



## *ATTO DI SEGNALAZIONE N. 3 DEL 20 novembre 2024*

Criticità in merito all'*iter* autorizzativo e di monitoraggio degli interventi finalizzati alla prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico: proposta di riordino della materia e di emendamenti agli articoli 8 e 9 del decreto legge 17 ottobre 2024, n. 153 "*Disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico*" (A.S. 1272).

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 539  
del 20 novembre 2024

# ATTO DI SEGNALAZIONE N. 3 DEL 20 novembre 2024

Criticità in merito all'*iter* autorizzativo e di monitoraggio degli interventi finalizzati alla prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico: proposta di riordino della materia e di emendamenti agli articoli 8 e 9 del decreto legge 17 ottobre 2024, n. 153 "*Disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico*" (A.S. 1272).

Approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 539 del 20 novembre 2024

## 1. Premessa

Nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'articolo 222, comma 3, lett. d), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (di seguito, "Codice"), l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) intende formulare osservazioni sulla materia che regola gli interventi finalizzati alla prevenzione e mitigazione del rischio di dissesto idrogeologico, oltreché, proporre la modifica normativa dell'articolo 8, comma 1, e dell'articolo 9, comma 3, lettera b) del decreto legge 17 ottobre 2024, n. 153 "*Disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico*" (A.S. 1272).

In proposito, si premette che l'Autorità, nel corso del 2023, ha avviato un'indagine generale sullo stato dell'arte delle maggiori opere di difesa del suolo, ad oggi in corso di realizzazione nelle varie Regioni d'Italia, con l'obiettivo di individuare eventuali macro-criticità comuni agli interventi di mitigazione dei dissesti idrogeologici, posti a cura dei Commissari straordinari di cui all'articolo 10 del decreto-legge del 24 giugno

2014, n. 91<sup>1</sup>, al fine di formulare agli organi di governo proposte di ottimizzazione e semplificazione delle procedure.

L'indagine, il cui esito è dettagliatamente rappresentato nel [documento tecnico allegato alla presente segnalazione](#), è stata effettuata estrapolando le informazioni contenute nella Banca Dati Nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC - integrate dai dati forniti direttamente dai Commissari per quanto attiene i lavori in esecuzione di importo superiore ad un milione di euro - e dagli ulteriori dati desunti dalla Banca dati ReNDiS<sup>2</sup>, preposta all'acquisizione delle informazioni sui dissesti, oltretutto dalla Relazione annuale del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica che, ai sensi dell'articolo 36-ter, comma 4, del decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77<sup>3</sup>, riporta lo stato di avanzamento degli interventi di competenza dei Commissari di governo identificati, dal 2015 in poi, nei Presidenti di Regione.

## 2. Le principali norme sulla difesa del suolo

Prima di esporre le maggiori criticità evidenziate nel report, appare opportuno dare evidenza della complessa stratificazione normativa sulla materia, anche al fine di indicare le eventuali disposizioni normative che potrebbero essere oggetto di un riesame sistematico.

Prioritariamente si ricorda che, nell'ambito della **Legge 23 dicembre 2009, n.191** (finanziaria del 2010), l'articolo 2, comma 240, prevede che le risorse per interventi di risanamento ambientale, assegnate con delibera del CIPE del 6 novembre 2009 e pari complessivamente a 1.000 milioni di euro, vengano destinate ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico individuate dalla

---

<sup>1</sup> Il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante "*Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea.*" è stato convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 116.

<sup>2</sup> Il progetto di un "Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo (ReNDiS)" nasce nel 2005 a partire dall'attività di monitoraggio che l'ISPRA svolge per conto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - MASE (allora MATTM e poi MiTE), sull'attuazione di Piani e programmi di interventi urgenti per la mitigazione del rischio idrogeologico finanziati dal Ministero stesso.

L'interfaccia di navigazione (ReNDiS-web) fornisce, a chiunque si colleghi al sito, la possibilità di consultare i dati principali degli interventi censiti e di visualizzarne il quadro d'insieme per i diversi ambiti geografici. Per gli Enti e le Amministrazioni coinvolti dal progetto, inoltre, sono disponibili una serie di funzionalità specifiche che, previa registrazione ed autenticazione, permettono l'accesso ad un set di dati più esteso e l'invio di informazioni ed aggiornamenti in tempo reale. Nel 2015 la piattaforma ReNDiS è stata integrata con un'area "istruttorie", riservata alle Regioni, dove vengono inserite le richieste di finanziamento per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico a valere sui fondi di competenza del MASE.

<sup>3</sup> Il decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, recante "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*" è stato convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n.108.

competente direzione generale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tali risorse possono essere utilizzate anche tramite accordi di programma sottoscritti dalla Regione interessata e dall'allora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Con il **decreto-legge del 30 dicembre 2009, n. 195**<sup>4</sup>, 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 Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (allora denominato Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - MATTM), è stato 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.

Nonostante l'introduzione dei Commissari, le difficoltà di attuazione degli interventi hanno continuato ad essere un punto critico nelle politiche per la difesa del suolo. Pertanto, con il **DPCM del 27 maggio 2014**, venne istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la "*Struttura di Missione contro il dissesto idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche*", denominata "Italia Sicura", con compiti di impulso, coordinamento, monitoraggio e controllo sulla programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico.

Con il **decreto-legge del 12 settembre 2014, n. 133**<sup>5</sup>, detto "Sblocca Italia", è stata poi avviata la programmazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, poi definita come Piano Nazionale 2015-2020.

Gli interventi da finanziare sono stati individuati con apposito DPCM, su proposta del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il quale definiva l'utilizzo delle risorse attraverso Accordi di programma con le Regioni, in continuità con quanto già avveniva a partire dal 2010.

**L'attuazione degli interventi è ora attribuita ai Presidenti delle Regioni in qualità di Commissari di Governo contro il dissesto idrogeologico**, che subentrano ai precedenti Commissari straordinari con l'obiettivo di

---

<sup>4</sup> Il decreto-legge del 30 dicembre 2009, n. 195 recante "*Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenza nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla protezione civile*" è stato convertito con modificazioni dalla Legge 26 febbraio 2010, n. 26.

<sup>5</sup> Il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante "*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*." è stato convertito con modificazioni dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164.

incrementare il ruolo, la responsabilità e il coinvolgimento delle amministrazioni regionali nelle politiche di difesa del suolo per i rispettivi territori.

Con il **DPCM 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*" sono stati, dunque, definiti i 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 dalle Regioni.

Il citato decreto stabilisce, altresì, che i finanziamenti per gli interventi di difesa del suolo possono essere richiesti esclusivamente dalle Regioni/Province autonome attraverso la compilazione di una scheda istruttoria, disponibile *online* sulla piattaforma ReNDiS-web di ISPRA.

Gli interventi, caricati sulla piattaforma, sono sottoposti ad una prima valutazione da parte delle Autorità distrettuali di bacino, di ISPRA e del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica secondo le rispettive competenze, al fine di verificare i requisiti necessari per l'ammissibilità al finanziamento.

Successivamente, in funzione di ulteriori criteri - quali ad esempio la priorità assegnata dalla Regione, il livello della progettazione, la presenza di persone a rischio, di beni esposti di tipo fisico, ecc. - è definito, a scala regionale, l'ordine di priorità degli interventi ammissibili.

L'ultima fase di valutazione, prevista dal decreto, riguardava l'accertamento della cantierabilità e del cronoprogramma ed era legata all'obiettivo di focalizzare le risorse su interventi "immediatamente cantierabili".

Con il **DPCM del 15 settembre 2015** è stato, quindi, definito il "**Piano stralcio città metropolitane**", con l'individuazione degli **interventi ritenuti prioritari** e urgenti da finanziare. Il DPCM prevedeva interventi per un totale di circa **1.305 milioni di euro** con un finanziamento statale richiesto di circa 1.153 milioni di euro.

Con l'**articolo 55 della Legge del 28 dicembre 2015, n. 221**, recante "*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*", veniva, altresì, istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il fondo per la progettazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico con l'obiettivo di ridurre i ritardi nelle progettazioni, fondo finanziato con la delibera CIPE n. 32/2015 per circa 100 milioni di euro.

Con il **decreto-legge del 12 luglio 2018 n. 86<sup>6</sup>**, sono state riassegnate al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica le funzioni in materia di difesa del suolo precedentemente esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri attraverso il progetto "Italia Sicura".

In questo quadro di competenze autonome, comunque esercitate sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, è stato approvato, **nel 2019**, un **Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (c.d. Piano Proteggitalia)**, contenuto nel citato **DPCM del 20 febbraio 2019**, che prevede uno **stanziamento di 14,3 miliardi di euro in 12 anni**.

Il DPCM del 28 maggio 2015 – che individuava i criteri e le modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico – è stato poi sostituito dal **DPCM del 27 settembre 2021** attualmente vigente, recante l' "*Aggiornamento dei criteri, delle modalità e dell'entità delle risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico*".

L'articolo 9, comma 1, lett. c), **del decreto-legge del 16 luglio 2020, n. 76<sup>7</sup>**, ha previsto che "*...il Commissario, nei limiti delle risorse impegnate in bilancio, può avviare le procedure di affidamento dei contratti anche nelle more del trasferimento delle risorse sulla contabilità speciale...*". Inoltre, **lo stesso decreto ha consentito al Commissario l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti, prescindendo dall'effettiva disponibilità di cassa.**

Il **decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77**, all'articolo 36-ter ha introdotto "*Misure di semplificazione e accelerazione per il contrasto del dissesto idrogeologico*".

In particolare, al comma 3 è previsto che: "*I Commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico promuovono e adottano prioritariamente le misure necessarie per la più rapida attuazione degli interventi di preminente interesse nazionale di cui al comma 2, indirizzando le rispettive strutture regionali per la sollecita conclusione dell'iter approvativo e autorizzativo di ogni intervento di prevenzione e contrasto del dissesto idrogeologico, anche in coerenza con i criteri di priorità, ove definiti, dei piani di gestione del rischio di alluvioni e dei piani di assetto idrologico. Le strutture regionali preposte al rilascio di pareri e nulla osta, anche ambientali, per gli interventi di prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico assumono le attività*

---

<sup>6</sup> Il decreto-legge del 12 luglio 2018, n. 86, 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*", convertito con Legge del 9 agosto 2018, n. 97, convertito senza modifiche.

<sup>7</sup> Il decreto-legge del 16 luglio 2020, n. 76, recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*" convertito con modificazioni dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120.

*indicate dai Commissari di Governo come prioritarie, se opportuno anche aggiornando il sistema di misurazione della performance con le modalità di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150".*

Inoltre, i successivi commi da 10 a 13, rafforzano i poteri dei Commissari in materia di espropriazioni, introducendo anche meccanismi di semplificazione amministrativa e snellimento procedurale.

Si segnala, in ultimo, il comma 1, dell'articolo 17-*octies*, del **decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80**<sup>8</sup>, che, apportando modifiche all'articolo 10, comma 2-*ter*, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, ha **previsto l'estensione dei poteri commissariali, anche in termini di deroghe, ai soggetti attuatori degli interventi di cui possono avvalersi i Commissari medesimi.**

Infine, in data 18 ottobre c.a., è stato pubblicato in G.U., il decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153<sup>9</sup> – recante *"Disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico"*.

In particolare, si segnalano gli articoli 8, comma 1, e 9, comma 3 lettera b) del citato decreto-legge in corso di conversione oggetto di revisione e integrazione in forza delle osservazioni che si riportano nel seguente documento di segnalazione.

Rispettivamente l'articolo 8 reca, *"Disposizioni per il censimento e il monitoraggio degli interventi in materia di difesa del suolo"* e prevede disposizioni atte all'implementazione della Banca dati ReNDiS<sup>10</sup>, e l'articolo 9

---

<sup>8</sup> Il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 recante *"Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia"* è stato convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113.

<sup>9</sup> Il testo del decreto-legge ha assunto la numerazione cardinale AS 1272 e dovrà essere convertito in legge entro il 16 dicembre 2024.

<sup>10</sup> Articolo 8. *(Disposizioni per il censimento e il monitoraggio degli interventi in materia di difesa del suolo)* 1. Al fine di assicurare la completezza del quadro tecnico conoscitivo degli interventi finanziati per mitigare il dissesto idrogeologico sul territorio nazionale, i soggetti a cui è affidata l'attuazione degli interventi di difesa del suolo alimentano tempestivamente il Repertorio nazionale degli interventi per la difesa del suolo di seguito «piattaforma ReNDiS», a prescindere dalla fonte di finanziamento. Nel caso di interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico oggetto di finanziamento e già censiti nella piattaforma ReNDiS, i soggetti di cui al primo periodo inseriscono nella piattaforma stessa le informazioni tecniche, ove mancanti, relative a posizione geografica, tipologia del dissesto e delle opere, nonché agli elaborati progettuali degli interventi medesimi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. 2. I soggetti di cui al comma 1 individuano gli eventuali interventi di difesa del suolo, a prescindere dalla fonte di finanziamento, che non risultano censiti nella piattaforma ReNDiS e ne trasmettono l'elenco, completo dei relativi codici unici di progetto (CUP), all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) ai fini del tempestivo inserimento nella piattaforma e al Ministero dell'economia e delle finanze. 3. I Commissari di Governo, il Presidente della regione Valle d'Aosta e i Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano verificano la tempestiva ed esaustiva alimentazione

reca "Programmazione e finanziamento degli interventi affidati ai Commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico"<sup>11</sup>.

### 3. Le procedure per l'individuazione degli interventi e l'erogazione dei finanziamenti secondo il DPCM del 27 settembre 2021

Il DPCM del 27 settembre 2021 fissa i criteri, le modalità e le procedure per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, in particolare, suddividendo la procedura di selezione degli interventi in cinque fasi di seguito riportate.

#### **Fase 1: inserimento dei dati da parte delle Regioni/Province autonome nella piattaforma ReNDiS**

Consiste nell'inserimento, da parte delle Regioni/Province autonome, della richiesta di finanziamento all'interno della piattaforma ReNDiS-web, mediante la compilazione di una scheda istruttoria che consente sia il caricamento di documenti progettuali sia di informazioni sulla classificazione dell'area d'intervento in termini di pericolosità/rischio, nonché sulla tipologia ed entità degli elementi esposti a rischio. La

---

della banca dati delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, e dei sistemi a essa collegati. 4. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 settembre 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 272 del 15 novembre 2021, è adeguato alle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3.

<sup>11</sup> L'articolo 9, comma 3, dispone che: "All'articolo 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2-ter:

1) il primo periodo è sostituito dal seguente: « Con proprio provvedimento, il commissario di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico può nominare un soggetto attuatore del Piano a cui delegare l'espletamento delle attività di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, il quale opera con i medesimi poteri e le deroghe previsti per il commissario di Governo. »;

2) il terzo periodo è sostituito dal seguente: « Il provvedimento di nomina di cui al primo periodo stabilisce il compenso da corrispondere al soggetto attuatore del Piano, nella misura e con le modalità di cui all'articolo 15, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che trova copertura finanziaria nei quadri economici degli interventi, così come risultanti dai sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato, nonché gli obiettivi, ai fini della corresponsione della parte variabile del compenso, che includono anche l'attività di monitoraggio e rendicontazione di cui all'articolo 7, comma 2 del decreto-legge n. 133 del 2014. »;

b) dopo il comma 2-ter sono inseriti i seguenti:

« 2-quater. Ai commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico sono attribuite anche le funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190, che possono essere delegate dai medesimi commissari ai soggetti attuatori di cui al comma 2-ter.

2-quinquies. Per l'espletamento delle attività di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto-legge n. 133 del 2014, i commissari di Governo, il Presidente della regione Valle d'Aosta e i Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano possono assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga a ogni disposizione di legge diverse da quelle in materia penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. ».



conclusione di tale fase viene comunicata, attraverso il sistema ReNDiS, all'Autorità di bacino distrettuale competente.

#### **Fase 2: valutazione dell'intervento da parte dell'Autorità di bacino distrettuale**

L'Autorità di bacino distrettuale valuta, quindi, gli interventi in termini di compatibilità con gli strumenti pianificatori vigenti, in relazione al rischio da frana (Piani di Assetto Idrogeologico – PAI) e al rischio da alluvioni (Piani di Gestione del Rischio da Alluvioni – PGRA), nonché l'incidenza delle opere previste in progetto sulla mitigazione della pericolosità o del rischio idraulico ed idrogeologico rispetto alle aree interessate. Le Autorità di bacino distrettuale sono chiamate ad esprimere un parere di compatibilità e ad attribuire un punteggio ulteriore per gli interventi che garantiscano l'attuazione delle misure dei PGRA.

#### **Fase 3: convalida dell'intervento e assegnazione del punteggio**

L'emissione del parere da parte dell'Autorità di bacino distrettuale costituisce presupposto di procedibilità della richiesta di finanziamento. Qualora l'Autorità esprima parere negativo, l'intervento non potrà proseguire nell'*iter* di valutazione. Ottenuto il parere, il sistema ReNDiS genera automaticamente, per ciascuna Regione/Provincia autonoma, un elenco di interventi ordinati per punteggio, secondo i criteri previsti dallo stesso DPCM. Con la somma dei valori pesati, relativi a ciascun parametro, si ottiene il punteggio complessivo, in base al quale gli interventi verranno classificati su base regionale e costituiranno, pertanto, la "graduatoria regionale delle richieste di finanziamento".

#### **Fase 4: riscontro classificazione degli interventi presentati**

Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sulla base delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, comunica alle Regioni/Province autonome l'avvio della programmazione degli interventi, chiedendo loro, sulla base della vigente graduatoria ReNDiS, di presentare la propria proposta di finanziamento. Ricevute le proposte, consistenti nell'elenco d'interventi di cui si chiede il finanziamento, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica verifica che le liste di interventi presentate dal soggetto responsabile della programmazione regionale, rispettino la graduatoria presente in ReNDiS e le eventuali sovrapposizioni degli interventi proposti con quelli relativi ad altri programmi di finanziamento.

#### **Fase 5: valutazione economica e appaltistica**

In tale fase, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica verifica che, in relazione all'istanza di finanziamento proposta, siano stati inseriti sul sistema ReNDiS, dalla Regione o dal soggetto dalla medesima incaricato, gli elaborati tecnico-economici di progetto, comprendenti il CUP e i relativi cronoprogrammi tecnico-finanziari, i quadri economici e le stime dei lavori da eseguire; inoltre, che i rispettivi dati di natura economico-appaltistica siano coerenti e completi.

## 4. Le Banche dati per il monitoraggio degli interventi

Nell'ambito della presente indagine, una rilevante criticità segnalata dai Commissari riguarda la difficoltà di monitoraggio sugli interventi di prevenzione e mitigazione, in particolare poiché tale attività deve essere effettuata attraverso una molteplicità di banche dati che non sono interoperabili tra loro.

Tale circostanza costringe gli operatori del settore a ripetere l'inserimento dei medesimi dati varie volte e in sistemi differenti.

Sul punto, appare opportuno richiamare quanto previsto dall'articolo 36-ter del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, che al comma 15 prevede: *"Al fine di razionalizzare i differenti sistemi informativi correlati al finanziamento e alla rendicontazione degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico, ivi compresi quelli previsti nel PNRR, il Ministero della transizione ecologica, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, provvede alla ricognizione e omogeneizzazione dei propri sistemi informativi in materia di interventi per la difesa del suolo, anche avvalendosi delle indicazioni tecniche fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di assicurare un flusso informativo ordinato, omogeneo a livello nazionale e coerente tra i diversi sistemi"*.

Al successivo comma 16 dispone che: *"L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), d'intesa con il Ministero della transizione ecologica, all'esito della ricognizione di cui al comma 15, elabora uno studio per l'attuazione dei processi di interoperabilità tra i sistemi informativi per il monitoraggio delle gare, dei progetti, delle opere pubbliche e degli investimenti correlati agli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico e svolge le attività tecniche e operative di propria competenza per l'attuazione del conseguente programma sulla base di apposita convenzione [...]"*.

Al riguardo si osserva che i dati necessari al monitoraggio delle gare sono già contenuti nella **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)** - di cui ANAC è titolare in via esclusiva ai sensi dell'articolo 23 del d.lgs. n. 36/2023 - e pertanto, **per ottemperare a quanto previsto, si suggerisce, come possibile intervento, quello di rendere interoperabile la Banca dati di ReNDiS con la Banca dati di ANAC**.

Si noti, in particolare, che lo stesso articolo 23, al comma 9, stabilisce che: *"Al fine di ridurre gli oneri amministrativi dei soggetti attuatori i dati di cui al presente articolo possono essere utilizzati nell'ambito delle procedure concernenti i finanziamenti degli investimenti pubblici come strumento di verifica dell'effettivo utilizzo delle risorse e di avanzamento procedurale nei tempi previsti dalle leggi di spesa"*.

Si osserva, altresì, che tutte le banche dati utilizzate monitorano sostanzialmente i flussi finanziari, ovvero la complessiva spesa sostenuta dai Commissari per portare a compimento il progetto di investimento pubblico identificato con il Codice Unico di Progetto (CUP), mentre risulta assente un sistema di controllo relativo alla concreta esecuzione delle singole opere che compongono il programma.

## 5. Analisi delle criticità rilevate

I Commissari per l'attuazione degli interventi urgenti di difesa del suolo sebbene siano stati istituiti per ottemperare ad esigenze di carattere temporaneo e correlate alla gestione di eventi eccezionali, in concreto e, diversamente da quanto previsto dalla normativa, non solo sono divenuti strutture stabili delle Regioni ma sono stati attribuiti loro competenze e poteri sempre maggiori, finendo con il ricondurre ad una logica di duratura emergenza qualsivoglia intervento connesso alla tematica della difesa del suolo.

Dalla lettura delle norme e soprattutto delle Convenzioni e dei successivi atti integrativi stipulati tra i Presidenti di Regione/Commissari e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, infatti, risulta che le ordinarie manutenzioni, come pure le ricostruzioni di infrastrutture danneggiate a seguito di eventi calamitosi, siano ormai poste a cura del Commissario regionale.

Inoltre, sebbene mediante il piano "Proteggi Italia" sia stata data la priorità alle opere di prevenzione, sembra che **non sussista in concreto alcuna discriminante**, nelle procedure per l'acquisizione dei finanziamenti, **tra interventi di prevenzione e contrasto dei dissesti** - atti a rimuovere effettivamente le situazioni a più elevato rischio idrogeologico prevenendo il verificarsi di danni causati da eventi estremi - **interventi di ordinaria manutenzione ed interventi di ricostruzione di opere danneggiate da precedenti eventi calamitosi**.

Per quanto il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, oltreché gli stessi Commissari, abbiano emanato apposite linee guida/raccomandazioni, esplicitando i livelli di priorità degli interventi da finanziare non appare, in concreto, che tali priorità siano state effettivamente rispettate.

I dati, estrapolati dalla BDNCP per ogni Regione/Commissario e acquisiti con l'indagine ANAC, hanno manifestato che numerosi interventi, senza dubbio necessari per la sicurezza della popolazione, tuttavia, si riferiscono a ripristini strutturali di opere danneggiate a causa della presenza di dissesti, ma non ad opere atte ad eliminare i dissesti.

Altresì, si è rilevato che, in molti casi, i lavori effettuati sono di modesta entità economica, circoscritti ad aree limitate che coinvolgono singoli Comuni e frequentemente ascrivibili a lavori di ordinaria manutenzione del territorio.

**Tali lavori sono senza dubbio assolutamente necessari per la corretta gestione del territorio**, rilevandosi che è proprio la carente manutenzione, spesso costituita da modesti lavori da eseguirsi a cadenze temporali regolari, la causa di disastri che procurano i danni maggiori anche in termini di vite umane. Si pensi, ad esempio, ai piccoli corsi d'acqua a carattere torrentizio, la cui mancata pulizia dell'alveo e delle sponde può causare esondazioni anche per piogge affatto eccezionali o all'innesco di frane, che pur localizzate e superficiali, cagionano gravi danni a causa di carente o assente cura dei pendii prospicienti gli abitati.

Inoltre, considerato che è alquanto improbabile che a livello regionale si abbia una così capillare conoscenza del territorio e che, spesso, per tali modesti interventi di ordinaria manutenzione (inferiori anche a 150.000

euro) non occorrono complesse progettazioni e che gli stessi vengano affidati in via diretta, o comunque con procedure semplificate, la circostanza che la gestione di tali piccole opere sia posta alla cura di un Commissario di livello regionale, dotato peraltro di ampi poteri, non sembra rispondere ai principi di semplificazione.

Ciò è ancora più vero se si considera che gli interventi gestiti dal Commissario, per la loro approvazione, devono seguire il procedimento di richiesta, valutazione e convalida come delineato dal DPCM 27 settembre 2021, il quale, è indispensabile in relazione ad interventi di una certa entità, ma rischia di determinare un appesantimento procedurale ed un allungamento dei tempi di attuazione e realizzazione dei piccoli interventi manutentivi che, se fossero posti a cura degli Enti locali, potrebbero essere realizzati in maniera molto più celere ed efficiente. Tale situazione, peraltro, oltre a rappresentare di per sé un *vulnus* in relazione ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'attività del singolo Commissario, rischia di sovraccaricare il lavoro delle Autorità di bacino preposte all'emanazione del parere di compatibilità, determinando lentezza ed inefficienza del sistema di attuazione degli interventi nel loro insieme.

Il Commissario può nominare uno o più soggetti attuatori e la normativa consente loro di operare secondo due diverse modalità: direttamente quali stazioni appaltanti o in sostanziale avvalimento. Tuttavia, alcuni Commissari/soggetti attuatori operano come stazioni appaltanti avvalendosi in qualche caso anche di altri soggetti, per lo più enti territoriali; altri ancora, pur facendo un largo utilizzo dell'avvalimento - previsto dal citato articolo 10, comma 4, del decreto-legge n. 91/2014 - in alcuni casi preferiscono operare direttamente come stazione appaltante, dimostrando pertanto che la distinzione non è sempre così netta.

**I Commissari che operano come stazioni appaltanti** sono in genere dotati di una propria articolata struttura, per lo più incardinata nell'organizzazione regionale degli uffici della quale si avvale, o presso dipartimenti di difesa del suolo o di protezione civile.

Dai dati forniti dalla BDNCP si desume che essi gestiscono soprattutto appalti che si collocano nella fascia di importo compresa tra 1.000.000 e 5.000.000 di euro, anche se non mancano una rilevante parte di affidamenti che si collocano anche nella fascia inferiore. Gli appalti di importo sopra soglia comunitaria, invece, rappresentano una piccola parte.

La situazione organizzativa/amministrativa dei **Commissari che operano per lo più in regime di avvalimento** si presenta, invece, più variegata e fortemente condizionata dall'organizzazione e dalla capacità operativa della stessa struttura regionale.

Si osserva, infatti, che alcuni Commissari si presentano ben organizzati e strutturati e si avvalgono di soggetti altamente specializzati che, di norma, operano nell'ambito della difesa del suolo; inoltre, pur operando in avvalimento, spesso il Commissario è dotato di un proprio staff tecnico-operativo, con funzioni di coordinamento, supporto tecnico-amministrativo e giuridico, oltre che di gestione del monitoraggio dello stato degli interventi.

Alcuni Commissari denunciano, invece, maggiori difficoltà operative, dichiarando di non riuscire neppure ad avvalersi, per l'attuazione degli interventi, dei poteri commissariali e di deroga previsti dalle vigenti disposizioni in materia (articolo 10, comma 2-*ter*, del decreto-legge n. 91/2014 e articolo 17-*octies* del decreto-legge n.80/2021).

Essi per lo più operano mediante trasferimenti contributivi agli enti locali (Comuni e Province) e ai consorzi di bonifica.

La scelta gestionale di tali Commissari è determinata dalla difficoltà di dedicare un'apposita struttura organizzativa alle attività poste a suo carico, a causa della carenza di personale nell'ambito dell'organizzazione regionale.

In alcuni casi il compito del Commissario sembrerebbe tradursi nell'acquisizione delle richieste provenienti dai territori e, previa valutazione della congruità delle stesse, nel successivo inserimento delle proposte progettuali nel sistema ReNDiS; una volta assentito il finanziamento, il Commissario procede alla assegnazione dello stesso alle stazioni appaltanti – ovvero i Comuni che hanno fatto l'originaria richiesta – per la realizzazione delle opere.

L'attività del Commissario rischia in tal modo di ridursi allo svolgimento di adempimenti di natura meramente burocratica, riduttivi della figura dello stesso, il quale, anche nella *ratio* della norma, dovrebbe assumere invece un fondamentale ruolo di coordinamento di tutte le esigenze rappresentate dagli enti locali e dei numerosi interventi dagli stessi proposti, specie a livello progettuale.

Al riguardo sono stati riscontrati possibili **fenomeni di frazionamento della progettazione di opere finalizzate al contrasto dei dissesti idrogeologici**, circostanza che, oltre a rappresentare un'inosservanza al Codice dei contratti pubblici, rischia di rendere gli interventi finanziati inefficaci.

Si consideri, infatti, che gli eventi calamitosi, le frane o le inondazioni che si verificano in un determinato territorio, in aree diverse ma limitrofe, sono spesso la locale manifestazione di un più ampio dissesto, il quale andrebbe studiato su più vasta scala e affrontato con una progettazione unitaria ed omogenea, a prescindere dalla realizzazione delle opere anche per singoli lotti funzionali.

**Tale analisi unitaria e conseguente progettazione andrebbe effettuata a livello regionale dal Commissario, il quale, soprattutto per tale finalità, andrebbe rafforzato con personale adeguato alle esigenze**

Al riguardo, molti Commissari hanno lamentato ritardi nella realizzazione delle opere, sia a causa di carenze nella progettazione degli interventi posti a cura degli enti locali/soggetti attuatori, spesso non adeguatamente strutturati allo scopo, sia per la frequente necessità di effettuare varianti in corso d'opera, comunque riconducibili ad originarie carenze progettuali.

Si vuole, in tal senso, rappresentare che, **malgrado sia prevista l'istituzione di un Commissario unico a livello regionale per il contrasto ai dissesti idrogeologici, spesso la progettazione e realizzazione degli interventi**

**risulta estremamente frammentata e posta alla cura di piccoli Comuni** non dotati di adeguate competenze tecniche e gestionali allo scopo predisposte.

Tale considerazione riveste carattere di particolare importanza anche alla luce del nuovo Codice dei contratti che prevede specifiche disposizioni relative alla qualificazione delle stazioni appaltanti.

Ulteriori cause di ritardo sono state segnalate dai Commissari in relazione alla lentezza con la quale gli enti competenti rilasciano i propri pareri e nulla osta.

Proprio con riferimento a tale ultimo aspetto, anche il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, nella Relazione annuale, ha evidenziato che *«sebbene il Commissario sia dotato di poteri straordinari, la cui attribuzione è dettata dalla necessità di attuare rapidamente opere di preminente interesse nazionale, quali sono gli interventi di prevenzione, mitigazione e contrasto al dissesto idrogeologico ai sensi dell'art. 36-ter del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, dalle relazioni annuali non emerge un diffuso e sistematico utilizzo di detti poteri da parte dei Commissari»*.

L'attivazione dei poteri di deroga non rappresenta un obbligo ma una possibilità demandata al Commissario per poter agire tempestivamente e in modo efficiente. In tal senso, si sottolinea come l'esercizio del potere derogatorio rappresenti fisiologicamente un'*extrema ratio*, che può essere utilizzata solo in casi del tutto eccezionali e adeguatamente motivati, attraverso apposite ordinanze, in ragione dei principi di *par condicio* e trasparenza sottesi all'agire della pubblica amministrazione.

Tuttavia, alla luce di quanto emerso, sembra che il mancato ricorso a tale potere sia da ricollegare, non alla valutazione discrezionale del Commissario sul come operare, ma all'impossibilità effettiva di esercitarlo in ragione della non adeguata strutturazione dell'ufficio posto a sua disposizione.

Si consideri, infatti, che per l'approvazione o l'avvio di un progetto, il Commissario può attivare i propri poteri sostitutivi - previsti dal decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185<sup>12</sup>- solo se lo stesso è dotato di personale in grado di supportarlo allo scopo e quindi in possesso di quelle competenze che gli consentono di "sostituire" l'ente preposto al rilascio del parere/nulla osta.

In via generale, tuttavia, più che all'attivazione dei poteri sostitutivi, parrebbe maggiormente opportuno riferirsi all'accelerazione di alcune procedure. Secondo quanto previsto dal decreto-legge n.77/2021, "le

---

<sup>12</sup>Il decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale" è stato convertito con modificazioni dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2.

*strutture regionali preposte al rilascio di pareri e nulla osta, anche ambientali, per gli interventi di prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico assumono le attività indicate dai Commissari di Governo come prioritarie' e, in tal senso, si ritiene che il Commissario/Presidente di Regione possa utilmente fornire alle proprie strutture adeguate indicazioni riguardo la priorità delle opere di contrasto ai dissesti idrogeologici.*

Si richiama, sul punto, quanto previsto dall'art. 17 *octies* del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, con cui si prevede che presso ogni Commissario sia istituito fino al 31 dicembre 2026 un contingente di personale non dirigenziale nel numero massimo complessivo di duecento unità.

Il succitato disegno di legge A.S. 1272 (decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153), poi, all'art. 9, comma 3, lettera b) attribuisce ampi poteri ai Commissari, i quali *«possono assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga a ogni disposizione di legge diverse da quelle in materia penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea».*

Alla luce di quanto sopra evidenziato, si ritiene opportuno modificare tale disposto prevedendo espressamente l'esercizio del potere di deroga come una facoltà in capo ai Commissari straordinari, ciò anche al fine di garantire una maggiore trasparenza delle procedure tramite cui i Commissari operano e salva la necessità di dotare gli stessi di strutture e risorse adeguate.

In tal senso, si suggerisce il seguente emendamento al testo:

all'art. 9, comma 3, lettera b) del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153 (A.S. 1272): *«2-quinquies. Per l'espletamento delle attività di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto-legge n. 133 del 2014, i Commissari di Governo, il Presidente della regione Valle d'Aosta e i Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano possono assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e ~~operano~~ **possono operare** in deroga a ogni disposizione di legge diverse da quelle in materia penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea».*

**Nelle procedure di finanziamento degli interventi un ruolo fondamentale è assunto dalle Autorità di bacino.**

Le Autorità di bacino hanno il compito fondamentale di effettuare la programmazione e la pianificazione territoriale, a livello di distretto idrografico, per la gestione del rischio idrogeologico, la gestione e la tutela delle risorse idriche, la difesa delle coste e l'uso sostenibile del suolo. Nell'ambito della procedura sopra delineata esse valutano gli interventi in termini di compatibilità con gli strumenti pianificatori vigenti, in relazione al rischio da frana (Piani di Assetto Idrogeologico – PAI) e al rischio da alluvioni (Piani di Gestione del Rischio da

Alluvioni – PGRA), nonché l'incidenza delle opere previste in progetto sulla mitigazione della pericolosità o del rischio idraulico ed idrogeologico rispetto alle aree interessate. Le Autorità di bacino sono chiamate ad esprimere un parere di compatibilità e ad attribuire un punteggio ulteriore per gli interventi che garantiscano l'attuazione delle misure dei PGRA.

Considerata la numerosità degli interventi proposti, può ben comprendersi il notevole carico di lavoro che tali strutture sono chiamate a svolgere<sup>13</sup>.

**Urge al riguardo risolvere tale criticità, anche eventualmente prevedendo un rafforzamento sostanziale in termini di risorse umane da dedicare alle Autorità di bacino stesse**, considerato l'importante ruolo assunto nel processo di approvazione delle opere e la necessità di effettuare le valutazioni delle proposte progettuali con una tempistica compatibile con le emergenze.

Si osserva, infatti, che, se da un lato vengono istituiti i Commissari dotati di ampi poteri con il compito di accelerare le procedure amministrative per l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle opere, dall'altro la circostanza che tutte queste opere, di qualsivoglia entità, debbano essere valutate e assentite dalle Autorità di bacino può causare un congestionamento dell'attività delle stesse, con il conseguente rallentamento delle procedure, un corto circuito nel sistema che rischia di vanificare l'intento acceleratorio per il quale era stato creato.

Da una parte, dunque, si ritiene che le Autorità di bacino vadano adeguatamente rafforzate in termini di personale, dall'altra si potrebbe sollevare dal compito di valutare opere di piccola entità, come spesso accade per quelle di ordinaria minuta manutenzione e che dovrebbero, in ogni caso, essere poste alla cura degli enti locali per la corretta gestione del territorio di loro competenza; tali interventi, come si è visto dai dati contenuti nella BDNCP, costituiscono peraltro una importante percentuale dei fondi spesi.

---

<sup>13</sup> Si segnala che la stessa ANCI - in un proprio documento presentato nel dicembre 2022, nell'ambito del gruppo di lavoro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - ha segnalato che «Le Autorità di bacino non hanno grandi dotazioni di personale (specie nelle aree con forte presenza di dissesti), gli interventi attualmente presenti in ReNDiS sono 11.000 e tardano nell'esprimere il parere chiedendo via via integrazioni documentali, si arriva anche a 2 anni per il rilascio di un parere».



**Un argomento di estrema rilevanza è costituito dal monitoraggio.**

I Commissari hanno segnalato la circostanza di dover alimentare numerosissime banche dati<sup>14</sup>, spesso inserendo in esse le medesime informazioni.

La questione è di fondamentale importanza, considerato che il monitoraggio degli interventi obbedisce a diverse esigenze: di natura tecnica scientifica, poiché è necessario che le opere realizzate siano adeguatamente censite anche al fine di verificarne l'efficacia di difesa del territorio; di natura economico-finanziaria, per l'ottimizzazione delle risorse e per consentire la corretta pianificazione dei finanziamenti futuri; **di trasparenza, per la verifica del rispetto delle procedure di affidamento delle opere pubbliche.**

A tal riguardo, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, in ottemperanza a quanto previsto al comma 16 dell'articolo 36-ter del decreto-legge n.77/2021, ha riferito di aver sottoscritto una Convenzione con ISPRA finalizzata all'attuazione dei processi di interoperabilità tra i sistemi informativi per il monitoraggio delle gare, dei progetti, delle opere pubbliche e degli investimenti correlati agli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico. In tale ambito di attività è compreso anche l'aggiornamento della piattaforma ReNDiS (Repertorio Nazionale degli Interventi per la Difesa del Suolo) dell'ISPRA.

Si ribadisce, sul punto, che **tutti i dati necessari al monitoraggio degli affidamenti devono essere inviati, ai sensi dell'articolo 23 del Codice dei contratti, alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP).**

Al riguardo, si ricorda che nella delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023 sono riportati nel dettaglio gli obblighi informativi da caricare nella banca dati e che attengono a tutte le fasi di gara:

1. La stipula e l'avvio del contratto
2. gli stati di avanzamento
3. i subappalti
4. le modifiche contrattuali e le proroghe
5. le sospensioni dell'esecuzione
6. gli accordi bonari

---

<sup>14</sup> Tale problematica era già stata attenzionata dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica nella sua relazione, che dopo aver riscontrato «*un notevole ritardo nell'aggiornamento delle banche-dati dedicate al monitoraggio degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico*», precisava che «*i Commissari di Governo sottolineano il notevole aggravio operativo che le strutture deputate al loro supporto devono sostenere per provvedere all'alimentazione contemporanea di più banche dati e, allo stesso tempo, rimarcano la necessità di assicurare l'interoperabilità tra i diversi sistemi informativi*».

7. le istanze di recesso

8. la conclusione del contratto

9. il collaudo finale.

La banca dati ReNDiS è, d'altro canto, un potente strumento conoscitivo, poiché in essa sono contenuti tutti i documenti dell'intervento di cui si chiede il finanziamento e che le Autorità di bacino devono valutare ai fini del rilascio del relativo nulla osta. La documentazione consta fra l'altro dei documenti tecnici del progetto dell'intervento (o di fattibilità tecnica economica o esecutivo), del quadro economico di progetto, dell'atto di nomina del Rup, dei documenti di verifica e validazione, degli eventuali pareri e autorizzazioni acquisite.

Se la Banca dati ReNDiS di ISPRA appare esaustiva in relazione a tutta la documentazione dell'intervento prima della gara, la BDNCP di ANAC appare complementare per tutte le informazioni necessarie per il monitoraggio dell'opera dalla fase di gara fino al collaudo della stessa, con il vantaggio inoltre, rispetto a quest'ultima, di consentire il monitoraggio fisico dei singoli interventi e di rispondere all'esigenza, rappresentata dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, di un controllo effettivo di realizzazione delle opere, che va oltre al solo controllo sull'avanzamento finanziario dell'investimento.

Le possibili integrazioni che ISPRA e il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica riterranno di apportare alla Banca dati ReNDiS per il migliore monitoraggio degli interventi, dovranno, altresì, tenere conto del rispetto del principio dell'unicità dell'invio dei dati di cui all'articolo 19 del Codice dei contratti<sup>15</sup>, ciò impedirebbe di alimentare tale banca dati con informazioni riferibili alla fase di gara o post-gara che, come detto, sono contenute nella BDNCP.

Al fine di ridurre l'attività dei Commissari e rendere conoscibili le informazioni già contenute nelle numerose banche dati oggi presenti, si auspica di prevedere un meccanismo che consenta l'inserimento dei dati una sola volta: nella Banca dati ReNDiS per tutto quanto richiesto prima della gara e nella BDNCP dalla fase della gara in poi.

---

<sup>15</sup> Infatti, l'articolo 19, al comma 2, prevede che: "In attuazione del principio dell'unicità dell'invio, ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo, non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema informativo ricevente. Tale principio si applica ai dati relativi a programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché a tutte le procedure di affidamento e di realizzazione di contratti pubblici soggette al presente codice e a quelle da esso escluse, in tutto o in parte, ogni qualvolta siano imposti obblighi di comunicazione a una banca dati o a un sistema informativo".

## 6. Conclusioni

In definitiva, alla luce di quanto esposto, l'Autorità segnala l'opportunità di intervenire in modo sistematico per razionalizzare la complessa materia delle procedure vigenti per il finanziamento, la realizzazione ed il monitoraggio degli interventi di contrasto e mitigazione dei dissesti idrogeologici.

Nel dettaglio, l'Autorità suggerisce una revisione sistemica delle procedure attualmente vigenti per il finanziamento, la realizzazione ed il monitoraggio degli interventi di contrasto e mitigazione dei dissesti che tenga conto degli aspetti di seguito elencati.

**1)** L'opportunità di **espungere dalle procedure di valutazione degli interventi**, finalizzate all'erogazione dei finanziamenti, **le piccole manutenzioni ordinarie**, spesso di modestissimo importo, che vanno comunque poste alla cura degli enti locali/amministrazioni competenti.

Esse sono assolutamente probanti al fine della prevenzione dei dissesti, ma non manifestano alcun carattere di eccezionalità, attengono alla ordinaria gestione delle aree e vanno effettuate ciclicamente, secondo le consuete regole di buon governo del territorio. I dati estratti dalla BDNCP manifestano che una notevole mole di affidamenti posti a carico dei Commissari si riferiscono a tale tipologia di opere. Una procedura come quella delineata dal DPCM 27 settembre 2021, che prevede l'impiego di tempo e pregiate risorse tecniche (soprattutto del Commissario e dell'Autorità di bacino), non appare giustificata per la valutazione di siffatti interventi e rischia peraltro di rallentare, anziché accelerare, la realizzazione di tali piccoli ma fondamentali lavori. L'eliminazione di tali opere dal circuito di valutazione di cui al citato DPCM, comporterebbe un notevole sgravio sia per il Commissario sia per le Autorità di bacino, contribuendo fra l'altro a riportare ad una situazione di ordinarietà la gestione del territorio a livello locale che appare invece ormai rassegnata ad una situazione di perenne emergenza. Analoga considerazione può farsi per la ricostruzione di strutture danneggiate da eventi estremi (strade, edifici...), anche esse necessarie per la sicurezza della cittadinanza ma che, tuttavia, poco hanno a che vedere con le opere di protezione dei dissesti idrogeologici riferendosi più alla riparazione dei danni causati dai dissesti che alla prevenzione degli stessi. Per tali interventi, pure posti alle cure del Commissario, è opportuno valutare preventivamente quelli che necessitano di un parere dell'Autorità di bacino.

**2) Prevedere un coordinamento, in capo al Commissario, sulla progettazione di tutti gli interventi di contrasto e mitigazione dei dissesti idrogeologici proposti dagli enti territoriali**, fermo restando il **potere di avvalimento** che consente l'ausilio di organismi competenti che riterrà di coinvolgere nella progettazione.

In alcuni casi, infatti, i modesti importi degli interventi derivano da fenomeni di frazionamento della progettazione di opere finalizzate al contrasto dei dissesti idrogeologici, circostanza che, oltre a rilevare ai

fini di un'eventuale violazione del Codice dei contratti, rischia di rendere gli interventi sostanzialmente inefficaci.

Si consideri, infatti, che eventi calamitosi, frane o inondazioni che si verificano in un determinato territorio, in aree diverse ma limitrofe, sono spesso la locale manifestazione di un più ampio dissesto, il quale andrebbe perciò studiato su più vasta scala e affrontato con una progettazione unitaria ed omogenea, fermo restando la possibilità che le opere possano essere realizzate per singoli lotti funzionali.

Molti Commissari hanno lamentato ritardi e inefficienze nella realizzazione dei lavori in conseguenza di progettazioni carenti effettuate da piccoli Comuni, non dotati di adeguate competenze tecniche e gestionali.

Tale criticità potrebbe essere superata anche alla luce del nuovo Codice dei contratti il quale prevede specifici obblighi di qualificazione delle Stazioni Appaltanti. Infatti, ai sensi del 2° comma dell'art. 62 del Codice dei contratti, le stazioni appaltanti e le centrali di committenza devono ottenere la qualificazione da parte di ANAC.

Tale qualificazione ha la finalità di attestare la capacità delle stazioni appaltanti di gestire direttamente, secondo criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, e nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, le attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro.

Tuttavia, qualora si consentisse ai Commissari di operare in completa deroga anche di tale obbligo sancito dal Codice dei contratti e si ammettesse la possibilità per gli stessi di avvalersi di stazioni appaltanti prive di competenze tecniche e gestionali adeguate, si vanificherebbe la *ratio* sottesa all'art. 62 Codice contratti.

**3) Prevedere un rafforzamento e un'adeguata strutturazione per le Autorità di bacino** le quali - pur nell'ipotesi che vengano sgravate dall'impegno di dover valutare piccole opere di manutenzione o altri lavori non direttamente finalizzati alla prevenzione e mitigazione dei dissesti - assumono un ruolo fondamentale nel sistema delineato da DPCM sopra richiamato.

## 7. Proposta di integrazione normativa

Per quanto riguarda la necessità di prevedere un **monitoraggio unitario degli interventi** sulle opere di contrasto e mitigazione dei dissesti idrogeologici, si è avuto modo di evidenziare che nell'attuale sistema i Commissari sono chiamati ad alimentare numerosi e diversi database, con impegno di tempo e risorse.

Al fine di ottenere una semplificazione procedurale che consenta sia di snellire l'attività dei Commissari sia di realizzare un efficiente sistema di conoscibilità e monitoraggio di tutti i dati, si propone di mantenere in essere le sole Banca dati ReNDiS e Banca dati Nazionale dei contratti pubblici, implementandole in modo da evitare ripetizioni nell'inserimento delle informazioni.

Si deve, infatti, tenere conto che, per quanto attiene ad alcune tipologie di dati relativi alla fase di affidamento e alle fasi successive, si verifica una duplicazione rispetto alle informazioni sul ciclo di vita del contratto pubblico (programmazione, affidamento ed esecuzione) che i soggetti attuatori devono già inserire.

Si propone, dunque, nel rispetto del principio dell'unicità dell'invio, di effettuare l'**inserimento dei dati una sola volta**, ovvero nella Banca dati ReNDiS per tutto quanto richiesto prima della gara e nella BDNCP dalla fase della gara in poi, auspicando la creazione di un sistema unitario tramite utilizzo di codici univoci per l'identificazione di uno stesso intervento al fine di promuovere l'interoperabilità delle banche dati.

Alla luce di ciò, dunque, viene di seguito formulato un possibile intervento emendativo.

All'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153 (A.S. 1272) dopo la parola "decreto" inserire la seguente proposizione: **«È assicurata l'interoperabilità tra la banca dati ReNDiS e la Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'art. 23 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, nel rispetto del principio dell'unicità dell'invio del dato di cui all'art. 19 del medesimo decreto legislativo».**

Si rileva al riguardo che il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica sta provvedendo, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 36-ter del decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, in accordo con ISPRA, ad incrementare e razionalizzare la banca dati ReNDiS.

ANAC si rende disponibile ad una pronta e proficua collaborazione che potrà essere attivata per il coordinamento delle informazioni da inserire nelle rispettive banche dati anche al fine di evitare eventuali ripetizioni.

Si rinvia, infine, per tutte le considerazioni e le osservazioni di carattere tecnico al documento allegato (Allegato 1).

Approvato dal Consiglio nella adunanza del 20 novembre 2024.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 29 novembre 2024

Il Segretario, Valentina Angelucci

Firmato digitalmente