



RESILIENZA E CALAMITÀ NATURALI

20 FEBBRAIO 2026

Governance multilivello del rischio
idrogeologico in Italia: criticità e
prospettive in un contesto di crisi
climatica

di Mariachiara Alberton

Ricercatrice Senior

Istituto di Studi Federali Comparati, EURAC Research

Governance multilivello del rischio idrogeologico in Italia: criticità e prospettive in un contesto di crisi climatica*

di Mariachiara Alberton

Ricercatrice Senior

Istituto di Studi Federali Comparati, EURAC Research

Abstract [It]: L'articolo analizza l'evoluzione della *governance* multilivello del rischio idrogeologico in Italia, approfondendo sia le criticità storiche sia le tendenze emergenti dalle riforme più recenti. Si ripercorrono le tappe normative fondamentali, dedicando particolare attenzione al ruolo delle diverse istituzioni – Stato, Regioni, Autorità di bacino e autonomie locali, alle modalità di coordinamento, ai conflitti e alle inefficienze che ostacolano la prevenzione e la mitigazione del rischio. L'analisi si conclude con una riflessione sulle sfide attuali, tra cui l'attuazione del PNRR e la necessità di assetti e strumenti istituzionali più integrati per fronteggiare gli impatti dei cambiamenti climatici sul territorio.

Title: Multilevel Governance of Hydrogeological Risk in Italy: Challenges and Perspectives in a Climate Crisis Context

Abstract [En]: The article examines the evolution of multilevel governance of hydrogeological risk in Italy, exploring both historical issues and emerging trends arising from recent reforms. It traces the key regulatory milestones, with particular focus on the role of different institutions - State, Regions, River Basin Authorities, and local autonomies - their modes of coordination, conflicts, and inefficiencies that hinder risk prevention and mitigation. The analysis concludes with a reflection on current challenges, including the implementation of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR) and the need for more integrated institutional framework to address the impacts of climate change on the territory.

Parole chiave: *Governance* multilivello, Rischio idrogeologico, Cambiamenti climatici, PNRR, Relazioni intergovernative

Keywords: Multilevel governance, Hydrogeological risk, Climate change, PNRR, Intergovernmental relations

Sommario: **1.** Introduzione: vulnerabilità strutturale del contesto italiano e pressioni crescenti. **2.** La *governance* multilivello del rischio idrogeologico nell'evoluzione legislativa. **2.1.** Dai primi interventi reattivi al riassetto organizzativo tripartito e multilivello. **2.2.** Dalla riforma costituzionale del 2001 al nuovo assetto unitario e centralizzato del Codice ambientale. **2.3.** Decreti e ancora decreti tra nuove emergenze, esigenze di semplificazione, accelerazione delle procedure (e riaccentramento delle competenze). **3.** Criticità e tendenze nella *governance* multilivello del rischio idrogeologico: alcune riflessioni conclusive anche alla luce dell'attuazione del PNRR.

1. Introduzione: vulnerabilità strutturale del contesto italiano e pressioni crescenti

La crisi climatica globale sta intensificando la frequenza e la severità degli eventi meteorologici estremi, con impatti diretti e drammatici sulla disponibilità e gestione delle risorse idriche. Alluvioni, frane, siccità e stress idrico sono fenomeni sempre più ricorrenti. L'Italia si colloca nel cosiddetto “hot spot mediterraneo”, un'area identificata come particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici, che stanno

* Articolo sottoposto a referaggio.

determinando un aumento della frequenza degli eventi pluviometrici intensi e un aumento della frequenza delle frane superficiali, delle colate detritiche e delle alluvioni, incluse le *flash flood* (piene rapide e improvvise).

Di conseguenza, l'Italia, già strutturalmente esposta a un elevato rischio idrogeologico per ragioni geomorfologiche, idrografiche ed urbanistiche¹, (si pensi, in particolare, alla cementificazione progressiva, alla gestione frammentata del territorio e al degrado ambientale), deve affrontare nuove sfide legate al cambiamento climatico che aggravano la vulnerabilità strutturale del Paese. A questo proposito, l'ultimo rapporto dell'ISPRA sul dissesto idrogeologico², evidenzia che oltre il 94,5% dei comuni italiani (7.463) è a rischio per frane, alluvioni, valanghe o erosione costiera. In particolare, sul fronte delle frane e delle alluvioni, l'Italia si conferma, tra i Paesi dell'Unione europea più esposti³.

Il quadro complessivo sul dissesto idrogeologico in Italia richiede, quindi, un aggiornamento continuo degli strumenti conoscitivi e di pianificazione, di monitoraggio e di mitigazione del rischio.

La questione del rischio idrogeologico, inoltre, rimette al centro della discussione il riparto dei poteri legislativi ed amministrativi tra Stato, Regioni, Province autonome e autonomie locali, la collaborazione e la partecipazione tra i diversi livelli territoriali nei processi decisionali, *mutatis mutandis*, impone una rivisitazione critica della *governance* multilivello a partire dalla pianificazione e programmazione degli interventi in tema di suolo e acque, alla prevenzione, mitigazione e contrasto al dissesto idrogeologico, alla gestione delle emergenze. A questa ricostruzione critica del quadro legislativo sono dedicate le pagine che seguono.

¹ Studio condotto nell'ambito del Partenariato Esteso RETURN, finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR, Missione 4 Componente 2, Investimento 1.3 - D.D. 1243 2/8/2022, PE0000005. Si veda il Rapporto del Sistema Nazionale a rete per la Protezione dell'Ambiente (Delibera del Consiglio SNPA n. 297/2025): SNPA, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2025, Report ambientali SNPA, 46/2025. Consultabile online ([Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2025 - SNPA - Sistema nazionale protezione ambiente](#)).

² A. TRIGILA, B. LASTORIA, C. IADANZA, M. BUSSETTINI, S. MARIANI, F. D'ASCOLA, A. SALMERI, M.L. CASSESE, V. PESARINO, G. DI PAOLA, S. ROMEO, I. RISCHIA, B. DESSI, D. SPIZZICHINO, V. LICATA, P.L. GALLOZZI, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*, Edizione 2024, ISPRA, Rapporti 415/2025 ([rapporto ispra dissesto idrogeologico ed2024 web.pdf](#)), che aggiorna il precedente: A. TRIGILA, C. IADANZA, B. LASTORIA, M. BUSSETTINI, A. BARBANO, *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio* - Edizione 2021. ISPRA, Rapporti 356/2021, Roma. Consultabile online ([rapporto dissesto idrogeologico italia ispra 356 2021 finale web.pdf](#)).

³ In particolare, sui rischi di alluvione si veda: LASTORIA, M. BUSSETTINI, S. MARIANI, F. PIVA, G. BRACA, *Rapporto sulle condizioni di pericolosità da alluvione in Italia e indicatori di rischio associati*, ISPRA, 2021, Rapporti 353/21, Roma. Consultabile online ([rapporto alluvioni ispra 353 16 11 2021 rev2.pdf](#)).

2. La *governance* multilivello del rischio idrogeologico nell'evoluzione legislativa

2.1. Dai primi interventi reattivi al riassetto organizzativo tripartito e multilivello

La normativa antecedente al 1989 è caratterizzata prevalentemente da un approccio reattivo, focalizzato sulla riparazione dei danni e sull'erogazione di provvidenze, piuttosto che da una visione sistemica orientata alla previsione e prevenzione del rischio idrogeologico. Tale assetto normativo risultava pertanto frammentato e disperso in una molteplicità di testi legislativi, privi di un disegno organico complessivo⁴. A partire dagli anni '50 e '60 del secolo scorso, a seguito delle alluvioni del Polesine e di Firenze, venivano elaborate le prime risposte istituzionali e legislative per contrastare i disastri naturali che avevano colpito il territorio nazionale⁵. Ogni intervento normativo rappresentava il tentativo di colmare lacune emerse in seguito a eventi calamitosi, promuovendo una progressiva riorganizzazione delle competenze e della pianificazione territoriale. In questo quadro, le principali tappe legislative potevano essere interpretate come parte di un percorso di adeguamento continuo dell'assetto istituzionale alle sfide ambientali e territoriali⁶.

Un cambiamento di paradigma si aveva con la Legge n. 183/1989, "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", la quale introduceva una profonda riorganizzazione delle competenze in materia di gestione e tutela del territorio, fondando le attività di prevenzione del rischio idrogeologico su una pianificazione di lungo periodo riferita al bacino idrografico. Veniva abbracciata quindi una logica che andasse oltre l'emergenza, basata invece sulla pianificazione e sulla programmazione degli interventi⁷. Il territorio italiano veniva ripartito in bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale, considerati ambiti territoriali ottimali di riferimento per le azioni di tutela del suolo, del sottosuolo e delle acque. Venivano previsti nuovi soggetti istituzionali, ovvero le Autorità preposte ai bacini attorno a cui riunire le competenze centrali, regionali e provinciali connesse alla gestione e tutela del territorio e delle

⁴ Tra i principali riferimenti si annoverano: il R.D. n. 523/1904, recante il "Testo unico sulle opere idrauliche"; il R.D. n. 3267/1923, relativo al "Riordino e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani"; il R.D. n. 215/1933, concernente le "Norme sulla bonifica integrale"; il R.D. n. 2669/1937, "Regolamento sulla tutela delle opere idrauliche di prima e seconda categoria e delle opere di bonifica". Per una ricostruzione si vedano: L. DI PROCOLO, *Dissesto Idrogeologico: Analisi normativa e scenari futuri*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2021; M. MENGOZZI, *Governo del Territorio*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA, (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015, pp. 199 ss.

⁵ Cfr. L. n. 184/1952, finalizzata al "Piano orientativo ai fini di una sistematica regolazione delle acque e relazione annua del Ministero dei lavori pubblici", che segna l'avvio di una riflessione in termini di pianificazione in seguito all'alluvione del Polesine; la L. n. 632/1967, "Autorizzazione di spesa per l'esecuzione di opere di sistemazione e difesa del suolo", che, a seguito dell'alluvione di Firenze, istituiva la Commissione Interministeriale per lo studio della sistemazione idraulica e di difesa del suolo (nota come "Commissione De Marchi").

⁶ Si pensi al D.P.R. n. 616/1977, "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382", che rappresenta un primo tentativo di decentramento delle competenze a favore delle Regioni.

⁷ G. CITRONI – N. GIANELLI – A. LIPPI, *Chi governa l'acqua? Studio sulla governance locale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

acque⁸. Tuttavia, l'introduzione di questo nuovo assetto organizzativo generava tensioni istituzionali: alcune Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano impugnavano la legge, ritenendola lesiva delle proprie competenze e promotrice di un riequilibrio a favore dello Stato. La Corte Costituzionale respingeva tali ricorsi, sottolineando che la legge non ridefiniva la ripartizione delle competenze, ma perseguiva l'obiettivo comune della difesa del suolo attraverso una complessa pianificazione settoriale⁹. La Corte riconosceva, così, la necessità di strumenti condivisi e di una collaborazione istituzionale articolata, anche tramite organi misti in cui Stato, Regioni e Province autonome fossero rappresentati, e riteneva la creazione delle Autorità di Bacino una forma costituzionalmente legittima di cooperazione tra Stato ed enti territoriali¹⁰.

Strumento cardine della riforma era il Piano di bacino, concepito come atto di pianificazione e programmazione delle azioni e delle norme d'uso per la difesa del suolo e la gestione delle acque, in coordinamento con i programmi di sviluppo economico e uso del suolo a livello nazionale, regionale e locale¹¹. Anche rispetto a questo strumento emergevano conflitti tra Stato e Regioni e Province autonome, poiché si attribuiva al Piano di bacino una posizione sovraordinata alle funzioni regionali in materia di assetto del territorio. La Corte costituzionale, tuttavia, chiariva che il Piano di bacino dovesse essere inteso come piano territoriale di settore e atto di indirizzo e coordinamento, legittimando così la sua funzione prevalente rispetto alla pianificazione regionale¹².

In sintesi, la legge n. 183/1989 segnava l'avvio di una *governance* multilivello nella gestione del rischio idrogeologico e delle risorse idriche, fondata sulla cooperazione istituzionale all'interno delle Autorità di bacino, la pianificazione integrata e il superamento della frammentazione normativa, pur in presenza di una persistente dialettica conflittuale tra Stato e Regioni¹³. Il coordinamento con il livello locale veniva, invece, dalla stessa legge interamente affidato alle Regioni¹⁴.

⁸ Sul punto si veda M. ALBERTON, *L'attività delle autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi in tema di governo delle acque*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/4, 2010, pp. 363 ss.

⁹ Cfr. Corte Cost. n. 85/1990. In particolare, fortemente critico l'intervento della Regione Veneto che contestava la legittimità costituzionale dell'intera legge, "in quanto globalmente diretta a porre una orditura prevaricatrice nei confronti delle autonomie regionali avente effetti devastanti sull'assetto istituzionale di queste ultime".

¹⁰ Sul tema si veda: R. PEPE, *La natura giuridica delle Autorità di bacino*, in *Riv. Trim. st. e doc.*, 2010, pp. 105 ss.

¹¹ Per un approfondimento si vedano, ex multis: P. STELLA RICHTER, *I piani di bacino*, in F. BASSI – L. MAZZAROLI (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000, pp. 29 ss.; L. RAINALDI, *I piani di bacino nella previsione della legge n. 183 del 1989*, Giuffrè, Milano, 1992.

¹² In particolare, la Regione Veneto e le Province autonome di Trento e Bolzano contestavano la legittimità costituzionale degli artt. 17 e 18 della L. n. 183/1989. Per la sola Provincia di Trento, inoltre, tali disposizioni, in combinato disposto con quelle contenute negli artt. 25 e 31, sarebbero state lesive dell'autonomia finanziaria della Provincia stessa. Cfr. Corte Cost. n. 85/1990.

¹³ Si veda: P. LOMBARDI, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato Regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto Ambientale*, n. 3, 2012, pp. 121 ss.

¹⁴ In conformità con l'art. 11 della L. n. 183/1989, "i comuni, le Province, i loro consorzi o associazioni, le comunità montane, i consorzi di bonifica e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel bacino idrografico partecipano

Con la legge successiva n. 142/1990 venivano poi conferite alle Province funzioni amministrative nei settori di difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente, delle risorse idriche¹⁵. Esse si affermavano inoltre, come attori rilevanti nei rapporti tra i livelli regionali e locali (art. 15, c. 1 e 2), dovendo coordinare le proposte dei Comuni e determinare gli indirizzi generali di assetto del territorio, le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque. Inoltre, (ex art. 15, c. 3), le Province dovevano accertare la compatibilità degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai Comuni con le previsioni del piano territoriale di coordinamento. Infine, veniva introdotta una modalità specifica di interazione multilivello strutturata, gli “accordi di programma”, per la definizione e l'attuazione di opere, interventi o di programmi di intervento, richiedenti l'azione integrata e coordinata di Comuni, Province e Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici.

Con il D.Lgs. n. 152/1999 veniva fatto, invece, un passo verso il rafforzamento del ruolo delle Regioni a scapito delle ragioni di razionalità e integrità d'azione delle Autorità di Bacino di rilievo nazionale. Così, all'insegna di un percorso alquanto ondivago rispetto alle intenzioni della Legge n. 183/1989, alle Autorità di Bacino veniva sottratta la funzione, trasferita alle Regioni, di realizzare i Piani di tutela delle acque, peraltro, rendendo più difficile il coordinamento con i Piani di difesa del suolo, rimasti di competenza delle prime. Attraverso i Piani di tutela le Regioni definivano obiettivi di qualità ambientale nonché individuavano ulteriori destinazioni dei corpi idrici, così ampliando i margini di discrezionalità in materia senza prevedere alcun tipo di coordinamento né tra loro, né con le Autorità interessate.

A completamento del sistema nazionale di *governance* del rischio (non solo idrogeologico) veniva istituito il Servizio nazionale della Protezione civile con Legge n. 225/1992, (successivamente disciplinato organicamente dal D. Lgs. n. 1/2018, “Codice della Protezione Civile”), con funzioni di prevenzione, allerta e gestione dell'emergenza¹⁶.

La disciplina in materia di rischio idrogeologico veniva poi arricchita da alcuni provvedimenti emergenziali, in particolare a seguito dei disastri franosi in Campania nel 1998, che portavano all'introduzione di scadenze in capo alle Autorità di bacino per l'adozione dei piani stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico (PAI)¹⁷. Altre misure venivano introdotte per affrontare le conseguenze dell'alluvione in Calabria nel 2000: si stabiliva la necessità di conferenze programmatiche regionali, articolate per sezioni provinciali o altri ambiti territoriali, al fine di garantire coerenza tra pianificazione

all'esercizio di funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle Regioni singolarmente o d'intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali”.

¹⁵ Si veda in tal senso l'art. 14 c. 1 e 2 della L. n. 142/1990.

¹⁶ Per l'esame approfondito di questa disciplina e delle relative funzioni della Protezione civile si rinvia ad altri contributi di questo numero monografico della Rivista.

¹⁷ D.L. n. 180/1998, convertito in L. n. 267/1998.

di bacino e pianificazione territoriale, coinvolgendo le Province, i Comuni, le Regioni e l'Autorità di bacino¹⁸.

2.2. Dalla riforma costituzionale del 2001 al nuovo assetto unitario e centralizzato del Codice ambientale

Su questo scenario complesso e a tratti emergenziale si è innestata la più ampia riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che ha apportato rilevanti cambiamenti nel rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali anche in materia di governo del territorio, di tutela e gestione dell'ambiente, e in particolare di gestione e tutela del suolo e delle risorse idriche. La nuova ripartizione delle competenze prevista, anziché risolvere le relazioni già conflittuali tra Stato, Regioni e Province autonome, ha aperto un'intensa stagione di ripensamenti e critiche e di nuovo contenzioso costituzionale¹⁹. La riorganizzazione delle competenze dettagliate in materia ambientale veniva elaborata dal legislatore nel 2006 con il dichiarato intento di semplificare e rendere organica la ormai disarticolata disciplina esistente. In particolare, la Parte Terza del nuovo Codice ambientale (D. Lgs. n. 152 del 2006)²⁰, recepiva la Direttiva quadro in materia di acque²¹ nel frattempo approvata a livello europeo e abrogava quasi tutta la legislazione precedente in materia di acque, comprese la legge n. 183/1989 e il D.Lgs. n. 152/1999. Ha, però, disegnato, a parere unanime di dottrina e operatori del settore, norme non coordinate, contraddittorie, e lacunose²².

In generale, per quanto riguarda l'assetto istituzionale in tema di difesa del suolo, tutela delle acque e gestione delle risorse idriche, il decreto ha attribuito allo Stato funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento, vigilanza, determinazione di criteri, metodi, standard di raccolta ed elaborazione dati, da affiancarsi alle competenze esclusive di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema stabilite dall'art. 117 della

¹⁸ D.L. n. 279/2000, convertito in L. n. 365/2000.

¹⁹ Per un commento sul nuovo sistema di ripartizione delle attribuzioni tra Stato e Regioni dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione si vedano: R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, pp. 889 ss.; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Ibid.*, pp. 903 ss.; F. BENELLI, *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2007, pp. 11 ss.; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1223 ss.; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2003, pp. 15 ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1247 ss.; T. GROPPI, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2007, pp. 421 ss.

²⁰ Parte Terza intitolata "Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche" del D. Lgs. n. 152/2006 recante: "Norme in materia ambientale", come successivamente modificato.

²¹ Direttiva 2000/60/CE. Per un commento si vedano M. VITA, *Il recepimento della direttiva 2000/60/CE in Italia: problematiche e proposte di attuazione*, in *AmbienteItalia*, n. 3, 2006, pp. 58 ss.; P. URBANI, *Il recepimento della direttiva comunitaria sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2004, pp. 209 ss.

²² Sul punto si vedano, tra gli altri, A. MURATORI, *Se il legislatore (ambientale) è ... di memoria corta: le discipline "mutilate" per omessa emanazione delle norme esecutive (parte seconda)*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 4, 2009, pp. 305 ss.; A. QUARANTA, *Il riordino disarticolato della disciplina a tutela delle acque nel T.U. ambientale*, in F. GIAMPIETRO, (a cura di), *Commento al Testo Unico Ambientale*, Ipsoa, Milano, 2006.

Costituzione. In capo alle Regioni sono stati confermati i compiti di redazione, approvazione e attuazione dei piani di tutela (art. 121), ovvero dei piani di settore contenenti le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico; è stata prevista la collaborazione con le autorità di bacino distrettuale (art. 61) per l'elaborazione dei piani di bacino. I piani di bacino possono essere redatti ed approvati dalle Autorità di bacino anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali, come per esempio nel caso dei piani di gestione previsti dalla Direttiva quadro in materia di acque (*infra*). In ogni caso, il Piano di bacino è posto al vertice rispetto a tutti gli strumenti di pianificazione (art. 65) e ha carattere vincolante per le amministrazioni, gli enti pubblici e per i soggetti privati, laddove previsto.

L'art. 63, c. 3, del D.Lgs. n. 152/2006, ha disposto l'abolizione delle Autorità di bacino e attribuiva le funzioni di pianificazione degli usi delle risorse idriche alle costituenti Autorità di Distretto²³. Il decreto ministeriale di costituzione delle Autorità distrettuali non veniva però emanato, determinando, così, una situazione di vuoto istituzionale risolto, in via provvisoria, da un primo decreto correttivo²⁴, che restituiva alla vita le sopresse Autorità di bacino. Un secondo decreto²⁵ differiva *sine die* la costituzione delle Autorità di distretto e prorogava l'attività delle Autorità di bacino. Attività che si riverberava non solo nell'attuazione degli strumenti e delle misure previste dalla Direttiva 2000/60/CE (*infra*), ma anche in materia di valutazione e gestione del rischio alluvioni. Infatti, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 49/2010, in attuazione della Direttiva 2007/60/CE, relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvione²⁶, si prevedevano in capo alle Autorità di bacino le funzioni di valutazione preliminare del rischio di alluvione, di individuazione delle zone di rischio di alluvioni, di predisposizione delle mappe della pericolosità da alluvioni e delle mappe del rischio di alluvioni e, infine, di predisposizione dei piani di gestione del rischio di alluvioni a livello di distretto idrografico.

Vale la pena sottolineare che, nel vuoto istituzionale creatosi, le sopresse e poi prorogate Autorità di bacino predisponavano i nuovi piani di gestione dei distretti idrografici, con l'obiettivo specifico di rispettare la prima scadenza imposta dalla Direttiva quadro in materia di acque (fissata al 22 dicembre 2009). Di conseguenza, i contenuti dei piani di gestione dei distretti idrografici venivano elaborati in pochi mesi e, per tale ragione, la maggior parte delle misure di pianificazione e tutela delle acque risultava dal trasferimento diretto dai piani regionali già esistenti ai nuovi piani. Lo stesso sforzo veniva richiesto alle

²³ Per inciso, tale soppressione ad opera del codice ambientale poneva, tra le altre criticità, delicate questioni di conflitto tra norme statali e regionali, essendo state le Autorità di bacino (regionali e interregionali) istituite con provvedimenti regionali. Sul punto cfr. M. ALBERTON, *L'attività delle autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi in tema di governo delle acque*, cit., p. 374.

²⁴ D. Lgs. n. 284/2006, "Disposizioni correttive del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, recante norme in materia ambientale".

²⁵ D.L. n. 208/2008 "Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente", convertito in L. n. 13/2009.

²⁶ Direttiva 2007/60/CE "relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni" del 23 ottobre 2007. Per un commento si veda: A. MURATORI, *La gestione «all'europea» del rischio alluvioni: nuove modalità per affrontare un vecchio problema*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 2, 2009, pp. 105 ss.

vecchie Autorità di bacino in sede di pubblicazione dei primi piani di gestione del rischio di alluvioni entro i termini previsti dalla Direttiva Alluvioni (al 22 dicembre 2015).

Si introduceva, quindi, con il D.Lgs. n. 152/2006, una transizione ad un nuovo modello organizzativo-amministrativo delle Autorità (unitario, non più tripartito in livello nazionale, ultraregionale e regionale²⁷) e territoriale (da bacino a distretto), che, tuttavia, veniva concretamente attuato con l'art. 51 della L. n. 221/2015 (c.d. Collegato Ambientale), e in particolare, con l'emanazione del relativo decreto ministeriale n. 294/2016²⁸. Soltanto a distanza di dieci anni sono stati disciplinati l'attribuzione e il trasferimento alle nuove Autorità di bacino distrettuali²⁹ del personale e delle risorse strumentali, comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183.

Per quanto riguarda gli organi delle Autorità di bacino distrettuali (ovvero, la Conferenza istituzionale permanente, il Segretario generale, la Conferenza operativa, la Segreteria tecnica operativa), si osserva la volontà del legislatore di coordinare gli interessi regionali e locali con quelli statali attraverso la compresenza nella Conferenza istituzionale permanente dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico, dei Ministri dell'ambiente (ora MASE), delle infrastrutture e dei trasporti, il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza, i Ministri delle politiche agricole, dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Tuttavia, questa composizione risulta variabile, diversificandosi a seconda dell'ampiezza del distretto idrografico di riferimento e degli interessi oggetto di valutazione. Cosicché la componente regionale può risultare preponderante o viceversa inferiore a quella statale. Sull'equilibrio degli interessi regionali e statali, infine, incidono altri due fattori che fanno acquisire alla componente statale un ruolo determinante: I) le deliberazioni non possono essere assunte senza la presenza del Ministro dell'Ambiente, al quale spetta in ogni caso l'approvazione delle delibere della conferenza, nell'ambito del proprio potere di vigilanza; II) il piano di bacino (e dei relativi stralci) viene adottato dalla conferenza e approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente, sentita la

²⁷ Sul punto cfr. G. GARZIA, *La pianificazione delle acque nel sistema dei piani regionali e locali*, in Foro amm., 2006, p. 299; M. DI LULLO, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2023, p. 7.

²⁸ L'art. 51 della L. n. 221/2015 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" è intervenuta nella modifica sia dell'art. 63 (Autorità di bacino distrettuale) che dell'art. 64 (Distretti idrografici) del D.Lgs. 152/2006. In particolare, viene definito un nuovo assetto territoriale per i Distretti Idrografici, che da otto diventano sette con la soppressione del Distretto Idrografico del Serchio e la sua assimilazione al Distretto Idrografico dell'Appennino Settentrionale, oltre a una diversa attribuzione ai Distretti di alcuni bacini regionali e interregionali, così come definiti ai sensi della L. n. 183/1989.

²⁹ I sette Distretti Idrografici sono i seguenti: Alpi Orientali; Fiume Po; Appennino Settentrionale; Appennino Centrale; Appennino Meridionale; Sardegna; Sicilia.

Conferenza Stato-Regioni, cui è riservata una funzione meramente consultiva³⁰. Anche in riferimento al ruolo e alle competenze attribuite all'Autorità di bacino distrettuale le Regioni sollevavano questioni di legittimità, risolte dalla Corte costituzionale attraverso la riconduzione della disciplina all'ambito materiale della tutela dell'ambiente (e non al governo del territorio di competenza concorrente), di competenza esclusiva statale, e alla conformità costituzionale del modello organizzativo scelto dal legislatore, posto che assicura un'adeguata rappresentanza regionale³¹.

I provvedimenti del 2015 e 2016, seppur tardivi, segnano, dunque, l'avvio di una nuova stagione nella *governance* dell'acqua e del rischio idrogeologico, grazie alla concreta istituzione dei nuovi distretti idrografici. Come osservato anche dalla giurisprudenza amministrativa, l'assetto idrogeologico costituisce ambito di competenza di diversi organi di governo e autorità, essendo oggetto di una regolazione multilivello che coinvolge una pluralità di figure istituzionali³².

In questa nuova cornice istituzionale, dunque, ha preso inizio il secondo ciclo di pianificazione relativo al periodo 2016-2021. Si è trattato di un ciclo concordato tra le Regioni e l'Autorità distrettuale con l'obiettivo di ottimizzare le risorse umane e finanziarie disponibili e di promuovere una maggiore integrazione tra i diversi strumenti di pianificazione e programmazione settoriale (difesa del suolo, agricoltura, aree protette) che, in modi differenti, incidono sulla tutela e gestione delle risorse idriche. Sulla base di questa volontà di adottare strategie pianificatorie comuni e di superare i limiti evidenziati anche dalla Commissione Europea nei rapporti di monitoraggio del primo ciclo³³, le Regioni e le Autorità distrettuali hanno operato in modo coordinato e integrato, realizzando una maggiore omogeneità e coerenza nell'elaborazione del secondo Piano di gestione del distretto idrografico, approvato nel 2016. Durante il terzo ciclo dei Piani di gestione dei bacini idrografici e del secondo ciclo dei Piani di gestione del rischio di alluvioni (2021–2027), sono stati compiuti ulteriori sforzi per massimizzare l'integrazione su tutti i livelli pianificatori³⁴. In questa mutata prospettiva, i Piani regionali di tutela, che nella prima fase costituivano integralmente il contenuto del Piano di gestione distrettuale, tanto che quest'ultimo poteva essere definito come la somma dei Piani regionali di tutela presenti nel distretto in quel periodo, sono stati configurati, a seguito dell'approvazione della L. n. 221/2015, come strumenti subordinati al Piano

³⁰ Cfr. artt. 66, c. 6 e art. 57, c. 1, n. 2, lett. a) del D.lgs. n. 152/2006.

³¹ Cfr. Corte cost., sentenza n. 232/2009.

³² Cfr. T.a.r. Puglia, Bari, sez. III, n. 1002/2015.

³³ Cfr. Commissione Europea, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e della direttiva sulle alluvioni (2007/60/CE) – Primo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici*, COM(2012) 670 final, Bruxelles, 14 novembre 2012.

³⁴ Cfr. Commissione europea, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e della direttiva sulle alluvioni (2007/60/CE) – Terzo ciclo di piani di gestione dei bacini idrografici/ Secondo ciclo di piani di gestione del rischio di alluvioni*, COM(2025) 2 final, Bruxelles, 4 febbraio 2025.

di gestione distrettuale e la loro elaborazione è seguita cronologicamente all'adozione del Piano di gestione³⁵.

Come anticipato *supra*, analoga situazione di parziale sovrapposizione degli strumenti e dei loro contenuti e di stratificazione delle norme si è avuta con la pianificazione relativa all'assetto idrogeologico. Il Piano di assetto idrogeologico (PAI), introdotto in capo alle Autorità di bacino dal D.L. n. 180/1998 per l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico e l'individuazione delle misure di salvaguardia per le suddette aree, è stato in buona sostanza trasfuso nell'art. 67 del D.lgs. n. 152/2006. Il Legislatore del 2006 ha previsto, infatti, che, nelle more dell'adozione del Piano di bacino, le Autorità approvassero i PAI di dimensione distrettuale. Successivamente, il Piano di gestione dei rischi di alluvioni inserito nell'ambito della pianificazione di distretto dal D.Lgs. n. 49/2010 ha fatto salvi gli strumenti di pianificazione già predisposti nell'ambito della pianificazione di bacino in attuazione della normativa previgente (art. 7), pertanto, anche i PAI. Si è creata così una (parziale) sovrapposizione di contenuti dei piani almeno fino alla redazione dei nuovi. Nell'ambito degli strumenti di natura emergenziale, le Autorità di bacino possono approvare, anche sulla base delle proposte delle Regioni e degli enti locali, piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico. Il Codice dell'Ambiente prevede, inoltre, che programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio idrogeologico possano essere definiti dal Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo (art. 57), d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Il finanziamento di tutti questi interventi è a carico esclusivo dello Stato, che assegna le risorse attraverso le leggi finanziarie, oltre a finanziare i piani triennali di interventi coordinati a livello di distretto idrografico nell'ambito dei cicli sessennali di gestione.

2.3. Decreti e ancora decreti tra nuove emergenze, esigenze di semplificazione, accelerazione delle procedure (e riaccentramento delle competenze)

A partire dal 2009, motivazioni di urgenza e la necessità di velocizzare l'attuazione degli interventi hanno portato il legislatore ad inserire nella disciplina sulla difesa del suolo la figura dei Commissari straordinari per la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (art. 17 del D.L. n. 195/2009)³⁶. In base al D. L. n. 91/2014 ai Commissari straordinari sono poi subentrati dal 1° gennaio 2015 i Presidenti di Regione in qualità di Commissari di Governo per il contrasto del dissesto

³⁵ Per una ricostruzione dei rapporti tra i diversi strumenti di pianificazione regionali, locali e di Bacino si rinvia a M. DI LULLO, *L'autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, cit., pp. 18 ss.

³⁶ "Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile", convertito con modificazioni dalla L. n. 26/2010.

idrogeologico³⁷. Con successivo D.L. n. 133/2014 le prerogative dei Commissari di Governo sono state ulteriormente ampliate allo scopo di velocizzare ulteriormente i procedimenti di attuazione degli interventi³⁸. Inoltre, le risorse giacenti nelle contabilità speciali sono state trasferite nella disponibilità dei bilanci regionali, mentre le risorse assegnate in passato alle Regioni e ad altri enti per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico e non ancora utilizzate sono state assoggettate al potere di revoca del Ministero dell'Ambiente. I successivi DPCM 28 maggio 2015 e DPCM 15 settembre 2015, hanno dato rispettivamente parziale attuazione al D.L. individuando, da un lato, i criteri e le modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, disponendo che le richieste di finanziamento venissero inserite nella nuova piattaforma ReNDiS-web (Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo) a cura delle Regioni e Province autonome e, dall'altro, individuando gli interventi di riduzione del rischio alluvionale tempestivamente cantierabili, sulla base di proposte avanzate dalle Regioni.

Alcune di queste norme hanno dato luogo a nuovi conflitti tra lo Stato e le Regioni, risolte dalla Corte costituzionale a favore del primo. Le tendenze all'accentramento lamentate sono state giustificate sulla base della considerazione che il coinvolgimento delle Regioni potesse assumere varie forme e ritenersi, quindi, implicitamente soddisfatto anche nel caso di specie³⁹.

Con il D.P.C.M. del 27 maggio 2014 è stata, altresì, istituita un'apposita Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico, denominata "ItaliaSicura", presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la finalità di accelerare l'attuazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico. Tuttavia, il D.L. n. 86/2018 ha disposto la mancata riconferma della Struttura di missione contro il dissesto idrogeologico, trasferendo i relativi compiti al Ministero dell'ambiente⁴⁰. Successivamente, il D.L. n. 109/2018 ha previsto l'istituzione di una Cabina di regia, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, denominata "Strategia Italia", attuata dal D.P.C.M. 15 febbraio 2019, quale organo di coordinamento e raccordo politico, strategico e funzionale dell'azione di Governo in materia di investimenti pubblici. Strategia Italia ha il compito, tra gli altri, di verificare lo stato di attuazione di piani e programmi di investimento infrastrutturali e di verificare lo stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il

³⁷ 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, convertito con modificazioni dalla L. n. 116/2014.

³⁸ 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", convertito con modificazioni dalla L. n. 164/2014.

³⁹ Cfr. Corte cost., sentenza n. 83/2016.

⁴⁰ "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 modificazioni dalla L. n. 97/2018.

territorio, quali il dissesto idrogeologico e la vulnerabilità sismica degli edifici pubblici. Ha assunto, inoltre, lo scopo di facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi e favorire l'accelerazione degli interventi finanziati.

In generale, dal 2018 il legislatore si è profuso in un costante sforzo volto al superamento delle criticità finanziarie e amministrative relative al contrasto del dissesto idrogeologico. In particolare, con il DPCM del 20 febbraio 2019 è stato adottato il “Piano nazionale contro il dissesto idrogeologico il ripristino e la tutela della risorsa ambientale”, cosiddetto “ProteggItalia”, il quale ha inserito, tra i principali obiettivi, la messa in sicurezza del territorio attraverso l'individuazione di azioni immediatamente attuabili oltre ad azioni a carattere programmatico. Il Piano, articolato in molteplici programmi-obiettivo facenti capo a ciascuna delle amministrazioni competenti, ha previsto il coordinamento della Cabina di regia “Strategia Italia”.

Anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR⁴¹), promosso all'interno del Programma “*Next Generation EU*”⁴² per stimolare la ripresa dopo la pandemia di Covid-19, ha introdotto misure finanziarie e di semplificazione amministrativa per contrastare il dissesto idrogeologico. In particolare, la componente “Tutela del territorio e della risorsa idrica” nella missione “Rivoluzione verde e transizione ecologica”⁴³ si prefigge di mettere in campo le azioni necessarie per rendere il Paese più resiliente agli effetti dei cambiamenti climatici. All'interno di questa componente, si è prevista un'apposita misura per “prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio” con due scopi. Il primo consiste nel finanziare interventi che combinino misure strutturali (messa in sicurezza da frane o riduzione del rischio di alluvioni nelle aree metropolitane) con altre misure non strutturali incentrate sulla riqualificazione, sul monitoraggio e sulla prevenzione dei rischi emergenti. La titolarità delle risorse per questi interventi è assegnata al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e al Dipartimento della Protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Con il secondo scopo si intendono superare le carenze esistenti nella *governance* multilivello dei rischi idrogeologici⁴⁴.

La riforma del quadro della *governance* ruota, a sua volta, intorno a due punti principali: semplificare e accelerare le procedure per l'attuazione dei progetti relativi al rischio idrogeologico; aumentare la capacità

⁴¹ Approvato dal Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2021 e poi presentato al Parlamento. Il processo si è chiuso con l'approvazione delle Risoluzioni del 27 aprile 2021, con cui il Parlamento ha riconosciuto che il Governo ha tenuto conto delle priorità di intervento e delle modalità di stesura del PNRR indicate dalle Camere e ha impegnato lo stesso Governo a trasmettere il Piano nazionale di ripresa e resilienza alla Commissione europea.

⁴² Per un approfondimento sugli interventi finanziati dal Fondo si rinvia a: [Next Generation EU: per un'Europa più forte e più resiliente - NextGenerationEU](#).

⁴³ M2C4 del PNRR.

⁴⁴ Tali lacune sono state identificate dalla Corte dei conti italiana. Cfr. il rapporto della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Gli interventi delle Amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico*, Deliberazione n. 17/2021/G.

amministrativa degli organi responsabili dell'attuazione di tali progetti e rafforzare il coordinamento tra i vari livelli di governo coinvolti. In linea con questi obiettivi di riforma del PNRR, negli anni seguenti si è provveduto ad emanare un numero cospicuo di decreti legge e decreti ministeriali⁴⁵.

Un primo pacchetto di norme in materia di riforma della *governance* del rischio idrogeologico è stato elaborato nel D.L. n. 77/2021⁴⁶. Il Decreto cerca di attuare il rafforzamento delle strutture tecniche di supporto dei commissari straordinari, il rafforzamento delle capacità operative delle Autorità di bacino distrettuale e delle Province, la sistematizzazione dei flussi informativi e l'interoperabilità dei diversi sistemi informatici. A tal fine, l'art. 36-ter introduce la denominazione di Commissari di Governo per il contrasto al dissesto idrogeologico per i commissari aventi competenze in materia di contrasto al dissesto idrogeologico⁴⁷, attribuendo ad essi la competenza degli interventi in tale ambito, indipendentemente dalla fonte di finanziamento. Inoltre, nel ribadire i poteri di deroga e di sostituzione già conferiti in precedenza ai Commissari - Presidenti di Regione, attribuisce ulteriori prerogative allo scopo di velocizzare la realizzazione delle opere di "preminente interesse nazionale"⁴⁸. Lo stesso articolo del Decreto ha, poi, previsto una Convenzione tra il Ministero dell'Ambiente e l'ISPRA per l'attuazione dei processi di interoperabilità tra i sistemi informativi di monitoraggio degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico⁴⁹.

Tra gli ultimi decreti in ordine cronologico, il D.L. n. 13/2023 ha disposto che il Ministro per la protezione civile e le politiche del mare si avvalga del "Dipartimento Casa Italia" della Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di garantire alla Presidenza del Consiglio il coordinamento necessario per affrontare le situazioni di criticità ambientale delle aree urbanizzate del territorio nazionale interessate da

⁴⁵ Si vedano: Art. 4 del D.L. n. 22/2021, convertito con modificazioni dalla L. n. 55/2021; art. 17-octies, c. 1-5, del D.L. n. 80/2021, convertito dalla L. n. 113/2021; DPCM del 27 settembre 2021, "Aggiornamento dei criteri, delle modalità e dell'entità delle risorse destinate al finanziamento degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico"; Decreto del Ministro della Transizione Ecologica del 29 settembre 2021; Art. 13, c. 2 e 2-bis, del D.L. n. 121/2021, convertito dalla L. n. 156/2021; art. 16, c. 2, 3 e 4, art. 20, c.1, del D.L. n. 152/2021, convertito dalla L. n. 233/2021; art. 1, c. 415 e 416, della L. n. 234/2021 (L. di bilancio 2022); art. 23, c. 5, lettere a) e b), del D.L. n. 36/2022 (cosiddetto "PNRR 2"); Decreto Direttoriale n. 146/2022, che approva il "Piano di rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti istituzionali responsabili dell'attuazione degli interventi di mitigazione dei rischi idrogeologici"; D.L. n. 19/2024, cosiddetto "decreto PNRR4".

⁴⁶ D.L. n. 77/2021 (cosiddetto "Semplificazioni"), convertito con modificazioni dalla L. n. 108/2021.

⁴⁷ Cfr. D.L. n. 91/2014 *supra*.

⁴⁸ Dalle relazioni annuali dei Commissari è emerso, però, che soltanto alcune strutture hanno fatto ricorso a tali poteri. Sul totale delle 18 Regioni per le quali si applica la disciplina commissariale, sono 9 i Commissari che hanno fatto ricorso ai poteri sostitutivi. Sul punto cfr. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, [*Relazione annuale al Parlamento 2024 in merito agli interventi di contrasto del dissesto idrogeologico e al loro stato di attuazione*, Doc. CCXXVIII, n. 2](#), Roma, 2025, p. 21.

⁴⁹ Le banche dati che costituiscono sistemi informativi di riferimento per le Amministrazioni competenti sono le seguenti: il Repertorio Nazionale degli Interventi per la Difesa del Suolo (ReNDiS) dell'ISPRA; il Sistema Gestione Progetti (SGP) dell'Agenzia per la Coesione Territoriale; il Sistema informativo locale KRONOS del MASE; la Banca Dati Unitaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze; la Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) del Ministero dell'Economia e delle Finanze; altri sistemi informativi locali.

fenomeni di esondazione e di alluvione. Il Dipartimento deve assicurare, in particolare, il supporto necessario per lo svolgimento da parte del Ministro per la protezione civile delle attività di impulso e coordinamento in ordine alla realizzazione degli interventi di prevenzione o di messa in sicurezza relativi al contrasto del dissesto idrogeologico e alla difesa e messa in sicurezza del suolo. Il D.L. n. 153/2024 è nuovamente intervenuto sulla disciplina delle competenze del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo, e ha, inoltre, autorizzato le Autorità di bacino distrettuali ad assumere personale per il potenziamento delle attività finalizzate a rafforzare la tutela del territorio e la gestione delle acque nonché alla mitigazione del dissesto idrogeologico e del cambiamento climatico, con particolare riguardo alle attività di pianificazione e aggiornamento degli strumenti di pianificazione⁵⁰. Nello stesso solco, il D.L. n. 25/2025 reca disposizioni in materia di assunzione e stabilizzazione del personale impegnato nel contrasto col dissesto idrogeologico a beneficio delle Autorità di bacino, delle Regioni e delle Province autonome, con i fondi del PNRR. In tal modo si è cercato di porre rimedio anche alle carenze di personale tecnico e amministrativo di queste strutture.

Anche le Leggi di bilancio annuali⁵¹ che si sono succedute dal 2019 al 2025 contengono diverse disposizioni finalizzate a mettere a disposizione risorse per la messa in sicurezza del territorio e la mitigazione del rischio idrogeologico. Così, pure, non mancano, nelle norme introdotte con la decretazione d'urgenza⁵², ulteriori misure di finanziamento al fine di fronteggiare gli effetti derivanti dalle calamità idrogeologiche che hanno colpito negli stessi anni diverse Regioni⁵³.

3. Criticità e tendenze nella *governance* multilivello del rischio idrogeologico: alcune riflessioni conclusive anche alla luce dell'attuazione del PNRR

L'attuale configurazione della *governance* multilivello del rischio idrogeologico, come ridefinita dal D.Lgs. n. 152/2006 e dagli interventi successivi del legislatore, si fonda, nelle intenzioni del legislatore, su un sistema cooperativo multilivello nel quale Stato, Regioni, Province autonome e Autorità di bacino distrettuali concorrono alla definizione e all'attuazione delle politiche di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico. Tale architettura istituzionale è stata concepita per superare la frammentazione settoriale e ricondurre la gestione del rischio ad una dimensione sistemica e unitaria, in coerenza con il

⁵⁰ Art 9, c. bis e ter.

⁵¹ Per un approfondimento delle singole disposizioni si rinvia a: [Camera dei deputati – Servizio Studi, *Dissesto idrogeologico, Roma, 2025*](#).

⁵² Tra le altre, D.L. n. 176/2022, D.L. n. 186/2022, D.L. n. 13/2023, D.L. n. 61/2023, D.L. n. 181/2023, D.L. n. 39/2024, D.L. n. 76/2024. Per un elenco esaustivo si rinvia a Camera dei deputati – Servizio Studi, *Dissesto idrogeologico, cit.*

⁵³ Si pensi, ad esempio, agli eventi alluvionali del 2022 che hanno interessato la Regione Marche, l'isola di Ischia, a quelli del 2023 nelle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche.

principio di integrazione e con la logica ecosistemica del distretto idrografico introdotto dal legislatore europeo. Nondimeno, la ricostruzione del quadro normativo e delle dinamiche attuative svolta nei paragrafi precedenti evidenzia come tale impianto presenti ancora persistenti criticità di natura strutturale e funzionale.

Se, sulla carta, le Autorità di bacino distrettuali, dotate di autonomia tecnico-scientifica e titolari di funzioni pianificatorie sovraordinate, costituiscono il fulcro del sistema, in quanto chiamate a garantire l'integrazione tra politiche idrauliche, ambientali e territoriali attraverso il Piano di bacino distrettuale, nonché mediante l'adozione dei Piani di gestione delle acque, di gestione del rischio alluvioni e degli altri Piani stralcio, l'esame dei programmi e dei piani ha evidenziato, però, la debolezza del ruolo svolto fin qui dalle stesse Autorità nella filiera decisionale della gestione, programmazione e manutenzione del territorio. Il ritardo decennale con il quale le Autorità di bacino distrettuali sono state istituite e gli ulteriori anni trascorsi in attesa di trasferimenti finanziari e acquisizioni di personale tecnico e amministrativo, che consentissero alle Autorità stesse di operare pienamente, hanno determinato una grave lacuna nella strategia di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico, che non è ancora stata del tutto colmata. La loro efficacia risulta ancora condizionata da limitazioni di carattere operativo, riconducibili sia alla non sempre adeguata dotazione di risorse umane e finanziarie, sia all'eterogeneità dei livelli di cooperazione istituzionale con Regioni ed enti locali nei diversi distretti idrografici. La capacità delle Autorità di incidere sulle scelte di pianificazione e trasformazione del territorio si confronta, infatti, con la resistenza di strumenti urbanistici e programmazioni settoriali regionali e locali che talora faticano a recepirne le prescrizioni, nonostante la natura formalmente prevalente dei piani distrettuali. In tale quadro, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ribadito la necessità di una cooperazione leale tra livelli di governo all'interno delle Autorità, ritenuta condizione imprescindibile per garantire il coordinamento tra tutela del suolo, rientrando nella più ampia tutela ambientale (di competenza statale esclusiva), e governo del territorio (di competenza concorrente). Parallelamente, ha contribuito a legittimare un rafforzamento del ruolo statale, che negli ultimi anni è tornato ad assumere una posizione di preminenza nel coordinamento e nella programmazione degli interventi, in forza della competenza esclusiva sancita dall'art. 117, c. 2, lett. s), della Costituzione. Si è visto come questo processo di centralizzazione si sia concretizzato attraverso l'istituzione di strutture dedicate, la concentrazione delle procedure di finanziamento e l'adozione di strumenti straordinari volti a superare le inerzie decisionali e i ritardi nell'attuazione. In particolare, le numerose strutture di indirizzo e gestionali centralizzate, come per esempio le strutture di missione, le cabine di regia, le segreterie tecniche, le task force centrali, che sono state istituite nel tempo e che hanno spesso seguito le sorti della modificazione della compagine politica,

non sono, però, riuscite a dare un apporto decisivo alla transizione verso una gestione ordinaria del contrasto al dissesto, che rimane ancora fortemente condizionata da risposte di natura emergenziale.

Sebbene, infatti, queste innovazioni nell'assetto istituzionale abbiano contribuito ad una maggiore uniformità degli indirizzi strategici e ad un più incisivo monitoraggio dell'utilizzo delle risorse, hanno al contempo prodotto sovrapposizioni con l'ordinario assetto amministrativo, in parte anche depotenziandolo.

Le Regioni, dal canto loro, hanno conservato un ruolo importante sia nella fase attuativa sia nella definizione delle politiche territoriali, concorrendo alla pianificazione distrettuale attraverso la Conferenza istituzionale permanente e assumendo la responsabilità dell'attuazione degli interventi e dell'adeguamento della pianificazione locale. Tale posizione intermedia ha reso le Regioni snodo essenziale del sistema, ma allo stesso tempo ha generato il rischio di disallineamenti tra la dimensione unitaria di bacino e le esigenze politico-amministrative territoriali, con conseguenti asimmetrie attuative nella prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico. La coesistenza tra strumenti pianificatori ambientali e pianificazione urbanistica regionale e comunale evidenzia, infatti, un *deficit* di integrazione che si traduce, soprattutto al verificarsi di eventi calamitosi, in una prevalenza di logiche reattive ed emergenziali rispetto alla programmazione preventiva.

In particolare, il coordinamento interistituzionale non pienamente efficace, spesso confinato a dimensioni formali e non supportato da adeguati strumenti di cooperazione operativa, ha generato un sistema in cui l'efficacia delle politiche di prevenzione risulta spesso subordinata all'attivazione di strumenti straordinari e commissariali. Si inserisce in questa logica anche l'istituzione delle figure dei Commissari straordinari. Il successivo affidamento dell'attuazione degli interventi ai Commissari straordinari impersonati dai Presidenti delle Regioni non ha portato, però, all'efficacia sperata nel contrasto del rischio idrogeologico, principalmente per la mancanza di strutture tecniche adeguate e per la tendenza a delegare gli interventi contro il dissesto idrogeologico ai Comuni beneficiari, non sempre in grado di attuarli. Inoltre, la frammentazione dei poteri commissariali e la presenza di numerose contabilità speciali hanno complicato ulteriormente il lavoro dei Presidenti di Regione e ostacolato una chiara conoscenza degli interventi effettuati e di quelli ancora da realizzare. Alcune delle criticità di attuazione menzionate si trovano confermate nelle stesse relazioni dei Commissari di Governo⁵⁴. Vengono, infatti, segnalate, nell'interazione tra i vari livelli di *governance* del territorio, le seguenti problematiche: la frammentarietà e la complessità della disciplina di settore; la pluralità dei soggetti competenti; le difficoltà di applicazione della disciplina derogatoria; le carenze di personale delle strutture commissariali e degli enti locali; la

⁵⁴ Cfr. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Relazione annuale al Parlamento 2024 in merito agli interventi di contrasto del dissesto idrogeologico e al loro stato di attuazione*, Doc. CCXXVIII, n. 2, cit., pp. 87 ss.

generale carenza di collegamento tra la pianificazione di distretto e la programmazione regionale; la disciplina urbanistica non efficacemente integrata con quella della tutela del territorio; l'assegnazione diretta agli enti locali di risorse economiche per interventi di contrasto del dissesto idrogeologico da parte di Ministeri diversi dal Ministero dell'Ambiente (in assenza di monitoraggio e coordinamento sulla piattaforma ReNDiS) che, quindi, sfuggono ad una pianificazione organica delle misure alla scala di distretto idrografico; il ritardo e la complessità nel trasferimento dei fondi⁵⁵.

Ad alcune di queste criticità si è cercato di rimediare con gli interventi legati al Piano "ProteggItalia" e all'attuazione del PNRR. A questo proposito, si possono già osservare passi in avanti tangibili nella semplificazione e accelerazione delle procedure di finanziamento e dei processi decisionali relativi al rischio idrogeologico, nell'ampliamento della dotazione di risorse umane ed economiche, e nel potenziamento di organismi tecnici nelle amministrazioni centrali e locali, nella riconduzione ad unica figura commissariale i poteri relativi al contrasto al dissesto, indipendentemente dalle fonti di finanziamento. Permangono, però, ancora carenze e ritardi di attuazione anche con riferimento al monitoraggio degli interventi e si rilevano criticità relative alla proliferazione e alla frammentazione delle piattaforme, delle banche dati e dei sistemi informativi. Quest'ultima questione, seppure individuata dal Piano "ProteggItalia" come oggetto di specifico intervento di semplificazione, allo stato non risulta ancora pienamente superata⁵⁶.

Le tendenze evolutive degli ultimi anni sembrano orientarsi verso traiettorie convergenti: da un lato, un rafforzamento del ruolo di coordinamento statale quale garante dell'indirizzo unitario e dell'efficace allocazione delle risorse, soprattutto in presenza di finanziamenti europei; dall'altro, una crescente esigenza di integrazione tra pianificazione di bacino, politiche climatiche e governo del territorio, secondo una logica di resilienza sistemica e di sostenibilità che superi l'oscillazione continua tra pianificazione ordinaria ed emergenziale.

Il PNRR mette a disposizione ingenti risorse per affrontare la questione, più volte evocata dagli addetti ai lavori, della limitatezza delle risorse per il contrasto al rischio idrogeologico, e collega tali finanziamenti ad una riforma della *governance* che permetta di superare le carenze istituzionali e di coordinamento tra livelli di governi individuate.

In questa prospettiva, ulteriori elementi di riforma e sinergia della *governance* del rischio idrogeologico sono offerti da due strumenti europei di recente adozione, il primo rappresentato dalla Direttiva UE 2025/2360 sul suolo, che introduce per la prima volta un quadro normativo europeo organico per garantire la tutela,

⁵⁵ Cfr. il rapporto della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Gli interventi delle Amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico*, Deliberazione n. 17/2021/G.

⁵⁶ Cfr. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, *Relazione annuale al Parlamento 2024 in merito agli interventi di contrasto del dissesto idrogeologico e al loro stato di attuazione*, Doc. CCXXVIII, n. 2, cit.

il monitoraggio e il ripristino della salute dei suoli.⁵⁷ In particolare, la Direttiva riconosce il suolo come risorsa strategica per la resilienza climatica e per la riduzione dei rischi naturali, richiedendo agli Stati membri di integrare gli obiettivi di protezione del suolo nelle politiche di pianificazione territoriale, idraulica e ambientale. Il secondo strumento, coordinato col primo, è costituito dal Regolamento UE 2024/1991 sul ripristino della natura,⁵⁸ che impone obblighi di ripristino degli ecosistemi degradati, con particolare attenzione ai bacini idrografici, alle aree umide e ai corridoi fluviali. Entrambi gli strumenti europei rafforzano l'esigenza di approcci integrati e multilivello nella gestione del territorio. In tal senso, un ruolo significativo può esser rivestito anche dai Contratti di Fiume, strumenti di *governance* partecipata capaci di favorire il coinvolgimento degli attori locali, l'integrazione delle politiche di bacino e la co-progettazione di interventi di prevenzione del dissesto idrogeologico, pienamente coerenti con gli obiettivi europei di tutela del suolo.⁵⁹

⁵⁷ Direttiva UE 2025/2360 “sul monitoraggio e la resilienza del suolo” del 26 novembre 2025.

⁵⁸ Regolamento UE 2024/1991 “sul ripristino della natura” del 24 giugno 2024.

⁵⁹ Per un approfondimento su questi strumenti si rinvia a: C. LEONE, *I contratti di fiume negli argini del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024; S. ALTAMORE – D. DE LEO, *Towards a Cooperative Governance. Lessons Learned from the Only Italian “River, Lake and Coastal Contract”*, in *City, Territory and Architecture*, 2023, pp. 1-12.