



# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

## MISURE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO DI ALLUVIONE E PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO

Deliberazione 16 febbraio 2023, n. 14/2023/G



CORTE DEI CONTI







**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**MISURE PER LA GESTIONE DEL RISCHIO DI ALLUVIONE  
E PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO**

**Relatore  
Ref. Khelena Nikifarava**

Hanno collaborato:  
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Stefano Murra.

## SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione .....	7
* * *	
Rapporto .....	13
1. Sintesi .....	15
2. Le precedenti indagini della Sezione .....	16
3. Il rischio idrogeologico nel PNRR.....	19
4. La deliberazione n. 45/2022/G del 18 luglio 2022 sullo stato di attuazione dell'investimento in oggetto al 30 giugno 2022 (I semestre 2022).....	22
5. Gli impegni assunti nei confronti dell'UE .....	23
6. L'attuazione dell'investimento 2.1a, titolare Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica .....	25
7. L'attuazione dell'investimento 2.1b, titolare Dipartimento della protezione civile .....	33
8. Conclusioni .....	41

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1. "PNRR Italia - Quadro finanziario per Amministrazioni titolari" (estratto)	24
Tabella 2. "PNRR Italia - Contributi finanziari e ripartizione rate semestrali" (estratto)	24
Tabella 3. Importi destinati agli interventi "in essere" per Regione e Provincia autonoma a seguito di rettifiche e/o rimodulazioni. (Dato aggiornato al 22 marzo 2022 - Dipartimento della protezione civile) .....	36
Tabella 4. Importo destinato ai "nuovi" interventi per Regione e Provincia autonoma (Dipartimento della protezione civile) .....	37



## **DELIBERAZIONE**







## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO I Collegio

Camera di consiglio del 2 febbraio 2023

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:

**Presidente della Sezione:** Mauro OREFICE

**Consiglieri:** Domenico PECCERILLO, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Carlo PICUNO, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Gerardo DE MARCO, Mario GUARANY, Giampiero PIZZICONI

**Primo referendario:** Paola LO GIUDICE

**Referendari:** Khelena NIKIFARAVA, Salvatore GRASSO, Simonetta INGROSSO, Andrea GIORDANO, David DI MEO

\* \* \*

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

visto l'art. 7, c. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, in base al quale "la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR";

vista la deliberazione della Sezione 1° marzo 2022, n. 3/2022/G, con la quale è stato approvato il documento concernente il "Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2022 e nel contesto triennale 2022-2024";

visto il rapporto, presentato dal Ref. Khelena NIKIFARAVA, che illustra gli esiti dell'intervento PNRR al 31 dicembre 2022 avente a oggetto "Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico";

visto il decreto n. 2/2020 e successive integrazioni e modificazioni del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

visto il decreto n. 2/2023 con cui i Magistrati sono assegnati a tutti i collegi;

vista l'ordinanza n. 2/2023 prot. n. 357 del 30 gennaio 2023, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il I Collegio per la camera di consiglio del 2 febbraio 2023, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

udito il relatore, Ref. Khelena NIKIFARAVA;

#### DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di camera di consiglio, il rapporto avente a oggetto *“Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico”*.

La presente deliberazione e l'unito rapporto saranno inviati, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, nonché alle seguenti amministrazioni:

Presidenza del Consiglio dei ministri:

- Segretariato Generale;
- Segreteria tecnica del PNRR;
- Capo di Gabinetto del Sottosegretario di Stato;
- Capo Dipartimento della Protezione Civile;

Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica:

- Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- Capo Dipartimento dello Sviluppo Sostenibile;
- Capo Dipartimento dell'Unità di Missione per il PNRR;
- Direzione generale uso sostenibile del suolo e delle risorse idriche;

Ministero dell'economia e delle finanze:

- Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro quattro mesi dalla data di ricevimento del presente rapporto, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengono di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione del presente rapporto, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il *“Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*).

Il presente rapporto è inviato, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Relatore  
Khelena Nikifarava  
f.to digitalmente

Il Presidente  
Mauro Orefice  
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 16 febbraio 2023

per il Dirigente  
f.to digitalmente



# RAPPORTO



# Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico

*Sommario:* 1. Sintesi - 2. Le precedenti indagini della Sezione - 3. Il rischio idrogeologico nel PNRR - 4. La deliberazione n. 45/2022/G del 18 luglio 2022 sullo stato di attuazione dell'investimento in oggetto al 30 giugno 2022 (I semestre 2022) - 5. Gli impegni assunti nei confronti dell'UE e il quadro finanziario aggiornato - 6. L'attuazione dell'investimento 2.1a, titolare Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - 7. L'attuazione dell'investimento 2.1b, titolare Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri - 8. Conclusioni

## 1. Sintesi

Con deliberazione n. 3 del 1° marzo 2022 questa Sezione ha previsto uno specifico e dettagliato quadro d'indagini finalizzate all'esame delle gestioni attuative del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che prevede produzione di rapporti periodici a cadenza almeno semestrale.

In tale ottica si pone l'analisi dell'**Investimento 2.1: "Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico"**, collocato nella **Misura M2C4.2 "Prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio"**, **Componente M2C4: "Tutela del territorio e della risorsa idrica"** della **Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica"**.

Lo stanziamento complessivo per l'investimento in oggetto è pari a 2,49 miliardi di euro, derivanti dal finanziamento dell'UE a titolo di prestito, ed è destinato a finanziare un programma capillare di interventi il cui obiettivo finale dichiarato consiste nella messa in sicurezza, entro il termine del 30 marzo 2026, di 1,5 mln di persone che attualmente vivono nelle aree attualmente a rischio idrogeologico. Dalle informazioni fornite dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica in sede istruttoria relativa all'attività svolta nel II semestre 2022, risulta che - all'esito delle interlocuzioni sia con le Regioni e le Province autonome sia con l'ISPRA - il predetto obiettivo dovrà essere interpretato non nel senso di *"ridurre di almeno 1.500.000 il numero di persone esposte a rischi di alluvione e a rischi idrologici diretti"* (come

nell'originaria descrizione del target), ma di *“garantire che almeno 1.500.000 persone beneficino delle misure di protezione contro le inondazioni e altre catastrofi naturali connesse al clima”* (per i motivi esplicitati al successivo capitolo 6.3).

In conformità al modello già sperimentato con il cd. Piano *“ProtegItalia”* (che sarà brevemente illustrato nel capitolo successivo), il complessivo investimento di 2,49 miliardi di euro è stato suddiviso in due subinvestimenti, contraddistinti con l'aggiunta delle lettere a) e b), mentre il titolo *“Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico”* resta identico per entrambi:

- (sub)investimento 2.1a, a titolarità del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, relativo alle misure strutturali e non strutturali nei territori più a rischio, cui sono destinati 1,29 miliardi di euro; in particolare, gli interventi strutturali riguardano la messa in sicurezza di frane e la riduzione del rischio di allagamento, mentre gli interventi non strutturali consistono in misure di mantenimento e riqualificazione del territorio, nonché di monitoraggio e di prevenzione in attuazione dei piani di gestione del rischio idrico e di alluvione;
- (sub)investimento 2.1b, a titolarità della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile, dedicato alle misure in favore delle aree colpite da calamità, cui sono destinati 1,2 miliardi di euro; l'attività prevista in tale ambito è riferita al ripristino delle strutture danneggiate in precedenza, con l'adozione delle misure necessarie per la riduzione dei rischi residui.

## **2. Le precedenti indagini della Sezione sul tema del rischio idrogeologico**

La gestione delle misure di prevenzione e riduzione del rischio idrogeologico è stata oggetto di diverse indagini di questa Sezione.

In particolare, con deliberazione n. 17/2019/G la Sezione ha esaminato le modalità di funzionamento, di gestione e di impatto del Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico, istituito dall'art. 55 della l. n. 221/2015 e successivamente destinato ad operare nel nuovo quadro normativo configurato dal d.l. n. 86 del 12 luglio 2018 e dal d.p.c.m. del 20 febbraio 2019. Tale indagine evidenziava numerose criticità - già analizzate nella precedente deliberazione n.



1/2015/G, ma rimaste insolute - nel meccanismo di funzionamento e di monitoraggio degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e nella *governance* delle strutture, rilevando, in particolare, l'inefficacia delle misure fino ad allora adottate, testimoniata dalla scarsa capacità di spesa e di realizzazione dei progetti e dalla natura prevalentemente emergenziale degli interventi.

Infatti, le principali cause dell'inefficacia dell'intervento pubblico venivano ravvisati, da un lato, nell'approccio emergenziale alla gestione delle problematiche idrogeologiche e, dall'altro lato, nelle riforme continue della *governance*, conseguenti alla necessità di trovare soluzioni straordinarie alle criticità via via emerse.

La relazione sugli *"Esiti dell'attività di controllo svolta nell'anno 2019 e le misure conseguenziali adottate dalle amministrazioni"* (deliberazione n. 14/2021/G del 5 agosto 2021) mette in evidenza la circostanza che la necessità di tenere distinto l'aspetto emergenziale, di competenza della Protezione civile, da quello ordinario, di competenza dell'attuale Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, ha trovato l'attuazione con il d.p.c.m. del 20 febbraio 2019 *"Approvazione del Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale"* (c.d. Piano *"ProteggItalia"*) che prevedeva uno stanziamento complessivo di 14,3 miliardi di euro in 12 anni, dal 2018 al 2030.

Come già accennato nella sintesi introduttiva di questa relazione, la separazione dei due profili della gestione emergenziale da quella ordinaria è stata operata anche in sede di attuazione del PNRR, con la suddivisione dell'investimento 2.1 *"Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico"*, in due subinvestimenti, in conformità all'effettiva suddivisione delle competenze tra le due Amministrazioni statali maggiormente coinvolte in materia di gestione del rischio idrogeologico.

L'indagine più recente, approvata con deliberazione n. 17/2021/G del 18 ottobre 2021 *"Gli interventi delle Amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico"*, era dedicata specificamente allo stato di attuazione del Piano *"ProteggItalia"*.

La novità principale del Piano *"ProteggItalia"* - che si riflette anche sulle modalità attuative dell'investimento PNRR oggetto della presente indagine - era rappresentata

dall'approccio sistemico al tema, con previsione di misure emergenziali, preventive, manutentive, organizzative e procedurali, affidate a più amministrazioni centrali e coordinate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri attraverso specifiche strutture.

In particolare, il Piano "ProteggItalia" è strutturato in 4 ambiti di interventi:

- AMBITO 1: misure di emergenza, di competenza del Dipartimento della protezione civile, con stanziamento complessivo di circa 3 miliardi di euro;
- AMBITO 2: misure di prevenzione, di competenza dell'attuale Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, con stanziamento complessivo di circa 3,5 miliardi di euro;
- AMBITO 3: misure di manutenzione e ripristino, con specifiche competenze attribuite all'attuale Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, al Ministero dell'interno, al Ministero della difesa e alla Presidenza del Consiglio;
- AMBITO 4: misure di semplificazione e di rafforzamento della *governance*, di competenza di diverse amministrazioni pubbliche.

L'importanza degli interventi in materia di prevenzione del rischio idrogeologico è confermata dai dati del Rapporto 2018 dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) sul "*Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*" da cui risulta che oltre 7 mln di italiani vivono in zone a rischio di frana o alluvione (in particolare, 1,28 milioni di abitanti sono a rischio frane e oltre 6 milioni di abitanti a rischio alluvioni). Oltre il 16,6 per cento del territorio nazionale è classificato a maggiore pericolosità, con 7.275 Comuni interessati dal fenomeno. L'Italia risulta essere il Paese europeo maggiormente interessato da fenomeni franosi, con circa i 2/3 delle frane censite in Europa.

Con riferimento alle risorse pubbliche destinate negli ultimi anni alla gestione del rischio idrogeologico, il Rapporto ReNDiS 2020 "*La difesa del suolo in vent'anni di monitoraggio ISPRA sugli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico*" (Rapporto ISPRA n. 328/2020) indica che lo stanziamento complessivo nel periodo dal 1999 al 2019 ammonta a circa 7 miliardi di euro per un totale di oltre 6.000 progetti finanziati, mentre l'importo complessivo di richieste pervenute nel medesimo periodo - che si

può considerare una stima del costo teorico per la messa in sicurezza dell'intero territorio nazionale – risulta pari a 26 miliardi di euro.

In particolare, nel periodo considerato dal Rapporto ReNDiS 2020 (quindi, dal 1999 al 2019) risulta che le maggiori risorse sono state assegnate alla Sicilia (789 milioni di euro), seguita dalla Lombardia (598 milioni di euro), dalla Toscana (591 milioni di euro), dalla Campania (486 milioni di euro) e dalla Calabria (452 milioni di euro). Per quanto riguarda le diverse tipologie di dissesto oggetto d'intervento, emerge una netta prevalenza di interventi finanziati per aree di frana (il 52% del totale delle risorse).

La durata media di realizzazione degli interventi è stata leggermente inferiore a 5 anni, senza significative differenze per aree geografiche, con particolare incidenza della fase di progettazione (con media leggermente superiore a 2 anni, ma con punte in alcune Regioni che si avvicinano a 4 anni).

Un'analisi dei fattori che rallentano la fase della progettazione si rinviene nel "*Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*" del 2018 (Temi CPT, numero 6/2018) elaborato dall'Agenzia per la coesione territoriale (ACT-NUVEC) con riferimento agli interventi ricompresi nella programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 e nell'ambito degli interventi finanziati dal 1999 dalle politiche di coesione nazionale. Con specifico riferimento agli interventi contro il dissesto idrogeologico, il dato di durata media complessiva risulta di 4,2 anni, di cui il 57% del tempo per la fase di progettazione. Inoltre, sempre con riferimento specifico ai dati del settore di dissesto idrogeologico, il 48,6% della durata complessiva è rappresentata dai cd. tempi di attraversamento, definiti dal Rapporto ACT-NUVEC come l'intervallo temporale che intercorre tra la fine di una fase e l'inizio della fase successiva (progettazione preliminare, progettazione definitiva, progettazione esecutiva, affidamento dei lavori ed esecuzione dei lavori) e che sono riconducibili ad un insieme di attività prevalentemente amministrative necessarie alla prosecuzione del percorso attuativo di un'opera.

### **3. Il rischio idrogeologico nel PNRR**

In materia di *“Tutela del territorio e della risorsa idrica”* (Componente M2C4) il PNRR prevede lo stanziamento complessivo di 15 miliardi di euro, riservando circa 2,49 miliardi di euro agli interventi sul dissesto idrogeologico, di cui 1,287 miliardi di euro di competenza del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica per progetti in essere finanziati da risorse già esistenti nel bilancio e 1,200 miliardi di euro (comprensivo di 800 milioni di euro di risorse aggiuntive) assegnati al Dipartimento della protezione civile.

Accanto agli investimenti, il PNRR prevede anche un’importante riforma finalizzata alla semplificazione ed accelerazione degli interventi di contrasto al rischio idrogeologico, al fine di superare le criticità di natura procedurale, legate alla debolezza e all’assenza di un efficace sistema di *governance* nelle azioni di contrasto al dissesto idrogeologico.

La limitatezza delle risorse rispetto al fabbisogno espresso dalle Regioni chiama in causa la necessità di definire a monte più chiaramente gli interventi prioritari, distinguendo l’emergenza e l’urgenza dalle indispensabili misure di prevenzione e manutenzione.

Mentre le misure di gestione dell’emergenza idrogeologica sono state affidate alla competenza del Dipartimento della protezione civile (unico intervento del PNRR assegnato alla titolarità del predetto Dipartimento), l’attività ordinaria di investimento e di promozione delle riforme rilevanti in materia del rischio idrogeologico rientra nella titolarità del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica.

Alla riforma **M2C4 2.1** *“Semplificazione e accelerazione delle procedure per l’attuazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico”* del PNRR corrisponde il traguardo dell’entrata in vigore del nuovo quadro normativo semplificato entro il 30 giugno 2022.

A tale riguardo, le misure di semplificazione e accelerazione delle procedure per l’attuazione e finanziamento degli interventi prevedono in primo luogo la revisione del d.p.c.m. del 28 maggio 2015 (recante i criteri e le modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi) e del relativo *“sistema ReNDiS”*.

Gli altri obiettivi di riforma prevedono il rafforzamento delle strutture tecniche di supporto dei commissari straordinari, nonché delle capacità operative delle Autorità di bacino distrettuale e delle Province (presso le quali istituire un Ufficio specializzato di cui anche i Commissari possano avvalersi). Infine, la sistematizzazione dei flussi informativi e l'interoperabilità dei diversi sistemi informatici.

Tale riforma è rappresentata all'interno del PNRR come fattore semplificante per il perfezionamento dei progetti in essere relativi all'**Investimento 2.1 "Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico"**.

Rilevanti novità per la semplificazione delle procedure amministrative per la gestione del rischio idrogeologico sono state apportate dai d.l. 31 maggio 2021, n. 77 e d.l. 9 giugno 2021, n. 80.

Con l'art. 36-ter del d.l. n. 77/2021 (ulteriormente chiarito dall'art. 16, commi 2 e 3, del d.l. n. 152/2021) sono state introdotte le seguenti riforme di rango primario in tema di semplificazioni per il contrasto al dissesto idrogeologico:

- semplificazioni e chiarimenti per la figura del Commissario di Governo su base regionale;
- definizione delle opere di contrasto al dissesto come di "preminente interesse nazionale", con conseguente assunzione delle attività indicate dai Commissari di Governo come prioritarie per le strutture della PA;
- semplificazioni in materia di manutenzione idraulica sostenibile integrata;
- semplificazioni in materia di espropri;
- razionalizzazione dei sistemi informativi per gli interventi per la difesa del suolo.

Invece con l'art. 17-octies del d.l. n. 80/2021 sono state introdotte misure di potenziamento ed accelerazione per l'attività operativa dei Commissari:

- ruolo operativo del soggetto attuatore individuato dal Commissario;
- dotazione di 200 unità tecniche di elevata qualificazione (ingegneri, geologi, architetti, ecc.) a supporto delle attività dei commissari.

Inoltre, l'art. 4 del d.l. n. 22/2021 ha istituito una sede di coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione, fra le quali quelle relative al dissesto idrogeologico.

Infine, con il d.p.c.m. del 27 settembre 2021 (che ha innovato procedure e parametri rispetto al d.p.c.m. del 28 maggio 2015), recante “*Individuazione dei criteri e delle modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico*” si è snellito il processo di programmazione degli interventi di contrasto al dissesto, in particolare con:

- riduzione dei tempi per la selezione mediante la chiara e definizione delle tempistiche di massima per ciascuna fase;
- garanzia in tempi brevi della coerenza con le pianificazioni di bacino, nonché di conformità a quanto previsto sia dalla Direttiva alluvioni (2007/60/CE) sia dalla Direttiva quadro acque (2000/60/CE) mediante la preventiva emissione di parere dell’Autorità di bacino distrettuale;
- rafforzamento del coordinamento tra i vari livelli di governo coinvolti, mediante una più chiara individuazione dei soggetti competenti per ciascuna fase e la modifica della Piattaforma ReNDiS.

#### **4. La deliberazione n. 45/2022/G del 18 luglio 2022 sullo stato di attuazione dell’investimento in oggetto al 30 giugno 2022 (I semestre 2022)**

All’esito dell’istruttoria sullo stato di attuazione dell’investimento in oggetto al 30 giugno 2022 (I semestre 2022), con la deliberazione n. 45/2022/G la Sezione constatava che entrambe le Amministrazioni titolari avevano avviato l’attività relativa alla ripartizione delle risorse stanziare in modo celere e coerente con gli obiettivi previsti dal PNRR.

Inoltre, la Sezione prendeva atto del tempestivo raggiungimento del primo traguardo intermedio (“*Milestone UE*”) al 31 dicembre 2021, riferito al subinvestimento 2.1.b e relativo alle misure emergenziali di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, con la selezione dei progetti da finanziare con i fondi PNRR.

Con riferimento al successivo traguardo intermedio (“*Milestone UE*”), da raggiungere entro il 31 dicembre 2023 (Traguardo M2C4-10), relativo, invece, al subinvestimento 2.1.a, di titolarità del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, consistente

nell'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per interventi in materia di gestione e riduzione dei rischi idrogeologici, la Sezione rilevava che l'attività di selezione dei progetti da inserire nel finanziamento del PNRR era in fase di completamento.

A tale riguardo, la Sezione osservava la fondamentale importanza ai fini del conseguimento dell'obiettivo finale della capacità di procedere tempestivamente all'affidamento e realizzazione dei lavori oggetto degli interventi previsti, sottolineando la necessità della collaborazione tra tutte le strutture interessate, centrali e regionali, al fine di assicurare l'efficacia dell'azione amministrativa complessivamente considerata.

Inoltre, la Sezione ribadiva l'importanza del costante monitoraggio dei tempi di attuazione dell'attività, individuando tempestivamente le cause di eventuali rallentamenti ed adottando gli interventi necessari per porvi rimedio, pur in assenza di scadenze intermedie imminenti risultanti dal PNRR.

Inoltre, la Sezione dava atto che in corso della camera di consiglio per l'approvazione della relazione al 30 giugno 2022 perveniva una memoria della Ragioneria generale dello Stato con alcune precisazioni in merito alla programmazione finanziaria relativa all'intervento. Trattandosi di problematica di carattere generale riscontrata anche in alcuni altri interventi, in particolare, relativi ai finanziamenti PNRR per progetti "in essere", la Sezione si riservava gli opportuni approfondimenti istruttori in sede di prosecuzione dell'attività di controllo.

Infine, la Sezione evidenziava la scarsità delle risorse assegnate dal PNRR in relazione alla stima complessiva della necessità di interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico sull'intero territorio nazionale, con la conseguente fondamentale importanza della corretta selezione dei progetti da finanziare, in funzione della necessità di realizzare l'obiettivo finale dell'investimento che consiste nella messa in sicurezza di 1,5 milioni di persone tra quelle che vivono nelle aree attualmente a rischio.

## **5. Gli impegni assunti nei confronti dell'UE**

Il PNRR prevede lo stanziamento complessivo di 2,487 miliardi di euro per l'investimento 2.1. "Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico", a titolo di prestito.

A livello nazionale, la suddivisione delle risorse stanziato dal PNRR è stata operata con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 (pubblicato in G.U. n. 229 del 24 settembre 2021) "Assegnazione delle risorse finanziarie previste per l'attuazione degli interventi del PNRR e ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione".

In particolare, la tabella A "PNRR Italia – Quadro finanziario per Amministrazioni titolari" prevede quanto segue:

MISSIONE	COMPONENTE	TIPOLOGIA	INTERVENTO	Importi (€)			
				Importo totale	di cui Progetti in essere	di cui Nuovi progetti	di cui FSC
<b>Intervento a titolarità della PCM - Dipartimento Protezione civile</b>				<b>1.200.000.000,00</b>	<b>400.000.000,00</b>	<b>800.000.000,00</b>	<b>-</b>
M2	C4	Sub-Investimento	2.1.b Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	1.200.000.000,00	400.000.000,00	800.000.000,00	-

Interventi a titolarità del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica:

M2	C4	Sub-Investimento	2.1a Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	1.287.100.000,00	1.287.100.000,00	-	-
----	----	------------------	---	------------------	------------------	---	---

Invece la tabella B allegata al medesimo decreto del MEF, "PNRR Italia – Contributi finanziari e ripartizione rate semestrali", contiene il seguente dettaglio:

N. Rata	Amministrazione titolare	Numero sequenziale	Misura correlata (riforma o investimento)	Traguardo/Obiettivo	Denominazione
31/12/2021	PCM - Dip. Protezione civile	M2C4-12	Investimento 2.1.b - Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	Traguardo	Entrata in vigore del quadro giuridico rivisto per interventi contro i rischi di alluvione e idrogeologici
31/12/2023	Ministero della transizione ecologica (MITE)	M2C4-10	Investimento 2.1.a - Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	Traguardo	Aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per interventi in materia di gestione e riduzione dei rischi idrogeologici
31/12/2025	PCM - Dip. Protezione civile	M2C4-13	Investimento 2.1.b - Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	Obiettivo	Completamento degli interventi di tipo E
30/06/2026	Ministero della transizione ecologica (MITE)	M2C4-11	Investimento 2.1.a - Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico	Obiettivo	Gestione del rischio di alluvione e del rischio idrogeologico



Come risulta dalle due tabelle precedenti, gli impegni assunti dall'Italia nei confronti dell'UE sono articolati nel modo seguente.

Il primo traguardo dell'investimento 2.1 *“Misure per la gestione del rischio di alluvione e per la riduzione del rischio idrogeologico”* è riferito al subinvestimento 2.1.b, relativo alle misure emergenziali di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile, e consiste nell'entrata in vigore, entro il 31 dicembre 2021, del *“quadro giuridico rivisto per interventi contro i rischi di alluvione e idrogeologici”* (Traguardo M2C4-12). Come si desume dall'effettiva attività svolta, con tale formula si fa riferimento all'approvazione di piani di intervento e investimento, con l'individuazione delle aree di intervento, tra quelle colpite da calamità. Mentre l'obiettivo di completamento degli interventi emergenziali finanziati dai fondi PNRR (Obiettivo M2C4-13), sempre di titolarità della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile, è da realizzare entro il 31 dicembre 2025.

Il prossimo traguardo, da raggiungere entro il 31 dicembre 2023 (Traguardo M2C4-10), è riferito, invece, al subinvestimento 2.1.a, di titolarità del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, e consiste nell'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per interventi in materia di gestione e riduzione dei rischi idrogeologici. La completa realizzazione dei predetti interventi (Obiettivo M2C4-11) è prevista dal Piano entro il 30 marzo 2026 (con la rendicontazione da svolgere nel termine di 30 giugno 2026, indicato nell'allegato B al decreto MEF del 6 agosto 2021).

In sede di attuazione nazionale i traguardi e gli obiettivi corrispondenti agli impegni assunti nei confronti dell'UE sono stati ulteriormente arricchiti ai fini del monitoraggio delle attività in corso da ulteriori obiettivi intermedi di rilevanza meramente interna.

## **6. L'attuazione dell'investimento 2.1.a, titolare Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica**

### **6.1. Il contesto amministrativo e finanziario di riferimento**

L'investimento 2.1.a comprende le misure strutturali e non strutturali nei territori più a rischio, con stanziamento di 1.287 milioni di euro. La selezione degli interventi da finanziare, tra quelli già presenti nella banca dati ReNDiS, era prevista entro la fine del

2021. Come già evidenziato in precedenza, tali interventi si accompagnano alla riforma volta a rafforzare le strutture tecniche di supporto ai Commissari per il dissesto idrogeologico cui spetta il ruolo di soggetti attuatori.

Occorre precisare che ReNDiS (Repertorio nazionale degli interventi per la difesa del suolo) è la piattaforma nazionale utilizzata per monitorare tutti gli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico finanziati, dal 1999 ad oggi, attraverso piani e programmi di competenza dell'attuale Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Nell'allegato alla decisione UE viene previsto che l'aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici relativi agli interventi in questione avverrà entro il 31 dicembre 2023 e che gli interventi medesimi dovranno, come minimo: garantire la messa in sicurezza delle zone edificate e dei bacini idrografici esposti al rischio idrogeologico; prevedere azioni per il risanamento ambientale e la mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici; garantire un livello più elevato di controllo e gestione del rischio di alluvione.

Negli allegati al PNRR viene sottolineato che alle finalità perseguite dagli interventi in questione concorrono gli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio (per 160 milioni di euro) e, inoltre, che occorre considerare anche gli interventi per la gestione sostenibile delle foreste, con particolare riguardo alla prevenzione degli incendi boschivi e al ripristino delle aree colpite da catastrofi, che saranno finanziati dal FEASR per 1 miliardo di euro.

Mentre la titolarità degli interventi previsti dal Subinvestimento 2.1.a spetta al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, i soggetti attuatori sono, invece, i presidenti delle Regioni, quali Commissari del Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico, ed i presidenti delle Province autonome.

Si evidenzia anche che un'importante azione propedeutica alle azioni di mitigazione del rischio idrogeologico viene svolta dalla pianificazione di bacino attuata dalle Autorità di bacino distrettuali, che forniscono gli strumenti conoscitivi, tecnico-operativi e prescrittivi, per garantire la difesa del suolo e delle risorse idriche sul territorio nazionale.

La l. n. 221/2015 ha istituito le Autorità di bacino distrettuali, previa ripartizione del territorio nazionale nei seguenti 7 distretti idrografici: Alpi orientali; Fiume Po; Appennino settentrionale; Appennino centrale; Appennino meridionale; Sardegna; Sicilia. Tuttavia, l'effettiva costituzione delle nuove Autorità di bacino distrettuali è intervenuta solo nel febbraio 2017, con l'entrata in vigore del decreto MATTM n. 294/2016 (attuativo dell'art. 51 della l. n. 221/2015 e pubblicato in G.U. n. 27 del 2.02.2017), dopo un regime di proroga delle Autorità di bacino preesistenti, protrattosi per oltre dieci anni. Inoltre, anche il decreto MATTM n. 294/2016, pur sancendo la soppressione delle Autorità di bacino precedenti, rinviava all'adozione di un ulteriore d.p.c.m. - effettivamente adottato solo il 13 giugno 2018 - per la definizione dei criteri e delle modalità per il trasferimento delle risorse umane e strumentali dalle "vecchie" autorità di bacino alle "nuove" autorità distrettuali.

Per quanto attiene alle competenze delle Autorità di bacino distrettuali, occorre distinguere due grandi ambiti in cui esse esercitano la propria azione di tutela:

- l'assetto del territorio (tutela dall'acqua rispetto ai fenomeni di dissesto idrogeologico);
- l'assetto delle risorse idriche (tutela dell'acqua in relazione agli utilizzi della risorsa idrica).

Al centro di tale sistema si colloca il Piano di bacino distrettuale che l'art. 65 del d.lgs. n. 152/2006 definisce - in continuità con la previgente disciplina della l. n. 183/1989 - come *"strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato"*. Il Piano di bacino distrettuale ha il valore di piano territoriale di settore.

Inoltre, le Autorità di bacino distrettuali esprimono pareri sulla coerenza con gli obiettivi del Piano di bacino dei piani e programmi dell'Unione europea, nazionali, regionali e locali relativi alla difesa del suolo, alla lotta alla desertificazione, alla tutela delle acque e alla gestione delle risorse idriche.

Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, anche avvalendosi dell'ISPRA, svolge funzioni di indirizzo nei confronti delle Autorità di bacino.

In tale ambito si inseriscono anche i Piani di gestione delle acque, previsti dalla Direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE (recepita con il d.lgs. n. 152/2006), e i Piani di gestione del rischio di alluvioni, previsti dalla Direttiva 2007/60/CE (recepita con il d.lgs. n. 49/2010).

L'impianto della Direttiva acque prevede che gli Stati membri predispongano ogni 6 anni i Piani di gestione delle acque, con un programma di misure mirato e valutato dalla Commissione Europea, che ne cura l'attuazione nell'ambito della *Common Implementation Strategy* (la Strategia di attuazione comune), e attraverso l'attività di gruppi di lavoro dedicati.

La Direttiva alluvioni, invece, prevede che gli Stati predispongano i piani di gestione rischio alluvioni, da aggiornare anch'essi ogni 6 anni, attraverso i passaggi intermedi della valutazione preliminare del rischio (art. 4 del d.lgs. n. 49/2010) e delle mappe di pericolosità e del rischio di alluvioni (art. 6 del d.lgs. n. 49/2010).

L'attuazione dei piani avviene attraverso diverse tipologie di misure, strutturali e non strutturali (entrambe oggetto dell'Investimento PNRR in esame).

## **6.2. Sintesi dell'attività attuativa svolta entro il 30 giugno 2022**

Nella prima relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR al 31 dicembre 2021, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, con riferimento all'investimento, evidenziava che l'attività di selezione dei progetti da finanziare era in corso. A tale riguardo, è utile ribadire che il traguardo rilevante ai fini del PNRR prevede l'aggiudicazione degli appalti entro il 31 dicembre 2023.

La ricognizione degli interventi in essere era avviata in data 28 giugno 2021 con note indirizzate ai Commissari di Governo per il dissesto idrogeologico per gli interventi "in essere" ed alle Autorità di bacino distrettuali per i nuovi interventi. I riscontri pervenuti sono stati parziali e all'esito delle verifiche svolte a fine 2021 in alcuni casi necessitavano di integrazioni ai fini della predisposizione dell'elenco finale.

Gli interventi “in essere” confermati al 31 dicembre 2021 avevano l’importo complessivo pari a euro 722.673.011,69. Le criticità riscontrate riguardavano sostanzialmente tre Regioni. Per la Regione Sardegna erano necessari tempi ulteriori per la verifica di compatibilità degli interventi, mentre le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Piemonte hanno deciso di non inserire nessun intervento già finanziato a valere sulle risorse del PNRR, lamentando la mancanza di un quadro di riferimento chiaro relativo alle condizioni cui saranno sottoposti per la rendicontazione dei progetti che dovessero beneficiare di tale finanziamento.

Per quanto riguarda i possibili nuovi interventi per 250 milioni di euro, i progetti presentati erano istruiti ed in alcuni casi necessitavano di approfondimenti, la cui richiesta a dicembre 2021 veniva sospesa in attesa di verifica sulla imputazione dell’importo di 1.287.100.000 euro integralmente alla fattispecie dei “progetti in essere”, come poi effettivamente operata.

Come già evidenziato, la programmazione dei progetti in essere ammonta ad 1,037 milioni di euro, mentre 250 milioni di euro erano stati previsti, nel corso di tutta l’istruttoria del PNRR, come imputabili a nuovi progetti.

Stante le condizioni sopra descritte, poiché le risorse “in essere” erano necessariamente destinate agli interventi strutturali a carico delle Regioni, la Direzione competente del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica aveva indirizzato le risorse destinate ai nuovi interventi esclusivamente alle Autorità di bacino distrettuali, al fine di affiancare agli interventi strutturali coperti dai 1,037 milioni di euro, le misure non strutturali previste dai piani di gestione del rischio alluvioni, focalizzate sul mantenimento del territorio, sulla riqualificazione, sul monitoraggio e sulla prevenzione del dissesto idrogeologico.

Tuttavia, il numero degli interventi da finanziare riscontrato dalle Regioni è risultato inferiore alle iniziali stime del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, con la conseguente riduzione del finanziamento effettivo per gli interventi “in essere” da euro 1.037.100.000,00 a euro 722.673.011,69. A tale riguardo, la relazione del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica al 31 dicembre 2021 esprimeva la

preoccupazione circa il rischio che tale riduzione possa influire negativamente sulla realizzazione dell'obiettivo finale della messa in sicurezza di 1,5 milioni di persone.

### **6.3. Attività attuativa svolta nel corso del II semestre 2022**

Con nota del 22 luglio 2022, la Direzione generale uso sostenibile del suolo e delle risorse idriche comunicava agli Uffici ministeriali di riferimento l'elenco di 639 progetti "in essere" - per un importo complessivo pari a € 1.148.149.183,54 - per i quali i Commissari e i presidenti delle Province autonome avevano fatto richiesta d'inserimento degli interventi in ambito PNRR, con la relativa dichiarazione di possesso dei requisiti prescritti a tal fine. In particolare, ai sensi del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 risultano ricompresi nella categoria degli interventi "in essere" quelli già avviati con risorse a valere su fonti nazionali a partire dal 1° febbraio 2020.

In base ai dati comunicati dai richiedenti e riscontrati sul ReNDiS, risultava che il numero di soggetti esposte a rischio diretto, nelle zone d'influenza degli interventi selezionati, era pari a 1.334.415 persone.

Rilevato che i progetti inseriti ai fini della misura PNRR non erano in grado di garantire, nemmeno nominalmente, il raggiungimento del target finale (M2C4-11) di ridurre di almeno 1.500.000 il numero di persone esposte a rischi di alluvione e a rischi idrologici diretti, il Ministero riprendeva l'interlocuzione con le Regioni e le Province autonome, finalizzata a verificare se vi fossero le condizioni per integrare l'elenco con ulteriori interventi, fermo restando il limite della dotazione finanziaria assegnata alla specifica misura (1,287 mld euro, per soli "progetti in essere") e con l'ISPRA, per approfondire le modalità di computo dell'indicatore (numero di persone a rischio) e valutare congiuntamente eventuali interventi correttivi.

All'esito di tali interlocuzioni è emersa, in primo luogo, l'opportunità di proporre la modifica della *"Descrizione condizionalità di misura"* relativa al target M2C4-11, da *"ridurre di almeno 1.500.000 il numero di persone esposte a rischi di alluvione e a rischi idrologici diretti"* a *"garantire che almeno 1.500.000 persone beneficino delle misure di protezione contro le inondazioni e altre catastrofi naturali connesse al clima"*. Tale

ridefinizione è stata ritenuta indispensabile, in quanto maggiormente coerente con i target EU usati anche nella politica di coesione, previsti dal Regolamento EU 2021/1058 (RCR35 “*Population benefiting from protection measures against floods*” and RCR37 “*Population benefiting from protection measures against natural disasters climate-related (other than floods and fires)*”). Inoltre, tale modifica appariva più corretta anche concettualmente, in quanto la realizzazione di interventi strutturali non comporta l’azzeramento del rischio naturale, bensì la sua riduzione, in misura estremamente variabile e difficilmente misurabile. Alla luce della rinnovata definizione, come sopra descritta, se sarà condivisa dalla Commissione UE, risulterebbero superate le criticità in merito alla possibilità di conseguimento del target.

Inoltre, sempre all’esito delle predette interlocuzioni è stato predisposto un nuovo elenco di ulteriori interventi proposti a valere sulle risorse PNRR, composto da 669 progetti “in essere”, per un importo complessivo pari ad € 1.121.633.814,59, di cui € 541.196.638,31 derivanti da FSC.

I progetti “in essere” ricompresi nell’ambito dell’intervento PNRR afferiscono alle seguenti programmazioni:

- Accordi di programma *ex art. 2, comma 240, legge 23 dicembre 2009, n. 191, e loro atti integrativi, ivi compreso il c.d. “Piano stralcio 2020”, ex art. 54, comma 2, decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76* (totale 157 progetti selezionati per l’importo complessivo pari a € 256.803.421,49);
- “Piano stralcio aree metropolitane e aree urbane con alto livello di popolazione esposta a rischio alluvioni”, *ex d.p.c.m. 15 settembre 2015 - sezione attuativa* (totale 1 progetto selezionato per l’importo complessivo di € 14.000.000,00);
- Accordi interistituzionali denominati “Patti per il Sud”, *ex delibera CIPE n. 26/2016 “Fondo sviluppo e coesione 2014-2020”* (totale 56 progetti selezionati per l’importo complessivo pari a € 187.767.285,49);
- “Piano stralcio 2019”, definito dalla delibera CIPE n. 35/2019 e dal DM n. 255 del 4 settembre 2019 (totale 151 progetti selezionati per l’importo complessivo pari a € 177.101.752,90);

- “Piano operativo per il dissesto idrogeologico per il 2019”, ex d.p.c.m. del 2 dicembre 2019 (totale 194 progetti selezionati per l’importo complessivo pari a € 283.181.702,51);
- “Piano degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico - annualità 2021”, ex art. 7, comma 2, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, ss.mm.ii., definito per mezzo di appositi decreti ministeriali (totale 110 progetti selezionati per l’importo complessivo pari a € 202.779.652,20).

Ai fini dell’ammissibilità degli interventi a valere sulle risorse PNRR, tutti i relativi richiedenti hanno dichiarato, in particolare:

- la compatibilità dei cronoprogrammi di progetto con la tempistica imposta dal PNRR (*milestone*: ultimazione degli interventi, documentata dal certificato di regolare esecuzione o di collaudo, entro il 31 agosto 2026);
- la verifica che gli interventi selezionati non debbono essere relativi a misure avviate in data antecedente al 1° febbraio 2020.

In sede istruttoria, il Ministero e il competente UCB hanno fornito le seguenti precisazioni in merito alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del Decreto Ministeriale ricognitivo di selezione degli interventi in essere (Milestone ITA riportata all’interno della banca dati Regis con scadenza aggiornata al 31 dicembre 2022).

Anzitutto, con nota del 24 gennaio 2023 l’UCB presso il MASE ha precisato che lo schema del relativo decreto ministeriale risultava trasmesso dalla Direzione generale competente all’Unità di missione PNRR con nota del 22 dicembre 2022 e che sulla base delle informazioni rese disponibili la pubblicazione dello stesso in Gazzetta Ufficiale era attesa entro la fine di marzo 2023.

L’Unità PNRR del MASE, con nota del 25 gennaio 2023, precisava che la pubblicazione del decreto ministeriale in Gazzetta Ufficiale era attinente esclusivamente al meccanismo di verifica del traguardo intermedio interno, mentre sul piano sostanziale lo stesso sarebbe riferito all’effettiva selezione di progetti per la mitigazione del rischio idrogeologico.

Sul punto, l’Unità PNRR rappresentava, inoltre, di aver chiesto al MEF-RGS già con precedente nota del 24 novembre 2022 (il cui contenuto veniva aggiornato con la



successiva nota del 24 gennaio 2023, integrata per tenere conto dei rilievi sollevati con la nota istruttoria della Sezione) di modificare il meccanismo di verifica del Milestone ITA in questione, in quanto in base alle informazioni fornite dai competenti uffici della Commissione UE si creava il rischio di sovrapposizione con lo strumento formale di verifica del raggiungimento del Milestone UE “Notifica dell’aggiudicazione di tutti gli appalti pubblici per gli interventi in materia di gestione e riduzione dei rischi idrogeologici” (con scadenza al 31 dicembre 2023), per il raggiungimento in concreto del quale sarebbe sufficiente *“la finalizzazione della procedura di selezione delle progettualità regionali che si concretizza proprio con l’adozione del decreto di ammissione a finanziamento (ricognitivo) e la notifica dello stesso attraverso le forme previste dal nostro ordinamento giuridico alle amministrazioni beneficiarie, ossia anche mediante pubblicazione dello stesso”*.

Di conseguenza, al fine di individuare una tappa intermedia significativa del processo preliminare di selezione dei progetti “in essere”, l’Unità PNRR del MASE proponeva al MEF-RGS di modificare il meccanismo di verifica della milestone M2C4-00-ITA-7, senza impatto sulla descrizione della milestone (che resterebbe “Selezione di progetti per la mitigazione del rischio idrogeologico” ), nel modo che segue: *“Nota della Direzione competente del MASE di finalizzazione del processo di selezione degli interventi ‘in essere’ da includere nel Decreto ricognitivo”* (mantenendo la scadenza al 31 dicembre 2022).

Pertanto, ad avviso della stessa Unità PNRR del MASE, *“In attesa dell’aggiornamento della Milestone a sistema... la stessa risulterebbe conseguita con la finalizzazione del processo di selezione degli interventi “in essere” per come formalizzata con nota n. 0162502 del 22 dicembre 2022 della Direzione generale Uso sostenibile del suolo e delle risorse idriche inviato al Dipartimento PNRR”*. Inoltre, la stessa nota precisava che era in fase di avvio la procedura di controllo a campione dei progetti “in essere” di competenza dell’Unità PNRR del MASE, prodromica all’adozione del decreto ministeriale ricognitivo la cui pubblicazione – ai fini del rispetto del cronoprogramma come da proposta di modifica formulata – integrerebbe il requisito formale del conseguimento del Milestone UE in scadenza al 31 dicembre 2023.

## **7. L'attuazione dell'investimento 2.1.b, titolare Dipartimento della protezione civile**

### **7.1. Il contesto amministrativo e finanziario di riferimento**

Il subinvestimento 2.1.b è dedicato alle misure in favore delle aree colpite da calamità, con stanziamento di 1,2 milioni di euro, per il ripristino delle infrastrutture danneggiate e per la riduzione del rischio residuo sulla base di piani di investimento elaborati a livello locale e approvati dal Dipartimento della protezione civile entro la fine del 2021.

Nell'allegato alla decisione UE viene previsto che entro la medesima data siano emanati i decreti di approvazione del primo piano di intervento e investimento nella rispettiva area per la riduzione del rischio idrogeologico e di alluvione, che devono mirare a ripristinare le condizioni originarie e a garantire la resilienza dei territori alle calamità naturali. Entro la fine del 2025 dovrà avvenire il completamento degli interventi volti al ripristino di strutture pubbliche danneggiate.

Il coordinamento dell'investimento 2.1.b è in capo al Dipartimento della protezione civile. Il Ministero dell'economia e delle finanze, con il decreto del 6 agosto 2021 (pubblicato in G.U. il 24 settembre 2021), ha suddiviso le risorse destinate al predetto intervento in:

400 milioni di euro per "progetti in essere", ovvero, progetti già approvati da rendicontare;

800 milioni di euro 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 del ripristino delle condizioni iniziali nelle aree colpite e di garantire la resilienza dei territori alle calamità naturali.

In merito ai requisiti di accesso al finanziamento per i progetti di competenza del Dipartimento della protezione civile, sia i "progetti in essere" che i "nuovi progetti", riguardano interventi sul patrimonio pubblico avendo a riferimento le tipologie previste dall'art. 25, comma 2, lettere d) ed e), del d.lgs. n. 1/2018.

È necessario, per entrambe le tipologie, garantire che nell'esecuzione di appalti pubblici gli operatori economici rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto

ambientale ovvero il Piano nazionale d'azione sul Green Public Procurement (PAN GPP).

Sono condizioni necessarie per l'accesso ai finanziamenti il rispetto del principio del "non arrecare danno significativo" (a norma dell'art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852) e il vincolo della destinazione del 40 per cento alle Regioni del Mezzogiorno (ai sensi dell'art. 2, comma 6 *bis*, del d.l. n. 77/2021).

Infine, è imprescindibile il rispetto di traguardi e obiettivi assegnati all'investimento.

## **7.2. Sintesi dell'attività attuativa svolta entro il 30 giugno 2022**

Il primo traguardo al 31 dicembre 2021 prevedeva l'approvazione dei piani degli interventi e la loro pubblicazione sui siti istituzionali delle Regioni e Province autonome e del Dipartimento della protezione civile, mentre l'obiettivo assegnato al Dipartimento medesimo corrisponde al completamento degli interventi entro il 31 dicembre 2025.

In accordo con le Regioni e Province autonome il criterio individuato per l'assegnazione dei fondi per entrambe le tipologie di interventi, nel rispetto del vincolo della destinazione del 40 per cento alle Regioni del Mezzogiorno è stato quello individuato dal d.p.c.m. del 5 dicembre 2016 recante "*Approvazione dell'indicatore di riparto su base regionale delle risorse finalizzate agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico*".

Sulla base delle proposte di interventi "in essere" comunicati, il Dipartimento della protezione civile ha svolto la verifica del possesso dei requisiti per l'ammissione dei singoli investimenti al finanziamento nell'ambito PNRR per pervenire all'approvazione definitiva degli elenchi di progetti ammessi. A tale riguardo, il Dipartimento rilevava che alcune Regioni avevano proposto un elenco per un importo inferiore a quello assegnato, mentre altre non hanno proposto alcun elenco. Questo in considerazione della differenziazione a livello territoriale circa la possibilità di proporre elenchi di interventi da rendicontare, in quanto beneficiarie di risorse, per emergenze pregresse, inferiori alla ripartizione oppure non beneficiarie di risorse, come ad esempio le Regioni Campania, Puglia e Valle d'Aosta. Si è, pertanto, provveduto ad una approvazione

successiva di elenchi, sulla base degli ulteriori interventi proposti dalle Regioni e dalle Province stesse ed elegibili, fino al raggiungimento del totale di 400 milioni di euro disponibili.

Sono state effettuate, dunque, due approvazioni: una prima relativamente all'importo assegnato e una seconda su ulteriori interventi "in essere" proposti, per quelle Regioni e Province autonome che ne abbiano fatto richiesta.

Dopo l'approvazione del secondo prospetto di distribuzione dei fondi per gli interventi "in essere", in raccordo con le Regioni, le Province autonome, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) e il Servizio centrale per il PNRR, è stata avviata una attività di controllo del Codice unico di progetto (CUP) per ciascuno degli interventi approvati al 31 dicembre 2021.

Dall'attività di controllo sono emerse anomalie relative allo stato del CUP per 8 interventi. Per tali anomalie si è resa necessaria la rettifica del CUP erroneamente comunicato, o in alcuni casi, la sostituzione dei corrispondenti interventi con altri già presenti negli elenchi forniti dalle Regioni e Province autonome e che rispettavano i requisiti previsti dal regolamento del PNRR per l'accesso alle risorse. Di conseguenza, si è reso necessario procedere ad una rimodulazione delle risorse su altri interventi nella disponibilità della medesima Regione nel cui ambito si collocavano i progetti interessati da anomalie, se presenti, o, in caso contrario, a valere sugli elenchi di altre Regioni e Province autonome.

La seguente tabella 3 mostra il quadro riassuntivo finale degli importi destinati alle Regioni e Province autonome:

*Tabella 3. Importi destinati agli interventi "in essere" per Regione e Provincia autonoma a seguito di rettifiche e/o rimodulazioni. (Dato aggiornato al 22.03.2022)*

Regione/PA	Importo per interventi in essere al 31.12.2022	Importo per interventi in essere (aggiornamento al 22.03.2022)
Abruzzo	23.409.992,28 €	23.409.992,28 €
Basilicata	8.357.038,35 €	8.357.038,35 €
Bolzano	9.270.364,27 €	9.270.364,27 €
Calabria	21.347.414,04 €	21.347.414,04 €
Campania	0,00 €	0,00 €
Emilia-Romagna	39.314.068,88 €	39.314.068,88 €

Regione/PA	Importo per interventi in essere al 31.12.2022	Importo per interventi in essere (aggiornamento al 22.03.2022)
Friuli-Venezia Giulia	16.710.938,17 €	16.710.938,17 €
Lazio	28.969.018,90 €	28.969.018,90 €
Liguria	10.778.697,05 €	10.778.697,05 €
Lombardia	63.929.420,68 €	63.929.420,68 €
Marche	6.501.145,99 €	6.501.145,99 €
Molise	6.851.583,89	€6.851.583,89 €
Piemonte	4.102.756,34 €	4.102.756,34 €
Puglia	0,00 €	0,00 €
Sardegna	30.698.128,48 €	30.698.128,48 €
Sicilia	35.608.141,44 €	35.608.141,44 €
Toscana	43.756.737,50 €	43.756.737,50 €
Trento	13.509.332,96 €	13.509.332,96 €
Umbria	2.199.862,07 €	2.199.862,07 €
Valle d'Aosta	0,00 €	0,00 €
Veneto	34.685.358,70 €	34.685.358,70 €
<b>Totale</b>	<b>400.000.000,00 €</b>	<b>400.000.000,00 €</b>

Fonte: dati del Dipartimento della protezione civile

Sulla base delle proposte di "nuovi" interventi comunicati, e previa verifica di possesso dei requisiti da parte degli stessi, si è giunti alle approvazioni degli elenchi - seppure in un dettaglio di macro-interventi - proposti dalle Regioni e dalle Province autonome, come riportato nella seguente tabella 4, per un totale di € 800.000,00:

Tabella 4. Importo destinato ai "nuovi" interventi per Regione e Provincia autonoma (Dipartimento della protezione civile)

Regione - pa	Importo approvato nuovi interventi
Abruzzo	30.339.186,09 €
Basilicata	25.221.953,42 €
Bolzano	15.220.842,47 €
Calabria	36.823.453,29 €
Campania	50.229.372,22 €
Emilia - Romagna	61.136.179,28 €

Regione - pa	Importo approvato nuovi interventi
Friuli - Venezia Giulia	20.918.417,28 €
Lazio	47.550.795,15 €
Liguria	20.861.457,13 €
Lombardia	73.989.664,60 €
Marche	25.682.782,07 €
Molise	13.651.220,14 €
Piemonte	59.308.773,06 €
Puglia	50.639.316,27 €
Sardegna	49.394.516,58 €
Sicilia	63.700.981,98 €
Toscana	60.430.029,57 €
Trento	14.140.940,59 €
Umbria	20.586.800,01 €
Valle d'Aosta	10.493.150,64 €
Veneto	49.680.168,15 €

Fonte: dati del Dipartimento della protezione civile

### 7.3. Attività attuativa svolta nel corso del II semestre 2022

In merito all'attività svolta dal Dipartimento della protezione civile nel corso del II semestre 2022 ai fini dell'attuazione dell'investimento in oggetto, la nota dell'Amministrazione del 25 gennaio 2023 ha precisato quanto segue.

In primo luogo, la nota precisa che le risorse economiche dei "nuovi progetti" costituiscono una nuova specifica dotazione per la quale la regolazione è stata rimandata ad un decreto del Presidente del Consiglio ai sensi dell'art. 22 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazione della legge 29 dicembre 2021, n. 233.

Pertanto, nel corso del II semestre 2022 sono proseguite le attività finalizzate all'adozione di tale d.p.c.m. ex art. 22 del DL n. 152/2021 che hanno portato la firma dell'atto avvenuta in data 23 agosto 2022 ed alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale avvenuta in data 5 dicembre 2022 a conclusione della prevista fase di controllo da parte degli uffici centrali del bilancio e della Corte dei conti.

Inoltre, si è concluso l'esame congiunto dello strumento di attuazione dell'investimento con la RGS ai sensi della circolare del 14 ottobre 2021, n. 21, nello specifico in merito allo schema d'accordo ai sensi dell'art. 15 della legge 241 del 1190 con le Amministrazioni attuatrici per le attribuzioni delle funzioni attuative, come attestato dalla nota del 26 settembre 2022.

Sono state quindi completate 19 istrutture tecniche che hanno portato all'adozione dei decreti del Capo del Dipartimento della protezione civile recanti "Approvazione dell'elenco degli interventi discendenti dal piano approvato entro il 31 dicembre 2021 ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 agosto 2022". I decreti hanno riguardato le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e la Provincia Autonoma di Bolzano. Attualmente i decreti sono al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti e all'esito dell'ammissione al visto saranno firmati gli accordi ex art. 15 della legge 241 del 90 con le Amministrazioni attuatrici.

Infine, la nota del Dipartimento della protezione civile evidenzia che è in corso una collaborazione con l'Ufficio III del SEC per il completamento delle attività di caricamento massivo dei nuovi progetti e delle profilature delle utenze Regis associate ai progetti.

Ciò è dovuto alla circostanza che talune delle criticità rilevate nell'allineamento della nuova piattaforma permangono tuttora nonostante l'intenso e costante scambio avviato dal Dipartimento con il SEC e con le strutture tecniche di riferimento.

In particolare, non è stata ancora definitivamente superata la problematica relativa alla mancanza delle articolazioni su tre livelli di progetti che li prevedono, come quello di spettanza del Dipartimento della protezione civile.

Dopo la risoluzione di tale problema informatico, le Amministrazioni attuatrici potranno formulare la richiesta finalizzata all'avvio - attraverso il modulo finanziario presente nel sistema informatico Regis - dell'attività di trasferimento dell'anticipazione *ex art. 5* del citato d.p.c.m. del 3 agosto 2022.

Sul punto, la nota del Dipartimento della protezione civile auspica che le residue criticità dell'architettura e funzionamento della piattaforma Regis possano essere quanto prima superate e positivamente risolte.

In merito alle principali problematiche riscontrate sul piano amministrativo, la nota del Dipartimento evidenzia che il tempo richiesto per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio previsto dal citato art. 22 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 ha dipeso dalla dialettica insorta con le Regioni e il MEF sul tema della possibilità di allineare le modalità di gestione finanziaria delle risorse destinate ai "progetti in essere" con quella dei "nuovi progetti". In particolare, in seguito ai rilievi del MEF sulla prima bozza dell'accordo in Conferenza Stato-Regioni, formalizzata in data 28 aprile 2022, si è reso necessario un secondo passaggio nella stessa Conferenza nella seduta 27 luglio 2022 per arrivare al testo condiviso da tutti i soggetti pubblici coinvolti.

L'allungamento dei tempi dell'intesa ha comportato conseguentemente anche uno slittamento nell'adozione degli strumenti di attuazione ovvero dei decreti del Dipartimento della protezione civile recanti l'approvazione dell'elenco degli interventi



e degli accordi *ex art. 15* della legge 241 del 90 con le Amministrazioni attuatrici (Regioni e Province autonome).

Tuttavia, il superamento della suindicata criticità è stato possibile senza effetti diretti sul rispetto delle scadenze del PNRR rilevanti nei rapporti con l'UE, in quanto la misura in oggetto non prevede ulteriori Milestones UE, ma solo il Target UE finale della conclusione degli interventi fissato al 31 dicembre 2025.

Al contempo, l'impatto della richiamata tempistica sulle attività nazionali richiede un adeguamento della tempistica interna originariamente stabilita nel d.p.c.m. del 6 agosto 2022, in particolare per l'eventuale rimodulazione degli elenchi dei progetti regionali.

Tale esigenza è già stata segnalata dal Dipartimento nell'ambito dell'apposita ricognizione avviata dagli uffici del ministro delegato ai fini dell'individuazione della più appropriata soluzione sul piano giuridico.

Infine, il Dipartimento della protezione civile rileva che nell'ambito dell'intervento PNRR assegnato non ci sono specifiche destinazioni delle relative risorse ai territori interessati dalle due recenti calamità naturali di maggiore gravità (alluvioni delle Marche del settembre 2022 e dell'Ischia del novembre 2022).

In particolare, essendo il provvedimento di distribuzione delle risorse in funzione degli interventi ammessi antecedente ai citati eventi (verificarsi a partire dal 15 settembre 2022 per le Marche e del 26 novembre 2022 per Ischia), la relativa regolazione ai fini di protezione civile è avvenuta con deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate rispettivamente il 16 settembre 2022 e il 27 novembre 2022 e con le prime ordinanze di Protezione civile n. 922 del 17 settembre 2022 e n. 948 del 30 novembre 2022.

D'altro canto, tra le opere in precedenza individuate all'interno degli interventi ammessi ai fondi PNRR non risultano quelli nelle zone specificamente interessati dai recenti eventi emergenziali. Sul punto, il Dipartimento ricorda che la proposta degli interventi è in capo alle Regioni proprio alla luce del sistema di *governance* come definita in base della normativa previgente e quella specifica del PNRR condiviso con il Servizio centrale per il PNRR del MEF (in particolare, del d.p.c.m. 23 agosto 2022 e dello strumento di attuazione dell'investimento consistente nell'accordo *ex art. 15* della legge 241 del 1990 con le Amministrazioni attuatrici).



## 8. Conclusioni

Nel rinviare alle osservazioni di carattere generale contenute nella deliberazione n. 45/2022/G del 18 luglio 2022 sullo stato di attuazione dell'investimento in oggetto al 30 giugno 2022 (I semestre 2022), riassunte nel capitolo 4 della presente relazione, con specifico riferimento agli esiti degli approfondimenti istruttori sull'attività attuativa dell'investimento da parte di entrambe le Amministrazioni titolari nel corso del II semestre 2022 la Sezione rileva quanto segue.

In assenza nel periodo considerato di traguardi di rilevanza esterna, l'attività istruttoria si è concentrata sui profili gestionali e di rendicontazione intermedia, da cui sono emersi alcuni ulteriori profili di criticità derivanti dagli aggravamenti delle procedure amministrative specifiche degli interventi finanziati dai fondi PNRR.

Tali criticità risultano collegate, da un lato, alla novità della disciplina generale di gestione degli interventi PNRR, in gran parte sopravvenuta a distanza di mesi dall'avvio dell'attività amministrativa attuativa degli impegni assunti nei confronti dell'UE, e, dall'altro lato, alla rigidità delle procedure di rendicontazione nell'ambiente Regis, la cui eccessiva formalità non permette di tenere conto delle effettive caratteristiche delle singole gestioni.

Il notevole dispendio delle energie lavorative destinato alla risoluzione di entrambe le predette problematiche - in gran parte propedeutiche all'avvio degli interventi (o, comunque, in grado di condizionare le procedure amministrative da seguire già in corso di esecuzione) - non può che distogliere le Amministrazioni dalla realizzazione dell'obiettivo finale della messa in sicurezza del territorio e della popolazione.

A tale riguardo, la Sezione evidenzia la peculiarità della materia di tutela del territorio dal rischio di dissesto idrogeologico, caratterizzata dall'intrinseca urgenza degli interventi - sia di prevenzione sia di ripristino - anche a causa dell'evidente sproporzione tra l'estensione delle zone a rischio (pari al 16% del territorio che vede esposto 7 mln di persone, come da dati del rapporto ISPRA 2018 illustrati nel precedente capitolo 2), il fabbisogno complessivo e le risorse destinate (dai dati del rapporto ISPRA 2020 risultano stanziati 7 miliardi di euro nei 20 anni precedenti rispetto alle richieste per 26 miliardi di euro pervenute nel medesimo periodo).

Alla luce dei predetti dati, la difficoltà di trovare i progetti da inserire nel finanziamento con i fondi PNRR – che rischiava di pregiudicare la realizzazione dell’obiettivo finale dell’investimento in esame della messa in sicurezza di 1,5 mln di persone (su 7 mln complessivi che vivono nelle zone a rischio) e che ha chiesto uno sforzo amministrativo rilevante da parte di entrambe le Amministrazioni titolari al fine di superare la predetta criticità – appare direttamente collegata sia alla scelta di destinare risorse principali agli interventi “in essere” (funzionale alla necessità di terminare gli interventi entro la scadenza finale del PNRR, ma in contrasto con il principio dell’addizionalità delle risorse caratteristico del progetto Next Generation) sia alla diffidenza degli enti attuatori rispetto alle difficoltà amministrative nella gestione e nella rendicontazione degli interventi selezionati (poi effettivamente riscontrata *ex post* ed ancora in via di risoluzione).

Pertanto, la Sezione evidenzia la necessità di risolvere tutte le problematiche di carattere amministrativo-gestionale dei fondi PNRR – in parte rilevante comuni anche ad altri interventi esaminati – entro i primi mesi del 2023, al fine di permettere di concentrare le risorse umane sulla realizzazione sostanziale degli obiettivi prefissati.



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

