacino, e poi viene trasmesso al MATTM (MiTE) ed alla Cabina di regia Strategia Italia. Tenendo conto delle risorse disponibili, compete infine al MATTM (MiTE) approvare i piani annuali e individuare quali interventi finanziare, sulla base di criteri di priorità che (rispetto all'attuale Dpcm Criteri) potranno essere ridefiniti ed aggiornati dallo stesso Ministero direttamente attraverso propri decreti, sentite le Autorità di bacino distrettuale competenti e la Conferenza Stato-Regioni.

## **12. II PNRR**

Nonostante i numerosi interventi normativi, organizzativi e procedurali approntati dal legislatore nel corso degli ultimi anni, il contrasto e la prevenzione del dissesto idrogeologico rappresenta in misura crescente un'emergenza nazionale e una vera priorità per il Paese.

Non è un caso che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nell'ambito della Missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" dedichi al tema l'obiettivo specifico "2.1 - *Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico*", destinando a tale emergenza, dal 2020 al 2026, un totale di 2,487 mld di euro.

L'investimento si suddivide in due sub - interventi:

- "2.1.a – misure strutturali e non strutturali nei territori più a rischio", di competenza del MiTE (a cui sono destinati 1,287 mld di euro);

- **“2.1.b – misure in favore delle aree colpite da calamità per il ripristino delle infrastrutture danneggiate e per la riduzione del rischio residuo” di competenza del Dipartimento di Protezione Civile** (a cui sono destinati 1,200 mld di euro, di cui 800 milioni di euro di risorse nuove e 400 milioni di euro di risorse in essere).

Degli 1,2 miliardi gestiti dal Dipartimento:

- 400 milioni di euro sono per “progetti in essere”, ovvero, progetti già approvati e da rendicontare;
- 800 milioni di euro sono per la realizzazione di “nuovi progetti”, da individuare nell’ambito della medesima area tematica della riduzione del rischio di alluvione e del rischio idrogeologico, con l’obiettivo di ripristinare le strutture e infrastrutture pubbliche danneggiate (cosiddetta tipologia E, di cui all’art. 25, c.2, lettera e del D. Lgs.2/2018) e di realizzare interventi di riduzione del rischio residuo, anche al fine di incrementare la resilienza delle comunità locali (cosiddetta tipologia D, di cui all’art. 25, c.2, lettera d del D. Lgs.2/2018).

I progetti sono individuati tramite piani di investimento redatti a livello locale e trasmessi al Dipartimento di Protezione Civile. In particolare, i soggetti responsabili della redazione dei piani di investimento (Commissari delegati ovvero Regioni/Province Autonome) li predispongono sulla base delle istanze delle Autorità locali - dopo una valutazione delle priorità di intervento ai fini della riduzione del rischio - e li trasmettono, per la presa d’atto e/o approvazione, al Capo del Dipartimento.

### **13. Focus sul ruolo del Dipartimento della Protezione Civile**

Gli strumenti normativi, di pianificazione e di programmazione che hanno da ultimo caratterizzato le politiche italiane di per il contrasto al dissesto idrogeologico, assegnano alla Protezione Civile un ruolo strategico nelle situazioni di carattere emergenziale.

Il 28 per cento (3,124 mld € su complessivi 10,383 mld €) della totalità delle risorse finanziarie stanziare dal Piano ProteggItalia è destinato all'*Ambito 1. Emergenza*, che che tipicamente rientra nell'ambito di competenza della Protezione Civile *ex art. 7 Cod. Prot. Civ.*

Il Dipartimento **predispone, coordina, gestisce ed attua**, per il tramite dei Commissari delegati, ovvero delle Province autonome e dei relativi Soggetti attuatori, con autonoma responsabilità e pronta e parallela operatività, il Sotto-Piano di Azione

di Contrasto al Rischio Idrogeologico determinato da Calamità Naturali (**Piano Emergenza Dissesto**), concernente interventi emergenziali connessi ad eventi calamitosi di rilievo nazionale o che, in ragione della loro intensità' o estensione, debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo.

Tale strumento è prontamente adottato sulla base della **ricognizione dei fabbisogni** per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture danneggiate, già posta in essere con le procedure definite con le Ordinanze adottate dal Capo del Dipartimento della Protezione civile.

Per il coordinamento e l'attuazione degli interventi si provvede mediante **ordinanze di protezione civile**, adottate in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le ordinanze sono emanate acquisita l'intesa delle Regioni e delle Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, contengono l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate.

Più in dettaglio, per quanto attiene le misure di emergenza, la *governance* designata dal Piano risulta composta da:

- la **Cabina di Regia Strategia Italia**, comune a tutte le amministrazioni coinvolte nel Piano ProteggItalia;
- il **Dipartimento della protezione civile**, deputato all'approvazione preventiva dei Piani e delle eventuali e successive loro rimodulazioni e/o integrazioni nei limiti delle risorse assegnate ai rispettivi Commissari Delegati;
- il **Commissario Delegato** (artt. 25, comma 7, e 26, c. 2, Cod. Prot. Civ) che opera in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza ed è l'unico titolare della contabilità speciale (art. 27, c. 7 Cod. Prot. Civ.), deputato ed accreditato dalla Banca d'Italia, può utilizzare strutture ed uffici regionali, provinciali, delle unioni montane, comunali, delle loro società *in house* e delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato; predisporre un Piano degli interventi, entro venti giorni dalla pubblicazione delle ordinanze, da sottoporre all'approvazione del Capo del Dipartimento della protezione civile, che può essere articolato e realizzato anche per stralci successivi, infine, su richiesta motivata dei soggetti attuatori degli interventi, il Commissario delegato può erogare anticipazioni volte a consentire il pronto avvio degli interventi (art. 1, comma 6 dell'OCDPC n. 558 del 15 novembre 2018);

- il **Soggetto Attuatore**, quali gli uffici regionali e provinciali, le unioni montane, comunali e loro società *in house*, le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, viene eventualmente individuato dal Commissario Delegato e agisce sulla base di specifiche direttive e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;
- il **RUP**, scelto dai Commissari delegati e dai soggetti attuatori tra soggetti idonei estranei agli enti appaltanti, per la realizzazione delle attività di cui alle OCDPC, in caso di assenza o insufficienza di personale interno in possesso dei requisiti necessari all'espletamento degli incarichi e dell'incremento delle esigenze di natura tecnico - progettuali derivanti dalle esigenze emergenziali.

Si specifica che, oltre al Dipartimento di protezione civile, i soggetti deputati a dare attuazione ai Piani d'investimento di cui trattasi sono attualmente n. 19 Regioni; n. 27 Commissari Delegati e altri Soggetti (artt. 25, c. 7 e 26, c. 2 d.lgs. 2.01.2018, n. 1); n. 6.761 Soggetti attuatori; un numero indefinito di RUP operanti al livello locale.

#### **14. Competenze generali della Protezione Civile in tema di lotta al dissesto idrogeologico**

Il ruolo riservato alla Protezione Civile dagli strumenti normativi, di pianificazione e di programmazione di recente attuazione, si coordina con le competenze generali spettanti al medesimo Servizio Nazionale in tema di difesa del suolo e lotta al dissesto idrogeologico.

Ai sensi dell'art. 16 del Codice Prot. Civ. il "rischio idrogeologico" rientra del novero delle tipologie di rischi di Protezione Civile, vale a dire dei rischi la cui gestione è direttamente affidata all'azione e alla responsabilità del Servizio Nazionale di Protezione Civile.

In relazione a questo rischio, pertanto, si esplicano le attività di Protezione Civile declinate dall'art. 2 del Codice e, segnatamente, quelle volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, pianificazione e gestione delle emergenze e al relativo superamento.

Per ciascuna di queste attività può valere la pena segnalare le novità introdotte dal Cod. Prot. Civ. rispetto alla precedente L. 225/1992.

L'attività di **previsione** è definita come l'attività, svolta anche con il concorso di soggetti scientifici e tecnici competenti in materia, diretta all'identificazione e allo studio, anche dinamico, degli scenari di rischio possibili, per le esigenze di allertamento

e, ove possibile, di pianificazione di Protezione Civile. Rispetto alla formulazione precedente, viene data peculiare evidenza alla dimensione dinamica in cui le attività di previsione devono essere svolte, in coerenza con l'evoluzione degli scenari di rischio e in stretto riferimento alle conoscenze disponibili.

La **prevenzione** consiste nell'insieme di attività, di natura strutturale e non strutturale, svolte anche in forma integrata, volte a evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti agli eventi calamitosi, anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione. Sono attività di prevenzione **non strutturale** quelle concernenti l'allertamento, la pianificazione, la formazione, la diffusione della conoscenza e della cultura della Protezione Civile, nonché l'informazione alla popolazione e l'attività di esercitazione. Le misure di prevenzione **strutturale** attengono sia alla partecipazione alla definizione delle relative politiche nazionali e regionali, sia all'esecuzione di interventi strutturali di mitigazione del rischio “in occasione di eventi calamitosi e in coerenza con gli strumenti di programmazione pianificazione esistenti”. Questo ultimo inciso, letto in combinato disposto con i limiti fissati dall'art. 22 del Codice, delimita l'ambito delle azioni di prevenzione strutturale di Protezione Civile che possono essere attuate dal Servizio Nazionale, precisando che le stesse possono essere poste unicamente se: *a)* connesse con le azioni di prevenzione strutturale; *b)* riguardano strutture ed infrastrutture di proprietà pubblica; *c)* sono previste da appositi piani volti al complessivo miglioramento della gestione delle emergenze e, più in generale, alla riduzione dei rischi e ove ciò venga espressamente previsto in apposite norme di legge.

La **gestione dell'emergenza** consiste nell'insieme, integrato e coordinato, delle misure e degli interventi diretti ad assicurare il soccorso e l'assistenza alle popolazioni e agli animali colpiti dagli eventi calamitosi di cui all'articolo 2 del Codice e la riduzione del relativo impatto.

Il **superamento dell'emergenza** consiste nell'attuazione, coordinata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie e indilazionabili volte a rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita e di lavoro, per ripristinare i servizi essenziali e per ridurre il rischio residuo nelle aree colpite da eventi calamitosi.

Così inteso nella sua visione unitaria, l'intero “ciclo” di attività (previsione, pianificazione, risposta e superamento) viene affidato al Servizio Nazionale della Protezione Civile, articolato nelle autorità individuate nell'art. 3 del Codice (Presidente del Consiglio dei Ministri, Sindaci, Sindaci metropolitani, Presidenti delle Regioni e delle provincie autonome) ciascuno in relazione ai rispettivi ambiti di governo e livelli

territoriali nel rispetto del principio sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Da notare è la centralità del **principio di sussidiarietà e di adeguatezza**, che attiene al rapporto tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta che, da un lato, lo svolgimento delle funzioni pubbliche debba essere svolto a livello più vicino ai cittadini e, dall'altro, che tali funzioni vengano attratte dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio rispetto al livello inferiore.

Emerge quindi il **carattere policentrico del Servizio di Protezione Civile**, vale a dire l'intenzione del legislatore di evidenziare come la funzione di protezione Civile non possa identificarsi in una singola Amministrazione, ma piuttosto come un sistema articolato (definito in termini di "organizzazione" nella sezione II del Codice) che opera a livello centrale, regionale e locale.

Il Capo II del Codice di protezione civile entra nello specifico dell'organizzazione del Servizio Nazionale, declinando i compiti rispettivamente attribuiti al Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 8), al Prefetto (art. 9) al Corpo dei Vigili del Fuoco (art. 10), alle Regioni e alle Provincie (art. 11), ai Comuni (art. 12) e alle altre Strutture operative (art. 13).

Di centrale importanza è l'art. 7 del Codice di Protezione Civile, che individua le tipologie di eventi emergenziali di Protezione Civile, identificandoli con quelli connessi ad eventi calamitosi di origine naturale o antropica e distinguendoli in:

- a) emergenze che possono essere fronteggiate mediante interventi attuabili da singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
- b) emergenze che, per loro natura o estensione, comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari a impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni o dalle provincie autonome nell'esercizio della potestà legislativa;
- c) emergenze di rilievo nazionale che, in ragione della loro intensità o estensione, debbono, con immediatezza di intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati periodi di tempo ai sensi dell'art. 24.

Tale suddivisione rende attuale il potere-dovere del Servizio di attivarsi ai diversi livelli (comunale, regionale o nazionale) a seconda non della dimensione puramente territoriale dell'evento emergenziale, ma piuttosto dei limiti amministrativi e di competenza delle diverse autorità di Protezione Civile.

La funzione di Protezione Civile al primo livello territoriale resta impermeata sulla dimensione comunale, ma, in considerazione della specificità delle esigenze sottese alla tutela dell'incolumità delle persone e delle comunità, ne viene consentito il

ricorso all'intervento di un livello superiore laddove utile allo scopo di migliorare l'efficienza dell'azione.

## **15. Le criticità dell'impianto messe alla luce dall'analisi giurisprudenziale**

Le criticità dell'impianto sin qui delineato, in tema di competenze nella lotta al dissesto idrogeologico, emergono con tutta chiarezza dall'analisi della giurisprudenza – soprattutto penale - relativa ai casi in cui è stata messa in dubbio la correttezza dell'operato della protezione civile nelle ipotesi di danni connessi al verificarsi di eventi calamitosi.

Come è noto, negli ultimi anni si è assistito a un numero crescente di procedimenti penali relativi all'attività della protezione civile. Il più delle volte, i reati connessi si presentano nella forma di reati omissivi impropri, nei quali si contesta all'imputato di non avere impedito un evento che aveva l'obbligo giuridico di impedire (art. 40, comma 2, c.p.); e ciò implica che l'Autorità giudiziaria deve accertare se il soggetto in questione fosse gravato da siffatto obbligo e quindi se ricoprisse, rispetto alle vittime del reato a lui attribuito, la così detta posizione di garanzia.

Ebbene, in materia di protezione civile **l'individuazione dei titolari di posizioni di garanzia presenta molte difficoltà**, in parte comuni a tutte le forme complesse di organizzazioni a rischio consentito, quali quella dei settori sanitario e aeronautico, in parte dovute specificamente al carattere di sistema policentrico diffuso che è proprio della Protezione Civile e che, in omaggio al principio di sussidiarietà, vede coinvolte nelle attività di previsione e prevenzione delle calamità naturali, sia amministrazioni centrali sia amministrazioni locali, con attribuzione di poteri concorrenti e in certa misura sovrapponibili tra loro.

V'è poi una seconda criticità. L'individuazione certa e predeterminata dei soggetti gravati da obblighi di protezione civile è resa ancora più complessa dalla circostanza che, sia sotto il vigore della L. 225/1992 sia oggi con il Cod. Prot. Civ., le competenze e le responsabilità di protezione civile sono determinate in funzione della tipologia di evento (art. 7 d.lgs. 1/2018) che può essere:

- ordinario (fronteggiabile con l'intervento da parte di un singolo ente o amministrazione locale);
- intermedio (per la cui gestione è necessario l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni);

- straordinario (fronteggiabile con mezzi e poteri straordinari, da parte dell'amministrazione centrale).

La distinzione si fonda sulla intensità dell'accadimento contingente e sui mezzi e risorse disponibili per fronteggiare l'evento, per cui, a **ben vedere, fino a quando non si determina il livello di gravità dell'evento, non è possibile individuare il livello di competenza** e, dunque, il quadro dei soggetti gravati da una posizione d'obbligo.

Peraltro, a creare problemi è anche il momento della **successione nel ruolo di garante**; nel prevedere la distribuzione delle responsabilità ai vari livelli, il Cod. Prot. Civ. delinea, uno scenario statico e basato su presupposizioni astratte, che spesso non trova riscontro nel piano della realtà dinamica-fattuale. Per cui si creano delle zone grigie nel passaggio tra un livello di competenza inferiore e uno superiore.

Rispetto a quanto detto, resta emblematico, tra tutti, il caso giudiziario legato al disastro di Sarno: fra le ore 16 e le 24 del 5 maggio 1998 il Comune di Sarno fu colpito da diverse colate rapide di fango staccatesi dal monte Pizzo d'Alvano. Si trattava di un fenomeno ricorrente, conosciuto, ma in quella occasione si manifestò con una gravità mai prima avvenuta: quelle colate – scatenate da un periodo di intense precipitazioni atmosferiche – provocarono la morte di 137 persone.

Nasce un procedimento penale nel quale il Sindaco viene rinviato a giudizio con l'accusa di omicidio colposo, avendo, secondo la Procura, sottovalutato la gravità della situazione e omesso di:

- a) avvisare tempestivamente la popolazione del pericolo imminente;
- b) disporre l'evacuazione delle persone residenti nelle zone a rischio;
- c) convocare e insediare il comitato locale per la protezione civile;
- d) dare idoneo allarme alla prefettura, fornendo invece informazioni rassicuranti, impedendo in tal modo l'attivazione delle autorità e degli organi competenti.

In primo e secondo grado l'imputato viene assolto. Secondo i giudici di merito il Sindaco:

- a) ha competenze solo per eventi fronteggiabili in ambito comunale;
- b) non aveva allora le competenze in materia di prevenzione e, inoltre, l'evacuazione prevede una pianificazione "strategica" esorbitante i suoi poteri;
- c) non gli possono essere richieste particolari competenze scientifiche e, dunque, non gli si può accollare un onere di previsione della gravità dell'evento.

Secondo i giudici era il prefetto che avrebbe dovuto allertare ed evacuare la popolazione; in ogni caso, al momento in cui il fenomeno si manifestò nella sua gravità, l'evacuazione non avrebbe comunque garantito l'incolumità delle persone. Sempre secondo i giudici di primo e secondo grado, la comunicazione "rassicurante" era



giustificata dalla situazione valutata al momento. Inoltre il nesso di causa viene ritenuto inesistente in quanto:

a) non esiste la prova che le persone non abbiano lasciato le abitazioni a seguito dei messaggi tranquillizzanti;

b) è verosimile che la più parte dei cittadini di Sarno non fosse in grado di ricevere le trasmissioni per l'interruzione di energia elettrica;

c) una sollecitazione televisiva ad abbandonare le proprie abitazioni a fenomeno in atto, avrebbe aggravato il bilancio delle vittime.

L'evento era imprevedibile ed inevitabile e quindi viene ritenuto fatto autonomo, tale da escludere il rapporto di causalità *ex art. 41, comma 2, c.p.*

Dopo dodici anni dai fatti la Cassazione (sentenza n. 19507 del 07/05/2013) "ribalta" completamente le conclusioni del Tribunale e della Corte d'Appello. Secondo la Suprema Corte:

a) le attribuzioni del Sindaco hanno natura concorrente, e non residuale, con quelle del Prefetto;

b) fino all'intervento del Prefetto, il Sindaco mantiene integri i suoi poteri e gli obblighi di gestione dell'emergenza tra cui allertamento ed evacuazione delle popolazioni.

In tale occasione, viene quindi fissato il principio della continuità delle posizioni di garanzia, in base al quale nessuno si può liberare del proprio ruolo di garante anche se nella gestione della fonte di rischio è subentrato un nuovo titolare

Inoltre, secondo la Cassazione, il giudizio di prevedibilità, va compiuto in due modi:

a) tenendo conto dei precedenti, ma anche valutando se questi eventi possano assumere dimensioni e caratteristiche più gravi o addirittura catastrofiche;

b) con l'utilizzazione del criterio dell'agente modello (agente ideale in grado di svolgere al meglio il compito affidatogli); in questo giudizio si deve tener conto di quanto l'agente concreto ha percepito, ma anche di quanto avrebbe dovuto percepire.

La prevedibilità ai fini della colpa, sempre secondo la Cassazione, va valutata, in mancanza di leggi scientifiche, verificando la concreta possibilità che un evento dannoso possa verificarsi, prescindendo da criteri di "elevata redibilità razionale", che riguardano esclusivamente l'accertamento della causalità.

Oltre la prevedibilità, continua la sentenza della Cassazione, occorre – con valutazione *ex ante* – che l'evento sia evitabile dall'agente con l'adozione delle regole cautelari idonee a tal fine (cd. comportamento alternativo lecito).

Principali riferimenti bibliografici:

- Deliberazione Corte dei Conti n. 17/2019/C del 31.10.2019, *Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico (2016-2018)*;
- Deliberazione Corte dei Conti n. 17/2021/G del 18.10.2021, *Gli interventi delle amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico*;
- Rapporto ISPRA *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*, Edizione 2021;
- *La Protezione civile nella società del rischio*, collana a cura di Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Fondazione CIMA, Edizioni ETS
- DI LASCIO, *La Protezione Civile nella legislazione successiva alla riforma del Titolo V*, 2004
- Dossier Camera dei Deputati, *Dissesto idrogeologico*, agg. 31.08.2022
- CANDIDO A., *La Protezione Civile dentro e fuori l'emergenza*, 2022
- *Il rischio idrogeologico*, Fondazione Centro Studi Consiglio Nazionale Geologi