

COME MIGLIORARE LE POLITICHE DI PREVENZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO

Domanda di valutazione

POLITICHE DI GESTIONE DEL TERRITORIO: COSA DOBBIAMO CAMBIARE?

1. Come migliorare le politiche di gestione dei territori in relazione al dissesto idrogeologico per superare l'approccio solo emergenziale? Come rinnovare le politiche e cosa riproporre, a fronte dei risultati ad oggi ottenuti?
2. Quali sono le effettive cause che ostacolano e/o rallentano l'attuazione di quanto pianificato nei diversi strumenti di programmazione e pianificazione settoriale? La disponibilità di risorse finanziarie dedicate è sufficiente?
3. Su questo tema le politiche di coesione si intrecciano con vari strumenti di policy, decisi e gestiti a vari livelli. L'interazione tra i diversi livelli è efficace o è tra le cause che rallentano l'attuazione?
4. Il coinvolgimento del territorio (p.es. con i Contratti di fiume) in quali fasi interviene, con quali modalità e con quali effetti?
5. Cosa ci dicono le evidenze sugli esiti di diverse forme di *governance*?
6. Cosa ci dicono le evidenze sul ruolo giocato dalle politiche di coesione? Su quali dimensioni le politiche di coesione (e il loro peculiare apparato di condizionalità, limiti, opportunità, apparati informativi) sono riuscite a incidere? Attraverso quali strumenti? In quali condizioni?

Ambito

La domanda di valutazione affronta un problema molto ampio, la cui trattazione è caratterizzata da profili di complessità nell'interazione tra i diversi fattori ed elementi. Tale complessità condiziona in modo sostanziale le risposte alle domande che ci siamo posti. Per inquadrare le evidenze tratte dalle valutazioni e dagli altri documenti consultati, è utile richiamare il quadro normativo e pianificatorio fornendo brevi cenni alle questioni di carattere generale che sono oggetto di discussione e confronto nelle sedi istituzionali competenti e nel mondo accademico e che potranno essere oggetto di approfondimenti successivi.

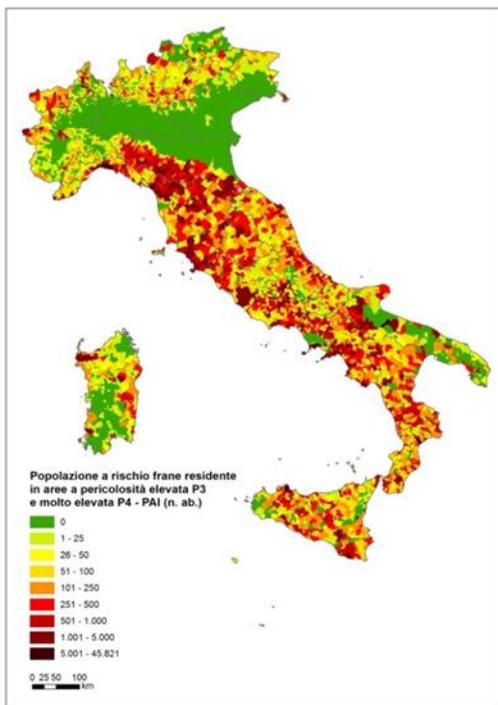
Il problema

Il dissesto idrogeologico costituisce un tema di particolare rilevanza per l'Italia a causa degli impatti sulla popolazione, sulle infrastrutture lineari di comunicazione e sul tessuto economico e produttivo. Verificatosi a partire dal secondo dopoguerra, il forte incremento delle aree urbanizzate ha portato a un considerevole aumento degli elementi esposti a frane e alluvioni e quindi del rischio, spesso in assenza di una corretta pianificazione territoriale e con ripetuti e diffusi fenomeni di abusivismo edilizio. Le superfici artificiali sono passate, infatti, dal 2,7% negli anni '50 al 7,65% del 2017 (**ISPRA 2018**). L'abbandono delle aree rurali montane e collinari ha, inoltre, determinato un mancato presidio e manutenzione del territorio.

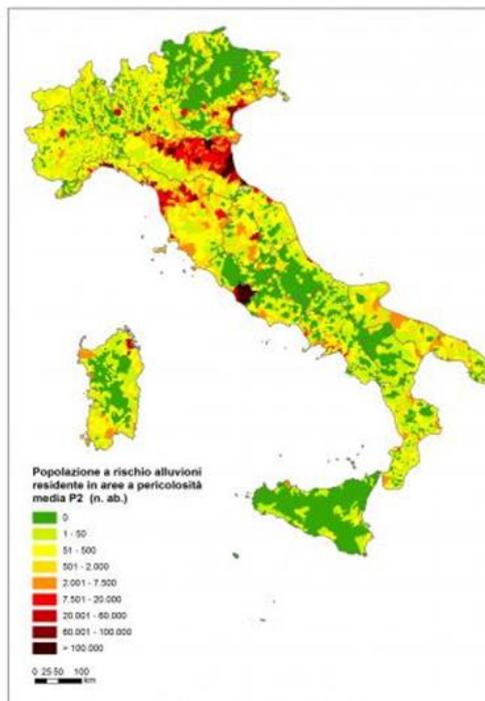
Considerata la generale fragilità geologica, morfologica e idrografica dell'Italia e le gravi conseguenze dell'abbandono dei territori che si protrae da molto tempo, l'esposizione al rischio di catastrofi naturali è molto elevata, come testimoniato da pochi dati essenziali contenuti nel Rapporto ISPRA 2018: oltre il 90 per cento dei comuni italiani è esposto a rischio frane lungo tutta la dorsale alpina e appenninica (l'Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia ne censisce circa 621.000 che interessano un'area di circa 23.700 kmq, pari al 7,9% del territorio nazionale) e a rischio alluvioni (circa 2 milioni di abitanti – 3,2% del totale nazionale – rischiano di subire danni nello scenario di pericolosità idraulica elevata e circa 6 milioni – 10% del totale nazionale – nello scenario di pericolosità media).

Tale scenario è peraltro aggravato dai mutamenti climatici in atto, che creano una maggiore probabilità di fenomeni catastrofici e aumentano le aree a rischio.

Ambito



Popolazione esposta a frane (ISPRA 2018)



Popolazione esposta a rischio alluvioni (ISPRA 2018)

La risposta di policy

A fronte di tale situazione, le misure di difesa del suolo risultano insufficienti a rispondere ai fabbisogni e agli obiettivi individuati dagli strumenti di pianificazione territoriali. Non solo, le risorse finanziarie spese sono largamente finalizzate a gestire emergenze, con ritardi sulle reali esigenze di tutela ed in assenza di un quadro di riferimento unitario entro il quale collocare la fase e gli strumenti di prevenzione. Dal 1998 al 2018 l'Italia ha speso circa 20 miliardi di euro per riparare i danni causati dal dissesto (circa un miliardo l'anno in media) a fronte di 5,6 miliardi di euro investiti in opere di prevenzione (circa 300 milioni l'anno) (Zanchini et al., 2019; Osservatorio di Legambiente, 2019).

Nel nostro Paese, manca ancora una credibile, seria e diffusa politica di previsione e prevenzione, da attuare attraverso specifici strumenti di analisi ed attraverso una pianificazione che abbia la gestione sostenibile e duratura del territorio come primario criterio guida, riconoscendolo come risorsa da proteggere e da gestire piuttosto che da sfruttare.

Le origini della complessità nella risposta di policy: evoluzione dell'apparato normativo

A partire dall'inizio del '900, la gestione del territorio ha visto in Italia l'introduzione di strumenti legislativi che hanno disciplinato strumenti operativi e di controllo.

Ad eccezione del Regio Decreto n. 3267 del 1923, focalizzato sul vincolo idrogeologico, la gestione dei boschi e la sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, l'Italia ha scontato fino al 1989 un forte ritardo nella promulgazione di norme che imponessero di considerare i fenomeni di origine naturale, quali frane e alluvioni, nella pianificazione territoriale e urbanistica. La Legge n. 183/1989 è infatti la prima norma organica per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo che individua il bacino idrografico come base territoriale di riferimento per la protezione idrogeologica e le Autorità di Bacino (AdB) quali istituzioni

Ambito

responsabili della predisposizione del Piano di Bacino. Quest'ultimo è uno strumento fondamentale per la pianificazione territoriale e per la programmazione di opere di sistemazione ed è sovraordinato agli altri piani di livello regionale, provinciale e locale.

Tuttavia, la Legge 183/1989 non ha avuto piena attuazione fino all'evento catastrofico di Sarno del 1998, se non con pochi Piani stralcio adottati. Infatti, la norma prevede che il Piano di bacino possa essere redatto ed approvato anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali, purché essi costituiscano, comunque, fasi sequenziali e correlate rispetto ai contenuti delineati per i piani di bacino. Con l'emanazione del Decreto Legge n. 180/1998, convertito nella L. 267/1998, viene impressa un'accelerazione all'individuazione, perimetrazione e classificazione delle aree a pericolosità e rischio frane e alluvioni, all'adozione dei Piani stralcio di bacino per l'Assetto Idrogeologico (PAI) e delle misure di salvaguardia con vincoli e regolamentazioni d'uso del territorio. La legge 183/89 è stata successivamente abrogata e in parte integrata nel D.Lgs. 152/2006 (Testo unico relativo alle norme in materia ambientale), le AdB sono state soppresse con l'istituzione dei "distretti idrografici".

Il tentativo di riordino organico delle norme per la difesa del suolo (D.lgs. 152/2006) non ha ancora prodotto esiti efficaci anche per quanto riguarda gli aspetti del coordinamento dei diversi livelli di pianificazione ordinaria e straordinaria, di programmazione e di finanziamento degli interventi previsti dalle norme vigenti, limitandosi a riproporre parti dei provvedimenti abrogati talvolta in maniera incoerente e incompiuta. Si registrano, quindi, il mancato completamento del riassetto della *governance*, una frammentazione e stratificazione degli strumenti e degli enti, con l'impossibilità, in molti casi, di ricostruire la filiera delle responsabilità e delle competenze e un sostanziale scollamento tra i soggetti chiamati a programmare e a pianificare e quelli deputati a realizzare, gestire e monitorare gli interventi.

Al quadro appena delineato dobbiamo aggiungere la complessità derivante dalla normativa sulle emergenze e dai relativi strumenti di intervento.

Le principali criticità si possono sintetizzare quindi nei seguenti aspetti: complessità del quadro normativo; pluralità di soggetti istituzionali competenti; carenza di strutture tecniche adeguate che svolgono attività programmatoria, progettuale, istruttoria, gestionale e di controllo, necessità di collegamento tra pianificazione e programmazione a scala di distretto e pianificazione e programmazione a scala regionale, disciplina giuridica in materia urbanistica non efficacemente integrata con la materia ambientale, preponderante ricorso alla "pratica dell'emergenza" con il commissariamento di interi comparti amministrativi (**Centro Studi Kennedy, 2016; Tira e Zazzi, 2010**).

La governance: Piani e altri strumenti

La pianificazione di riferimento in materia è rappresentata dai Piani Stralcio per l'Assetto idrogeologico (PAI) e dai Piani di gestione del rischio alluvioni (PGRA) la cui predisposizione e attuazione compete alle AdB distrettuale. Entrambi rappresentano stralci di settore funzionali del Piano di bacino relativi alla pericolosità ed al rischio da frana ed idraulico, contenente, in particolare, l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico, nonché le relative misure di salvaguardia. I PAI riflettono la visione del territorio operata con legge n. 183/1989 e hanno assunto come campo di indagine i bacini idrografici. In particolare, essi contengono la perimetrazione delle aree affette da pericolosità idraulica e geologica, esprimono una valutazione delle condizioni di pericolosità, riconnettono ad essa una classificazione delle aree e una corrispondente disciplina normativa.

L'elaborazione dei PGRA ha dato attuazione alla Direttiva Europea 2007/60 relativa alla valutazione e alla gestione di rischi di alluvione. Con tale strumento sono state perimetrate aree potenzialmente allagabili secondo tre differenti scenari temporali (30 anni, frequente; 100 anni, medio; 300 anni, raro) e aree a rischio in

Ambito

relazione al numero di abitanti, al tipo di attività economica e al patrimonio culturale e ambientale presenti. Esso si differenzia dai PAI per una visione più ampia di tutela superando quella strettamente regolamentale d'uso del territorio ed è maggiormente proiettato alla gestione dei possibili eventi alluvionali, con ampi risvolti riferiti, quindi, alle azioni di protezione civile. Prescrizioni di carattere vincolante sono rinvenibili nei PAI che incidono direttamente sulla pianificazione urbanistica e per i quali il legislatore prevede uno specifico meccanismo di adeguamento. Non contiene invece prescrizioni vincolanti il PGRA che è privo di una disciplina normativa (Lanna, 2019).

Pur con tale distinzione di fondo, si tratta di strumenti fortemente correlati i quali richiedono un incisivo coordinamento dei contenuti al fine di garantire l'attuazione unitaria della pianificazione di distretto.

Il Piano di bacino ha valore di piano territoriale di settore ed è lo 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 ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.

Dopo un regime di proroga delle precedenti AdB protrattosi per oltre 10 anni, nel febbraio 2017, l'effettivo subentro delle AdB di distretto idrografico alle AdB nazionali, interregionali e regionali (avvenuto con l'entrata in vigore del Decreto del MATTM n. 294/2016) ha determinato disomogeneità regionali laddove, strumenti di pianificazione di settore, dai PAI ai PGRA, sono stati predisposti dalle precedenti AdB ai diversi livelli nazionali interregionali e regionali.

Con l'obiettivo di ottimizzare l'utilizzo delle diverse fonti finanziarie dedicate ad affrontare il dissesto idrogeologico e recuperare i ritardi accumulati nella realizzazione degli interventi programmati, l'Italia si è dotata di un Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico e la tutela della risorsa ambientale, articolato in misure di emergenza, prevenzione, manutenzione e ripristino, semplificazione e rafforzamento della *governance* (Dpcm 20/2019, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 88 del 13/04/2019). È prevista una *governance* rafforzata, basata sul raccordo tra la Cabina di Regia Strategia Italia (istituita con DPCM del 15 febbraio 2019 quale organo di raccordo politico, strategico e funzionale dell'azione di Governo) e il Ministero dell'Ambiente per promuovere una "finanza unificata" che renda più agevole l'allocatione delle risorse e l'attuazione degli interventi. Il Piano prevede anche azioni finalizzate a garantire una maggiore omogeneizzazione e integrazione delle banche dati esistenti, per assicurare una programmazione dei lavori e un monitoraggio efficaci del Piano stesso.

Nell'ambito dei lavori di coordinamento della Cabina di Regia "Strategia Italia" sono state stabilite e condivise intese in merito alla elaborazione e alla tempistica di predisposizione del Piano Stralcio 2019 tra le amministrazioni a diverso titolo coinvolte dall'attuazione del Piano, anche per evidenziare le criticità che ne potessero ostacolare l'elaborazione e definire strumenti per il loro superamento. Gli interventi oggetto del Piano Stralcio 2019 sono stati individuati all'interno dei Piani di Protezione Civile. Le istruttorie per la definizione degli elenchi di interventi gli interventi di emergenza, di competenza del MATTM, sono state svolte nell'ambito delle Conferenze di Servizio per le singole Regioni in collaborazione con i Commissari per l'emergenza, i Commissari per il dissesto e le AdB distrettuali. Nel mese di luglio 2019, il Ministro dell'Ambiente ha firmato l'elenco degli interventi selezionati: complessivamente oltre 315 milioni di Euro di progetti esecutivi di tutela del territorio dal dissesto idrogeologico per un totale di 263 interventi, tutti caratterizzati da urgenza e indifferibilità.

Un possibile strumento di ausilio al miglioramento della *governance* è il "Contratto di Fiume" (CdF), soprattutto per la capacità di coinvolgere i portatori di interesse nel processo di pianificazione.

Nato in Francia nei primi anni '80 e diffusosi nel resto dell'Europa centrale nel decennio successivo, il Contratto di Fiume è uno strumento di programmazione negoziata collegato a processi di riqualificazione e

Ambito

valorizzazione dei bacini fluviali. In Italia, il CdF conosce la sua originale (a partire dal 2004) ed ancora oggi più avanzata espressione nell'esperienza della Lombardia. Nella normativa italiana i contratti di fiume sono stati introdotti con l'art. 68-bis del D. Lgs 152/2006 che recita : *"I Contratti di Fiume concorrono alla definizione e all'attuazione degli strumenti di pianificazione di distretto a livello di bacino e sottobacino idrografico, quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali aree"*.

Una grande opportunità per il miglioramento della *governance* è offerta dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) che richiede, fra l'altro, siano elaborate le strategie di sostenibilità regionali secondo i principi e gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Tali strategie, attualmente in corso di redazione, rappresentano un'occasione per il governo complessivo delle problematiche ambientali a livello regionale e locale mettendo a sistema i diversi livelli di pianificazione e superando così l'attuale approccio emergenziale.

La SNSvS pone una cura particolare nell'individuazione di obiettivi legati alla resilienza e alla «custodia» di territori, beni culturali e paesaggi.

Molti obiettivi della strategia SNSvS sono attuabili attraverso il coinvolgimento e la "partecipazione attiva" dei cittadini – partecipazione che richiede strumenti di facilitazione dei processi.

Processi di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e valutazione degli esiti di piani e programmi

Le prime domande valutative sull'efficacia potenziale degli obiettivi delle strategie di intervento su un territorio vengono poste proprio nel processo di VAS sia nella fase di definizione, elaborazione e approvazione del Piano e/o Programma, sia in fase di monitoraggio ambientale. Questo suggerisce di attivare complementarità e sinergia dei percorsi valutativi di piani e programmi.

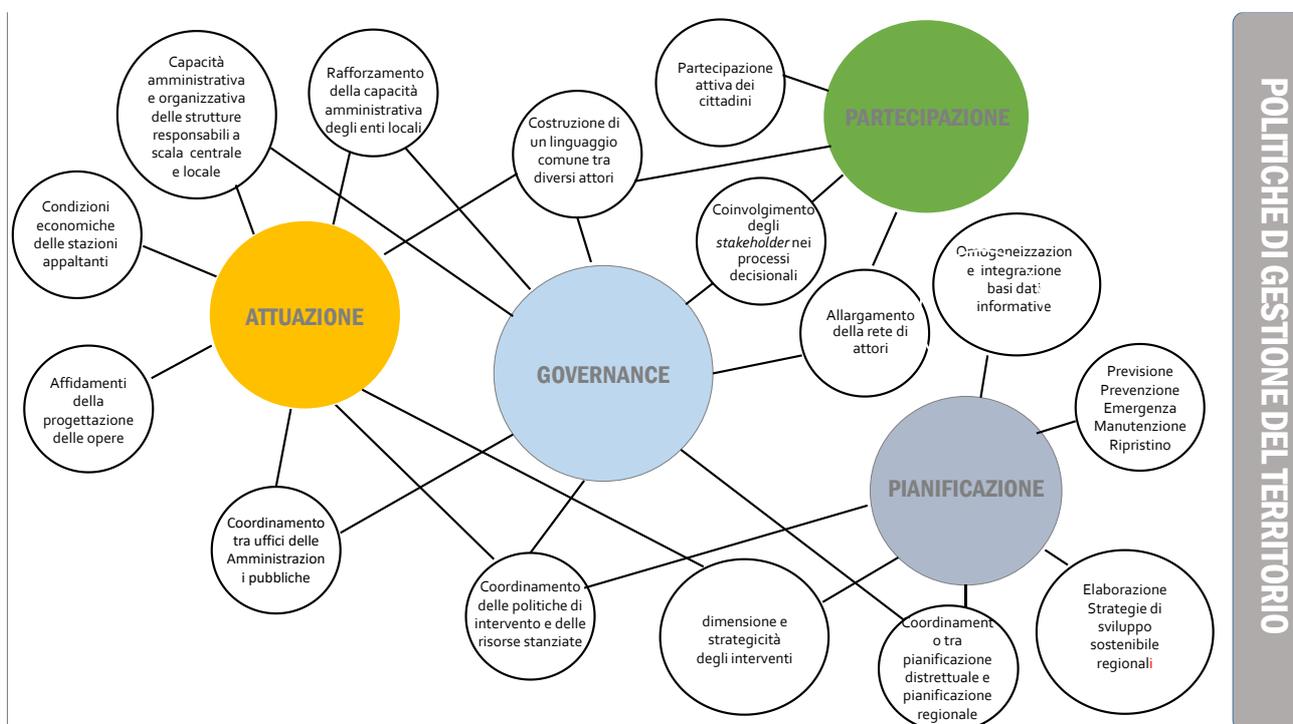
Si parte, quindi, dagli esiti della VAS e dalla scelta degli obiettivi/azioni da monitorare per verificare l'efficacia degli interventi. In particolare, il monitoraggio è finalizzato al "miglioramento continuo" del processo stesso attraverso la realizzazione di sistemi di controllo iterativi (ciclici) che garantiscano il passaggio da procedure di verifica formale (conformità e legittimità) a metodi più sostanziali che mettano in evidenza i risultati e gli impatti delle politiche sull'ambiente (strumenti di supporto alle decisioni), funzionali a riorientare il piano stesso.

La scarsa attitudine a realizzare concretamente le attività di monitoraggio ambientale caratterizza in maniera per lo più omogenea il panorama europeo e italiano e nello specifico, come si riscontra nei "Rapporti sull'attuazione della VAS in Italia 2017 (Dati 2016) e 2018 (Dati 2017)" (**MATTM 2017 e 2018**), i maggiori elementi di criticità risiedono nella rilevazione dei dati, in particolare a livello regionale – locale, spesso molto carenti. Pertanto, è plausibile ritenere che, in molti casi, gli obblighi relativi all'esecuzione del monitoraggio ex-post risultino disattesi. L'assenza di una costante attività di monitoraggio e reporting preclude ogni possibilità di confronto tra gli esiti di VAS ed i risultati ottenuti dalle valutazioni ex-post, limitando di fatto la possibilità di ogni ulteriore evoluzione del procedimento con la conseguenza che l'intera attività di pianificazione e di VAS appare quindi ristretta al solo ambito predittivo. Inoltre, tale assenza di monitoraggio ambientale limita la possibilità di innovare e modificare piani e programmi e, con essa, anche l'opportunità di tenere conto di eventuali effetti ambientali non preventivati.

La funzione delle politiche di coesione

Ambito

In questo contesto, le politiche di coesione, comunitarie e nazionali, hanno promosso interventi di prevenzione e difesa dal rischio idrogeologico fin dagli inizi degli anni Duemila con il Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006. Hanno, inoltre, fortemente sostenuto la predisposizione e adozione degli strumenti di pianificazione e programmazione settoriale allora di fatto assenti (PAI) nelle regioni del Mezzogiorno, anche attraverso azioni mirate di assistenza tecnica. Nella consapevolezza dell'importanza della tenuta del territorio, le politiche di coesione hanno proseguito la loro azione di sostegno per la prevenzione e difesa del suolo ancora nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, con concentrazione finanziaria prevalente nel Mezzogiorno.



Elenco delle evidenze e argomentazione

Elenco delle evidenze e argomentazione

La scarsa attività valutativa che ha riguardato la tematica della prevenzione del rischio idrogeologico e, più in generale, la scarsa attenzione per la domanda valutativa ambientale non hanno permesso l'acquisizione di informazioni e dati su cui costruire una riflessione approfondita. Sono scarse le evidenze sui risultati capaci di rispondere in modo esaustivo alle domande valutative individuate in questa analisi.

D'altra parte, la scarsità di valutazioni è di per sé un'"evidenza" che stimola a sollecitare una maggiore attenzione su un tema che nel prossimo periodo di programmazione 2021-2027 assumerà ancora maggiore rilevanza rispetto ai passati cicli e viene considerata tema unificante "territorio e risorse naturali per le generazioni future" per la programmazione futura, in quanto riconosciuta come una delle sfide che l'Italia deve vincere per perseguire efficacemente gli obiettivi europei (**Dipartimento per le Politiche di Coesione, 2019**).

Di seguito, le evidenze valutative riconducibili ad alcuni aspetti critici nel processo di pianificazione, programmazione e attuazione delle azioni di contrasto al dissesto idrogeologico:

- 1) *Governance*: debolezza delle strutture amministrative deputate all'attuazione con ricadute significative in termini di tempi lunghi per la realizzazione degli interventi programmati e assenza di adeguati controlli e monitoraggi;
- 2) Profili di inefficacia degli interventi contro il dissesto: frammentazione e parzialità degli interventi selezionati e necessità di migliorare il coordinamento delle politiche di intervento e delle risorse stanziare;
- 3) Ritardi nell'acquisizione delle progettazioni esecutive degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico.

1) GOVERNANCE: DEBOLEZZA DELLE STRUTTURE AMMINISTRATIVE DEPUTATE ALL'ATTUAZIONE CON RICADUTE SIGNIFICATIVE IN TERMINI DI TEMPI LUNGI PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI PROGRAMMATI E ASSENZA DI ADEGUATI CONTROLLI E MONITORAGGI

Si registrano tempi molto lunghi per l'attuazione degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico inseriti in programmi di intervento con risorse allocate. Le cause dei ritardi sono molteplici:

- scarsa capacità amministrativa degli enti locali (nella gestione delle gare per la progettazione e per l'affidamento delle opere);
- accentuate difficoltà da parte delle amministrazioni nazionali e locali di incardinare l'attività di tutela e prevenzione nelle funzioni ordinarie e il conseguente ricorso ripetuto alla gestione commissariale;
- frammentazione e disomogeneità delle fonti dei dati sul dissesto;
- difficoltà finanziarie delle stazioni appaltanti;
- debolezza delle strutture regionali preposte alla gestione dei programmi. Le debolezze sono legate

Elenco delle evidenze e argomentazione

anche alla mancanza di continuità delle strutture dirigenziali;

- mancanza di efficace coordinamento tra uffici delle Amministrazioni pubbliche per il rilascio di pareri e nulla osta e mancanza di interoperatività informativa tra Stato e Regioni.

Le evidenze raccolte

Nel caso analizzato della Regione Lazio (**ISMERI EUROPA, 2015**), sono state rilevate:

- Difficoltà derivanti da a) numerosità e varietà dei soggetti coinvolti, b) dimensioni finanziarie, spesso rilevanti, dei progetti, e c) particolare complessità progettuale e tecnica;
- "Ritardo attuativo" come principale causa dell'inefficacia delle strategie d'intervento poste in atto;
- Complessità procedurali, bottleneck (colli di bottiglia) finanziari, progettuali o di coordinamento.

Le cause dei ritardi sono state classificate secondo alcune categorie condivise con la Regione, volte a differenziarne le possibili soluzioni:

- I. cause di contesto, ossia riferite alla capacità amministrativa e ai vincoli di gestione del bilancio delle amministrazioni coinvolte;
- II. cause dovute ad autorità terze responsabili di rilasciare pareri o permessi;
- III. cause endogene al sistema di gestione e controllo del POR FESR Lazio e alle modalità di gestione dei singoli interventi da parte degli Enti beneficiari (inerenti complessità o lungaggini amministrative, blocchi procedurali, complessità dei processi, ecc.).

In particolare, hanno operato:

- Criticità interne ai beneficiari (insufficiente capacità amministrativa degli Enti Locali; problemi nella gestione della fase di affidamento dei servizi di progettazione e della realizzazione delle opere; difficoltà finanziarie della stazione appaltante;
- Criticità interne all'Autorità di Gestione del Programma Operativo e agli apparati regionali direttamente coinvolti nell'attuazione delle linee di intervento dedicate (criticità organizzative e problemi inerenti la filiera di programmazione, la gestione dei pagamenti e dell'iter amministrativo);
- Criticità esterne connesse al rispetto del Patto di stabilità interno;
- Criticità esterne legate all'acquisizione delle autorizzazioni e dei pareri necessari per realizzare l'opera (Genio Civile, Nulla osta e/o parere paesaggistico ai sensi del Codice Urbani e Autorizzazione paesaggistica)

Le difficoltà organizzative della Regione Lazio affondano le radici in criticità strutturali della Regione e nel rapporto tra livelli decisionali tecnici e politici. L'amministrazione che ha guidato la Regione nel corso della programmazione 2007/2013 è stata caratterizzata da frequenti cambiamenti di giunta, accompagnati da cambiamenti in seno all'AdG FESR e nella struttura dirigenziale. La giunta regionale, per ben tre anni, non ha nominato il dirigente responsabile delle Misure oggetto dell'indagine. Inoltre, la Direzione responsabile delle Misure ha visto almeno tre sostituzioni del direttore generale nel periodo, nonostante raggruppi più funzioni di

Elenco delle evidenze e argomentazione

rilievo, tra cui ambiente e lavori pubblici, che richiedono un notevole impegno gestionale. Il continuo cambiamento delle figure responsabili ha impedito un'adeguata sedimentazione delle conoscenze, generando veri e propri vuoti amministrativi e ritardi dovuti ai tempi tecnici degli avvicendamenti. Considerando il forte bisogno di assistenza da parte degli Enti Locali e la complessità gestionale delle procedure del POR FESR, è evidente che ciò si è riflesso nei tempi di attuazione. A riprova di ciò, si è riscontrato che quando la Direzione segue più da vicino gli Enti beneficiari, si verifica una drastica riduzione degli errori soprattutto nella fase di rendicontazione (**ISMERI EUROPA, 2015, pagg. 120-131**).

Nel caso della Regione Calabria, il ritardo nell'avvio dell'attuazione del programma di interventi e nelle attività previste dalle normative vigenti in materia di difesa del suolo è riconducibile alla debolezza delle strutture regionali competenti.

Gli Uffici che hanno competenza in materia di difesa del suolo hanno evidente carenza di organico, carenza che non ha premesso di dare piena attuazione al corposo programma di interventi approvato. Per quanto riguarda in particolare la struttura commissariale, il personale è fortemente sottodimensionato rispetto ai compiti ad essa attribuiti. Oltre ai 140 interventi per 234 milioni di euro complessivi inclusi nel patto per lo sviluppo della Calabria, la struttura commissariale ha anche il compito di attuare precedenti programmi di intervento (Accordo di Programma Ministero dell'Ambiente - Regione Calabria, finalizzato alla programmazione di interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico per complessivi 220 milioni di euro, stipulato il 25.11.2010 – Delibera CIPE n. 8/2012 e I Atto integrativo APQ Difesa suolo – erosione delle coste stipulato il 30/12/2015). La struttura Commissariale ha, quindi, fatto ricorso all'istituto dell'avvalimento, ovvero ha affidato a Comuni, Città metropolitana, Province, altri uffici regionali e consorzi di bonifica le "funzioni e le attività tecniche e amministrative relative all'affidamento delle fasi di progettazione, convocazione di conferenze di servizi e/o richiesta di pareri o autorizzazioni, procedure di esproprio, affidamento dei lavori e gestione dell'appalto, direzione e contabilità dei lavori, ivi comprese quelle di responsabile del procedimento e di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione".

Tale soluzione, formalmente corretta (ex art. 10 del D.L. 24/06/2014 n. 91 convertito con modificazioni nella legge n. 116 dell'11/08/2014), in sostanza affida nuovamente agli enti locali precedentemente "commissariati" le procedure che ordinariamente essi dovrebbero svolgere (**Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Calabria, pag. 11**).

Anche la Corte dei Conti rileva problematiche analoghe con riferimento al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del Mare: "La dilatazione dei tempi di attuazione degli interventi sia per la programmazione attivata nel decennio 1998-2008 sia per gli Accordi di programma 2010-2011 è inconciliabile con l'urgenza di provvedere, presupposto dell'istituzione di Commissari straordinari. In particolare, per gli Accordi di programma, su un totale di 1.621 interventi, una parte significativa (207) risulta tuttora "da avviare o dati non comunicati" mentre risultano conclusi soltanto 317 interventi, per 200 milioni di euro rispetto a un finanziamento complessivo pari a circa 2,1 miliardi di euro (dati aggiornati al 3 marzo 2015). Appaiono evidenti criticità sistemiche. Un contesto decisionale ed operativo caratterizzato dal coinvolgimento di più soggetti pubblici, spesso tra loro non dialoganti e/o in contrapposizione (gestioni commissariali, uffici regionali, amministrazioni centrali), è fattore di complessità e di criticità che postula un ripensamento del sistema di *governance*. A ciò deve aggiungersi un quadro continuamente mutevole di risorse finanziarie disponibili ed una programmazione che comunque non si iscrive in un disegno strategico di opere strutturali, ma risulta frammentata in una molteplicità di interventi che in parte sono consequenziali a situazioni emergenziali ed in parte lasciano supporre la preferenza per criteri di scelta basati prevalentemente sulla

Elenco delle evidenze e argomentazione

concertazione tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti (regioni, enti locali e Stato) piuttosto che sugli esiti delle analisi del sistema di telerilevamento” (**Corte dei Conti, 2015**).

Una successiva indagine svolta dalla Corte dei Conti ha riguardato il Fondo progettazione contro il dissesto idrogeologico 2016-2018 e segue le precedenti indagini sullo stato di attuazione di specifici programmi d'intervento posti in essere dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare per la messa in sicurezza di aree interessate da dissesto idrogeologico. La relazione ha evidenziato le modalità di funzionamento e di gestione del Fondo, i ruoli e le responsabilità dei soggetti attuatori, l'efficacia delle misure emanate, rilevando criticità a livello nazionale e locale.

In particolare, l'indagine ha rilevato la scarsa utilizzazione del Fondo: le risorse effettivamente erogate alle Regioni a partire dal 2017 al 31 dicembre 2018 rappresentano solo il 19,9 per cento dei 100 milioni di euro in dotazione.

La verifica ha riguardato:

- lo stato di attuazione degli interventi con riferimento all'individuazione dei soggetti/Enti realizzatori delle opere;
- l'esame dei tempi e delle modalità di erogazione delle risorse;
- l'analisi dei risultati/obiettivi conseguiti rispetto alla programmazione iniziale, al fine di evidenziare il superamento o la persistenza delle criticità già indicate nella Deliberazione n° 1/2015/G “Piani strategici nazionali e Programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare” – 18 marzo 2015;
- la consistenza dei residui
- l'efficacia ed efficienza dell'operato delle amministrazioni coinvolte nella gestione;
- la funzionalità del sistema, con particolare riferimento alla programmazione, rilevazione ed elaborazione dati (Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo -ReNDiSe e la Banca Dati Unitaria- BDU);
- il monitoraggio e la vigilanza da parte degli organi competenti sulle specifiche realizzazioni di pertinenza degli Enti destinatari dei fondi.

Rispetto alla precedente relazione, il quadro complessivo delle problematiche risulta immutato nonostante gli interventi correttivi posti in essere. Gli stessi interventi programmati dalle Regioni e finanziati dal Fondo a partire dal 2017 risultano a dicembre 2018 o ancora non partiti o in via di esecuzione (**Corte dei Conti, 2019**).

2) L'ESPERIENZA DEI CONTRATTI DI FIUME

L'esperienza dei Contratti di Fiume in Italia fa registrare un movimento interessante, attorno al quale si sono costruiti tavoli, osservatori, linee guida, ma che mostra difficoltà a tradursi in modalità operativa capace di realizzare azioni incisive

Il confronto tra le esperienze delle regioni italiane caratterizzate da differenti livelli di avanzamento e tra queste e alcune realtà europee, fa emergere i seguenti elementi di criticità:

- debolezza dei processi partecipativi nelle fasi decisionali di pianificazione e programmazione;
- mancanza di robusti quadri normativi di riferimento nazionale e regionale che diano maggiore forza alla partecipazione e che favoriscano il raccordo tra i piani d'azione dei Contratti di Fiume e i piani e

Elenco delle evidenze e argomentazione

programmi di livello regionale e distrettuale.

Le evidenze raccolte

Le prescrizioni comunitarie in materia di coinvolgimento dei portatori d'interesse vengono recepite dalle AdB coinvolte nell'elaborazione dei Piani di bacino e dei relativi piani stralcio (Piano di gestione delle acque, Piano di gestione del rischio alluvioni) attivando soprattutto misure di informazione e consultazione del pubblico. Non sono però previsti impegni formali a tener conto dei contributi nella stesura definitiva dei Piani, il che limita l'influenza dei portatori di interesse nei processi decisionali.

Nei Paesi Europei dove sono particolarmente avanzate le pratiche di coinvolgimento (Olanda, Francia, Germania), esse trovano supporto anche nei quadri legislativi nazionali. In Francia, ad esempio, dove i Contratti di Fiume sono nati, sono stati costituiti 7 comitati di bacino presieduti da un funzionario eletto e composti per il 40 per cento dai rappresentanti delle istituzioni pubbliche, per un altro 40 per cento dai rappresentanti degli utenti e di associazioni di categoria e al 20 per cento da rappresentanti del governo centrale (REF, 2015).

Oggi i Contratti di Fiume hanno raggiunto un livello di distribuzione tale da interessare tutti i Distretti Idrografici italiani, sebbene il grado di attuazione sia, nella maggior parte dei casi, ancora in fase embrionale. I dati presentati nel corso della Prima Conferenza dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume a Roma il 5 febbraio 2018 raccontano di 267 CdF presenti in Italia (Bastiani M., 2018):

- 93 risultano ad oggi attivati; ovvero è stata avviata almeno una delle fasi caratteristiche che contraddistinguono il percorso di implementazione del Contratto di Fiume che porterà alla definizione del Piano d'Azione ed è stato attivato un processo di partecipazione;
- 11 sono giunti alla sottoscrizione e del CdF;
- 82 risultano avviati, ovvero è stata avviata almeno una delle fasi caratteristiche, ma per i quali non è stato attivato un processo di partecipazione.

L'esperienza più avanzata in Italia è quella della Lombardia, dove quattro Contratti risultano sottoscritti e alcuni di questi hanno già realizzato più di un piano d'azione, strumento di attuazione dei Contratti di Fiume. Dal 2003 la Regione ha emanato una normativa congruente a supporto dei Contratti di Fiume. In sostanza, la Regione Lombardia ha individuato i Contratti di Fiume come strumenti di attuazione di norma per sottobacini fluviali dei piani emanati dall'AdB del fiume Po - Piano per l'Assetto Idrogeologico (Pai), Piano di Gestione - e, di conseguenza, dei piani di tutela regionali - Programma di Tutela ed Uso delle Acque (Ptua). Questo quadro normativo di supporto ai Contratti di Fiume ha rappresentato uno dei punti di forza per la loro attuazione (Clerici M. et al., 2018 e Clerici M. 2018).

Un primo, parziale bilancio dell'esperienza condotta dal Contratto di fiume Marecchia (Emilia Romagna) evidenzia alcune riflessioni potenzialmente utili per altri contesti territoriali.

Tra i principali punti di forza che hanno connotato l'esperienza sul Marecchia sono l'interesse e il coinvolgimento mostrato dalla popolazione sui temi del suo fiume, percepito indubbiamente come un elemento fortemente identitario del territorio. Inoltre, uno degli aspetti più positivi e importanti è ravvisabile nella interazione e collaborazione che si è realizzata tra diversi settori disciplinari e operativi. Ciò ha rappresentato un obiettivo del processo senz'altro virtuoso fin dalla sua concezione ma ancor più nel suo tradursi in un esito positivo e produttivo per nulla scontato. Quest'ultimo aspetto ha, infine, rappresentato un elemento fondamentale per consentire una buona integrazione del lavoro del tavolo tecnico con quello del percorso partecipativo (Ridolfi et al., 2018; Ridolfi, 2018; Montaletti, 2018; COREP, 2012).

Elenco delle evidenze e argomentazione

3) PROFILI DI INEFFICACIA DEGLI INTERVENTI CONTRO IL DISSESTO: FRAMMENTAZIONE E PARZIALITÀ DEGLI INTERVENTI SELEZIONATI E NECESSITÀ DI MIGLIORARE IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE DI INTERVENTO E DELLE RISORSE STANZIATE

Gli interventi valutati dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti della Regione Veneto, riguardanti opere di laminazione di fiumi e torrenti, nell'ambito del "Piano delle azioni e degli interventi di mitigazione del rischio idraulico e geologico", al fine del loro inserimento nei documenti di programmazione delle opere pubbliche 2016-2018 e 2017-2019 e quelli approvati nel periodo precedente (i cui dati sono stati utilizzati per le valutazioni di cui sopra) danno utili riscontri alle evidenze raccolte.

A seguito degli eventi alluvionali che hanno colpito il Veneto nel 2010, è intervenuta l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3906/2010, attuata con Deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 1643 del 11/10/2011 "Piano delle azioni e degli interventi di mitigazione del rischio idraulico e geologico".

La principale evidenza emersa riguarda:

- **Le misure di prevenzione necessarie a scongiurare possibili danni permettono un'azione molto più efficace e meno dispendiosa rispetto agli interventi emergenziali e di risarcimento attuati ex post.** L'alluvione del Veneto 31/10-2/11/2010 ha comportato oltre 1 miliardo di euro di danni (oltre a 200.000 animali deceduti, 500.000 persone interessate, 140 km² direttamente allagati), mentre gli interventi di prevenzione per interventi di laminazione, volti ad evitare il ripetersi di eventi catastrofici, hanno comportato un investimento pari a 389 milioni di euro (**NUVV Veneto, 2016; NUVV Veneto, 2017**).

Le principali criticità/opportunità riscontrate hanno riguardato:

- **I progetti di grandi dimensioni sono riusciti a contrastare eventi atmosferici di rilevante entità, risultando così più efficaci rispetto ai piccoli interventi, capaci di contrastare solo eventi atmosferici di modesta entità.** Il valor medio dell'importo di investimento degli interventi preventivi di eventi catastrofici è pari a 21,6 milioni di euro; la loro dimensione media è di 3,5 milioni di metri cubi d'invaso.
- **Gli interventi di prevenzione che sono risultati maggiormente efficaci**, poiché hanno messo in sicurezza i fiumi attraverso progetti di laminazione/invaso/casse di espansione, hanno:
 - migliorato la sicurezza idraulica delle zone urbane e della viabilità dovuta al mancato allagamento della sede stradale rilevata tramite la diminuzione del numero di allagamenti che hanno interessato i centri abitati; e attualmente l'azzeramento di eventi catastrofici (**NUVV Veneto, 2016, pagg. 1, 8, 14, 20, 39, 45**) (**NUVV Veneto, 2017, pagg. 5, 12, 19, 26, 54**);
 - abbattuto il colmo di piena centenario mediamente del 18 per cento (**NUVV Veneto, 2016, pagg. 3, 8, 72**), (**NUVV Veneto, 2017, pagg. 4, 12, 26**).
 - aumentato il tempo di ritorno dell'evento critico mediamente del 60 per cento (**NUVV Veneto, 2016, pagg. 8, 20**);

Elenco delle evidenze e argomentazione

- mantenuto l'utilizzo agricolo dei terreni posti all'interno dei bacini di laminazione (Realizzazione di un'opera di invaso sul fiume Agno-Guà-S. Caterina nei comuni di Sant'Urbano e Vighizzolo d'Este (PD) **(NUVV Veneto, 2016, pag. 14)**;
 - rimosso le criticità legate al restringimento dei corsi d'acqua dovute all'esistenza di manufatti in prossimità degli argini (Lavori di realizzazione di un by-pass del torrente Muson dei Sassi tra ponte Canale e ponte Pennello, nel territorio del Comune di San Giorgio delle Pertiche (PD) **(NUVV Veneto, 2016, pag. 39)** ;
 - aumentato la capacità di trattenuta entro l'alveo delle colate detritiche e mitigazione del rischio connesso (Interventi di difesa idrogeologica nel bacino del Torrente Rotolon in Comune di Recoaro (VI) **(NUVV Veneto, 2016, pag. 45)**.
- **I costi di realizzazione sono aumentati/diminuiti** in presenza di:
 - aree da espropriare/terreni demaniali aumentati mediamente del 41% **(NUVV Veneto, 2016, pagg. 2, 15, 21) (NUVV Veneto, 2017, pagg. 11, 20, 25)**;
 - diseconomie/economie di scala legate all'ampiezza dell'intervento da attuare (da un minimo di 2 euro/mc per le opere di maggiori dimensioni a 15,50 euro/mc per quelle di cubatura inferiore) **(NUVV Veneto, 2016, pagg. 2, 9, 15, 21) (NUVV Veneto, 2017, pagg. 6, 13, 20, 27)**;
 - complessità dell'opera e principali innovazioni, quali: i lavori di depensilizzazione; la dotazione di sfioratori di sicurezza; la possibilità di regolare le portate da derivare, l'accessibilità e facilità negli interventi di manutenzione; il collegamento tra bacini di laminazione di corsi d'acqua diversi, al fine di creare la possibilità di interconnettere, in caso di necessità, i due bacini così da aumentare la flessibilità del sistema, nonché di deviare la portata da uno dei due corsi d'acqua all'altro.
 - **Sono stati messi a sistema strumenti di finanziamento distinti**, usando in modo integrato le seguenti fonti finanziarie:
 - fondi statali previsti l'"Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3906/2010 a seguito degli eventi alluvionali tra il 31 ottobre e 2 novembre 2010";
 - fondi per la coesione nazionale e comunitaria:
 - Fondo per lo Sviluppo e la Coesione relativo alla programmazione 2007/2013, Programma: Difesa del suolo. Subarticolazione Programma: Prevenzione e mantenimento della risorsa idrica, Strumento: APQ Difesa del suolo e della costa ("Interventi per la laminazione delle piene del fiume Monticano alla confluenza con il fosso Borniola in Comune di Fontanelle TV", € 2.300.000,00);
 - Fondi Strutturali relativi alla programmazione 2007/2013, POR CRO FESR Veneto, Subarticolazione programma: Risparmiare e recuperare il suolo (Titolo: Interventi per la sicurezza idraulica dell'area metropolitana di Vicenza, lavori di realizzazione di una cassa di laminazione sul torrente Timonchio, primo stralcio bacino di monte. € 4.470.762,65);
 - Fondo per lo Sviluppo e la Coesione relativo alla programmazione 2007/2013, Programma: PAR FSC VENETO, Subarticolazione programma: Prevenzione e mantenimento della risorsa idrica, Strumento: APQ in materia di difesa del suolo e della costa 2007-2013 - I Atto

Elenco delle evidenze e argomentazione

integrativo (Bacino di laminazione di viale Diaz a Vicenza € 16.500.000,00).

In tal modo è stato possibile coprire l'investimento di numerosi interventi di messa in sicurezza consistenti in casse di laminazione/invaso/espansione, consentendo di scongiurare gli episodi catastrofici mediante l'aumento del tempo di ritorno degli eventi critici e l'abbattimento del colmo di piena centenario.

Il dimensionamento finanziario degli interventi apre al tema della "frammentazione" delle risorse in una molteplicità di interventi disseminati sul territorio che può costituire una criticità di settore qualora, come accaduto in molte realtà territoriali, gli interventi finanziati siano risultati poco efficaci rispetto ai fabbisogni evidenziati. In molti casi, tale frammentazione è derivata sia dalla volontà di dare equa copertura alle comunità locali, sia dalla maggiore facilità di esecuzione in tempi rapidi (aspetto evidenziato dalle Amministrazioni presenti in sede di Cabina di Regia Strategia Italia) (**NUVV Veneto, (2016); NUVV Veneto (2017)**).

Processi di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e valutazione degli esiti di piani e programmi

Con la realizzazione del PUMA (Piano Unitario di Monitoraggio Ambientale PUMA), la Campania presenta un esempio nel panorama delle scarse esperienze in atto. Avviato nel ciclo di Programmazione Unitaria 2007-2013, tale sistema ha assunto un approccio unitario nella costruzione del sistema di monitoraggio dei Programmi Operativi Regionali, che ha integrato considerazioni relative all'osservazione del contesto ambientale con quelle provenienti dall'attuazione di tutti i piani e programmi di sviluppo relativi al territorio, rendendo così possibile la lettura integrata degli effetti delle strategie d'intervento rispetto ai settori tematici come quello del dissesto idrogeologico. Il monitoraggio ambientale è stato inteso come attività di supporto alle decisioni, collegata ad analisi valutative e a strumenti di comunicazione e rendicontazione secondo una logica di "accountability" integrata, economica, sociale e ambientale.

Questioni Aperte

La domanda generale "POLITICHE DI GESTIONE DEL TERRITORIO: COSA DOBBIAMO CAMBIARE" che ha sorretto il lavoro del Gruppo affronta una questione che va molto al di là delle possibilità di intervento delle politiche di coesione, perché riguarda le politiche di governo del territorio e di tutela ambientale e la loro efficace integrazione.

Gran parte dei recenti programmi di intervento sostenuti da risorse per la coesione comunitaria e nazionale, e che sono stati, in alcuni casi, oggetto di attività valutative, sono nati come risposte alle situazioni emergenziali che si sono verificate negli ultimi anni. Per questo, l'attenzione si è concentrata a capire, prioritariamente, i motivi dei ritardi di attuazione proprio per quegli interventi classificati come "urgenti", ma che poi richiedono diversi anni per essere realizzati.

Il "Perché" nonostante l'urgenza e l'interesse nell'affrontare il tema del dissesto idrogeologico in Italia le strategie di intervento risultino inefficaci e in molti casi non attuate e il "Come" intervenire per superare le criticità evidenziate, presentano ancora aspetti da indagare per colmare al "vuoto" valutativo emerso.

Mentre per alcune questioni le poche valutazioni disponibili e gli altri studi e documenti consultati permettono di trarre evidenze, altre questioni rilevanti rimangono aperte. Per queste ultime, il Gruppo di lavoro Monitoraggio e valutazione integrati per la sostenibilità ambientale, attivo nell'ambito della Rete dei Nuclei, proseguirà le attività con approfondimenti specifici anche attraverso una ricognizione delle valutazioni sul tema previste nei Piani di Valutazione 2014-2020, per supportare con maggiori evidenze valutative la predisposizione dei programmi 2021-2027.

Un aspetto da evidenziare e approfondire è il legame tra le politiche di gestione del territorio e di contrasto al dissesto idrogeologico e le politiche per contrastare lo svuotamento dei territori e l'impoverimento di risorse e capitale umano.

La rassegna valutativa "Sconfinati. Prospettive di 20/12/2019 rilancio dei territori per contrastare lo spopolamento" (**Rete dei Nuclei – GdL "Squilibri territoriali e spopolamento", 2019**) evidenzia che è necessario garantire servizi pubblici essenziali (sanità, trasporti, istruzione ecc.) per garantire buone prospettive e qualità di vita e lavoro nei luoghi dai quali i giovani emigrano.

Una delle condizioni di base per assicurare servizi di qualità è la presenza di vie di comunicazione sicure ed efficienti, le quali sono minacciate nella loro funzionalità da fenomeni di dissesto idrogeologico soprattutto nelle aree interne e nelle zone di montagna. D'altra parte, in queste zone gli effetti dello spopolamento si accompagnano all'incuria nei confronti del territorio e all'aumento delle condizioni di degrado: si crea un circolo vizioso nel quale le due condizioni, spopolamento e dissesto, sono concatenate direttamente per cui l'una è la causa dell'altra e viceversa.

Come intervenire sulle problematiche connesse alla difficoltà e ai ritardi di attuazione degli interventi in materia di riduzione del dissesto idrogeologico?

Nelle esperienze analizzate e per quanto acquisito nell'osservazione diretta (Incontri presso il Dipartimento per le Politiche di Coesione con i Commissari per il dissesto idrogeologico e Sedute della Cabina di Regia Strategia Italia), le tipologie dei correttivi attivati e/o da sviluppare sono principalmente organizzativi (miglioramento e rafforzamento di alcuni uffici), di coordinamento (miglioramento del coordinamento tra uffici e funzioni), amministrativi (cambiamento per via amministrativa di alcune procedure) e legislativi

Questioni Aperte

(cambiamento di alcune norme che presiedono alla realizzazione delle misure), nonché l'attivazione di Azioni di supporto per la progettazione e/o la predisposizione della documentazione di gara, per l'acquisizione dei servizi per i lavori di esecuzione delle opere, attraverso supporti tecnici/procedurali dedicati e con funzioni di centrali di committenza.

La questione aperta da indagare oggi attiene all'effettiva valutazione se queste "risposte" sono e/o saranno sufficienti e come possano essere effettivamente monitorate al fine della verifica della loro efficacia e valutate.

Questioni che stanno emergendo sui Contratti di Fiume:

Infine, è necessario raccogliere informazioni su come:

- rafforzare la partecipazione e il coinvolgimento locale (cittadini) e legittimare un autentico processo negoziale e di corresponsabilità;
- sviluppare una politica coordinata a livello territoriale al fine di raggiungere gli obiettivi del Contratto;
- avviare sinergie e partnership fra il settore pubblico e privato.

FONTI

Riferimenti bibliografici e a Rapporti di Valutazione

- Arcadis, Directorate-General for Regional and Urban Policy (European Commission), Ernst & Young (2018) *Climate change adaptation of major infrastructure projects-A stock-taking of available resources to assist the development of climate resilient infrastructure*
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/climate-change-adaptation-of-major-infrastructure-projects
- Bastiani M. (2018) *L'esperienza del Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume e la collaborazione con l'Osservatorio*. Slides
- Bastiani M., Venerucci V., Mirabile M., Bastiani T., Ecoazioni, Provincia di Lucca (2017) *Best practices nei contratti di fiume laguna lago zona umida in Italia, Francia e Belgio*. Progetto RETRALAGS
- Bratti A., (2019) *Informazione e comunicazione ambientale a supporto dei Contratti di fiume: il ruolo di ISPRA e del SNPA*. Presentazione, ISPRA, Roma 9 aprile 2019
https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/CREIAMO_PA/L6WP2/2-creiamo_pa_bratti_incontro_tecnico_partecipazione_2_on_cf_roma_09042019.pdf
- Camera dei Deputati – VIII Commissione, Senato della Repubblica 13° Commissione (1998), *Indagine conoscitiva sulla difesa del suolo. Relazione conclusiva* marzo 1998
- Centro Studi politico sociali J.F. Kennedy (2016) *Difesa dell'Ambiente e il riordino dei livelli istituzionali e dei corpi tecnici territoriali*", Franco Angeli editore
- Clerici M., (2018) *I Contratti di Fiume per la gestione integrata, partecipata ed orientata alla concretezza dei bacini idrografici*. Presentazione 13 dicembre 2018 – Villa Scheibler, Centro Studi PIM Milano
- Clerici M., Campanini M., Corbetta L., Occhiuto F., (2018) *Il racconto sui Contratti di Fiume delle Regioni e dei territori: Regione Lombardia*. Presentazione alla 1° Conferenza dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume, Roma 5 febbraio 2018
- Conferenza Nazionale sul rischio idrogeologico (2013) - *Spunti per la discussione. Sessione 1 Semplificazione e Governo del territorio. Premesse e criticità*
- Corte dei Conti, (2015) *Relazione concernente "Piani strategici nazionali e Programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare"*. Deliberazione n. 1/2015/G
- Corte dei Conti, (2019) *Relazione concernente "Fondo per la Progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico 2016-2018*. Delibera n° 17/2019/G
- Dipartimento per le Politiche di Coesione DpCoe, (2019) *La programmazione della politica di coesione 2021 – 2027. Documento preparatorio per il confronto partenariale*
- Directorate-General for Regional and Urban Policy (European Commission), EPRC, European Institute London School of Economics & Political Science (2019) *Ex Post Evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016 - Final Report*
- Directorate-General for Regional and Urban Policy (European Commission), EPRC, University of Strathclyde (2018) *Ex Post Evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016 - Overview of Case Study Reports*,
- Filippini, Torrente, Sangone, (2018) Presentazione Piemonte I Conferenza dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume. Roma 5 febbraio 2018
- GHK, ECOLAS, IEEP, Directorate-General for Regional and Urban Policy (European Commission) (2016) *Strategic evaluation on environment and risk prevention under structural and cohesion funds for the period 2007-2013*.

Synthesis report

Gusmaroli G., (2012) *Dieci anni di Contratti di Fiume in Italia: dai risultati del primo censimento alla proposta di un osservatorio*. Memoria presentata al VII Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume - Bologna, 16/11/2012

ISMERI EUROPA (2015) *Valutazione delle politiche pubbliche regionali per la valorizzazione delle aree protette e per la difesa del suolo (attività II.3 e II.4) del POR FESR 2007-2013 della Regione Lazio*

Laboratorio di POLitiche del COREP, (2012) *Il Contratto di Fiume "Alto Po" La Valutazione del processo di costruzione e indicazioni per la fase attuativa*. Rapporto di Ricerca conclusivo nell'ambito del Progetto ALCOTRA G2 "Risorsa Monviso"

Lanna C., (2019) *Ruolo e competenze delle Autorità di Bacino*. Relazione al XXIX Convegno annuale dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, sul tema: "Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche"

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, (2018) *Rapporto 2018 sull'attuazione della VAS in Italia*

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, (2017) *Rapporto 2017 sull'attuazione della VAS in Italia*

Montaletti, (2018) *Presentazione alla 1° Conferenza dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume*. Roma 5 febbraio 2018

Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici (NRVVIP) della Calabria, *Programma di Interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico, idraulico e di erosione costiera nel territorio della Regione Calabria. Periodo di programmazione 2014-2020*. Rapporto sull'attività di ricognizione e sistematizzazione dati

Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici del Veneto, (2016) *Valutazione dei lavori pubblici da inserire nel Programma Triennale 2016-2018 (ex art. 4-5 L. R. Veneto n. 27/2003)*. Istruttoria

Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici del Veneto, (2017) *Valutazione dei lavori pubblici da inserire nel Programma Triennale 2017-2019 (ex art. 4-5 L. R. Veneto n. 27/2003)*. Istruttoria

REF Ricerche srl, Laboratorio SPL (2015) - *Coinvolgimento e partecipazione: la via a sistemi idrici resilienti*. Collana Acqua Contributo n. 40

Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici – Gruppo Squilibri territoriali e spopolamento (2019) *Sconfinati. Prospettive di 20/12/2019 rilancio dei territori per contrastare lo spopolamento*. Rassegna Valutativa http://www.pongovernance1420.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/2019_12_20_Rassegna

Ridolfi, (2018) *Contratto di Fiume Marecchia*. Presentazione 1° Conferenza dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume

Ridolfi V., Montaletti V., Santolini R. (2018) *Il fiume al centro. l'esperienza del contratto di fiume Marecchia nel quadro del piano strategico di rimini e del suo territorio*, RETICULA - Rivista ISPRA online n. 17/2018

Tira M., Zazzi M. a cura di (2010) *Pianificazione territoriale e difesa del suolo. Quarant'anni dopo la Relazione De Marchi*. Atti del Convegno nazionale 2-3 dicembre 2010 Roma, Gangemi editore

Trigila A., Iadanza C., Bussetini M., Lastoria B. (2018) *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*. Edizione 2018. ISPRA, Rapporti 287/2018

http://www.isprambiente.gov.it/files2018/pubblicazioni/rapporti/rapporto-dissesto-idrogeologico/Rapporto_Dissesto_Idrogeologico_ISPRA_287_2018_Web.pdf

Ufficio della Autorità Ambientale della Regione Campania, (2011) *I Rapporto ambientale sull'attuazione del POR FESR Campania 2007-2013 e proposta del Piano Unitario di Monitoraggio Ambientale (PUMA)*. CDS del POR FESR della Regione Campania, 23-24 Giugno 2011

<http://www.regione.campania.it/regione/it/tematiche/autorita-ambientale/p-u-m-a-piano-unitario-di-monitoraggio-ambientale-2pqo?page=1>

Ufficio della Autorità Ambientale della Regione Campania, (2012) Piano Unitario di Monitoraggio Ambientale (PUMA), Il Rapporto di Monitoraggio del POR FESR Campania 2007-2013

<http://regione.campania.it/assets/documents/secondo-report-monitoraggio-puma-fesr.pdf>

Ufficio della Autorità Ambientale – Regione Campania, (2012) Piano Unitario di Monitoraggio Ambientale (PUMA), Presentazione al CdS del Il Rapporto di Monitoraggio del POR FESR Campania 2007-2013

<http://reteambientale.minambiente.it/sites/default/files/RISI-AA-report-cds-2012.pdf>

Zanchini E., Nanni G., Minutolo A. (a cura di) (2019) *“Il Clima è già cambiato. Ora è tempo di nuove politiche urbane.”* Rapporto 2019 dell'Osservatorio di Legambiente- Città Clima <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2019/11/Il-Clima-è-già-cambiato-2019.pdf>

Riferimenti normativi e regolamentari

Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (2017), *Approvazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS). Delibera Cipe 108 del 22/12/2017*

<http://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/108-22-dicembre-2017/>

Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (2012), *Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013. Assegnazione di risorse a interventi di contrasto del rischio idrogeologico di rilevanza strategica regionale nel mezzogiorno.* Deliberazione n. 8/2012, <http://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/8-20-gennaio-2012/>

Decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, coordinato con la legge di conversione 3 agosto 1998, n. 267, recante: *“Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania”.* GU Serie Generale n.183 del 07-08-1998

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-08-07&atto.codiceRedazionale=098A7205&elenco30giorni=true

Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 coordinato con la legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116 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.* GU Serie Generale n.192 del 20-08-2014, Suppl. Ordinario n. 72 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/08/20/14A06580/sg>

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 *Norme in materia ambientale.* GU Serie Generale n.88 del 14-04-2006 - Suppl. Ordinario n. 96

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-04-14&atto.codiceRedazionale=006G0171

Giunta Regionale del Veneto (2011), Deliberazione n. 1643 del 11 ottobre 2011 *OPCM n. 3906/2010, articolo 1, comma 3, lettera g). Piano delle azioni e degli interventi di mitigazione del rischio idraulico e geologico. Presa d'atto*

Legge 18 maggio 1989, n. 183 *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.* GU Serie Generale n.120 del 25-05-1989 - Suppl. Ordinario n. 38

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, (2016) *Decreto 294/2016. Disciplina dell'attribuzione e del trasferimento alle Autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183.*

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/02/02/27/sg/pdf>



Parlamento Europeo e Consiglio dell'UE (2007) *Direttiva 2007/60/CE del 23/10/2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0060&from=EN>

Presidente del Consiglio dei Ministri, (2011) *Ulteriori disposizioni di protezione civile dirette a fronteggiare i danni conseguenti agli eccezionali eventi alluvionali che hanno colpito il territorio della Regione Veneto nei giorni dal 31 ottobre al 2 novembre 2010*. Ordinanza n. 3960, GU Serie Generale n. 200 del 29-08-2011.

Presidente del Consiglio dei Ministri, (2019) *Decreto 15/2/019 relativo all'Istituzione della Cabina di regia Strategia Italia* <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/04/13/88/sg/pdf>

Presidente del Consiglio dei Ministri, (2019) *Decreto del 20/2/2019 Approvazione del Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale*.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/04/13/88/sg/pdf>

Regio Decreto-Legge n. 3267 del 30/12/1923 *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani* <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1923;3267>

Note analitiche elaborate

AUTORE	DOCUMENTO DI VALUTAZIONE	NOTA ANALITICA
Arcadis, Directorate-General for Regional and Urban Policy (European Commission), Ernst & Young	Climate change adaptation of major infrastructure projects-A stock-taking of available resources to assist the development of climate resilient infrastructure	Nota analitica - L'adattamento dei grandi progetti infrastrutturali ai cambiamenti climatici
Bastiani M., Venerucci V., Mirabile M., Bastiani T., Ecoazioni, Provincia di Lucca	Best practices nei contratti di fiume laguna lago zona umida in Italia, Francia e Belgio. Progetto RETRALAGS	Nota analitica Progetto Retralags
Clerici et. Al	Regione Lombardia - Presentazione I Conferenza dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume - Roma 5/2/2018	Nota analitica Il racconto sui Contratti di Fiume delle Regioni e del territorio: la Regione Lombardia
Directorate-General for Regional and Urban Policy (European Commission), EPRC, European Institute London School of Economics & Political Science	Ex Post Evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016 - Final Report	Nota analitica Valutazione ex post 2002-2016 Fondo di Solidarietà
Gusmaroli G., (2012)	Dieci anni di Contratti di Fiume in Italia: dai risultati del primo censimento alla proposta di un osservatorio. Memoria presentata al VII Tavolo Nazionale dei Contratti di Fiume - Bologna, 16/11/2012	Nota analitica Gusmaroli-Dieci anni di contratti di fiume in Italia
ISMERI EUROPA srl	Valutazione delle politiche pubbliche regionali per la valorizzazione delle aree protette e per la difesa del suolo (attività II.3 e II.4) del POR FESR 2007-2013 della Regione Lazio	Nota analitica "POR Lazio" 2007-2013 Lazio
LABoratorio di POLitiche del COREP	Il Contratto di Fiume "Alto PO" La Valutazione del processo di costruzione e indicazioni per la fase attuativa. Rapporto di Ricerca conclusivo nell'ambito del Progetto ALCOTRA G2 "Risorsa Monviso	Nota analitica "Contratto di Fiume Alto PO"

Note analitiche elaborate

MATTM	Rapporto 2017 sull'attuazione della VAS in Italia -Dati 2016 - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare Rapporto 2018 sull'attuazione della VAS in Italia -Dati 2017 - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare	Nota analitica Valutazione Strategica ambientale e prevenzione del rischio
Montaletti Ridolfi Filippini, Torrente, Sangone	Presentazione alla 1° Conferenza dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume. Roma 5/2/2018 Contratto di Fiume Marecchia. Presentazione 1° Conferenza dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume Roma 5/2/2018 Presentazione Piemonte I Conferenza dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume. Roma 5/2/2018	Nota analitica- Esperienze regionali alla 1° Conferenza dell'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume- Roma 5/2/2018
NUVV Regione Veneto	Valutazione dei lavori pubblici da inserire nel Programma Triennale 2016-2018. Istruttoria	Nota Analitica del NUVV del Veneto
REF Ricerche srl, Laboratorio SPL	Coinvolgimento e partecipazione: la via a sistemi idrici resilienti – Collana Acqua Contributo n. 40 Maggio 2015	Nota analitica Coinvolgimento e partecipazione
Ridolfi V., Montaletti V., Santolini R.	Il fiume al centro. l'esperienza del contratto di fiume Marecchia nel quadro del piano strategico di rimini e del suo territorio, RETICULA - Rivista ISPRA online n. 17/2018	Nota analitica l'esperienza del Contratto di Fiume Marecchia