Dl Siccità, Ance: 42% di perdite di acqua, mancano 8,2 mld di investimenti in reti idriche. Velocizzare gli interventi e semplificare procedure prima delle gare

4 Maggio 2023

Si è svolta il 4 maggio l'audizione dell'ANCE in videoconferenza, presso le Commissioni riunite Ambiente e Industria del Senato, sul DDL di conversione del DL 39/2023 recante "Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche" (DDL 660/S).

Il Vicepresidente Centro Studi, Ing. Piero Petrucco, ha illustrato, in apertura, alcuni dati riassuntivi del quadro complessivo attuale. Secondo l'ultimo report dell'ISTAT relativo alle statistiche sull'acqua (anni 2020 e 2021), **le perdite degli impianti di distribuzione ammontano al 42,2%**. Secondo l'Istituto di statistica ogni giorno vengono dispersi nella rete 157 litri di acqua per abitante. Stimando un consumo pro capite pari alla media nazionale, il volume di acqua disperso nel 2020 soddisferebbe il fabbisogno idrico di oltre 43 milioni di persone per un intero anno.

Le **maggiori criticità risultano concentrate nelle aree del Mezzogiorno**. I valori più rilevanti delle perdite si riscontrano in Basilicata (62,1%), Abruzzo (59,8%), Sicilia (52,5%) e Sardegna (51,3%). Di contro, tutte le regioni del Nord hanno in livello di perdite inferiore a quello nazionale ad eccezione del Veneto (43,2%) e del Friuli-Venezia Giulia (42%), in linea con il dato nazionale.

Nel 2021 sono aumentati i comuni capoluogo di provincia o città metropolitane che hanno **attuato misure di razionamento nella distribuzione dell'acqua potabile**. Il razionamento ha coinvolto anche un comune del Nord, Verona, e un comune del Centro, Prato.

Criticità si riscontrano anche nell'adeguamento dei **sistemi di fognatura e depurazione** che hanno portato l'Italia ad essere oggetto di pesanti **procedure di infrazione europee (939 agglomerati in infrazione di cui il 73% nel Mezzogiorno)**.

La fotografia fornita testimonia l'inadeguatezza delle dotazioni infrastrutturali, risultato di un livello di investimenti nel settore ancora insufficiente.

Secondo l'ultimo Blue Book 2023, nel 2021 **gli investimenti realizzati dai gestori industriali si sono attestati su un valore pro capite di 56 euro per abitante**, confermando un andamento virtuoso avviato dal 2012, ma ancora lontano dai livelli di investimento di numerosi Paesi europei.

Il livello di investimenti si trova, infatti, molto al di sotto della **media quinquennale europea** che, al 2021, risulta pari a **82 euro per abitante**.

Per quanto riguarda le gestioni in economia, dove il servizio è direttamente gestito dai Comuni

localizzati per lo più nel Mezzogiorno, gli investimenti pro capite realizzati si attestano su un valore medio di 8 euro per abitante, pressoché invariati negli ultimi anni.

Il quadro appare ancora più preoccupante se si considerano i dati Eurostat relativi agli investimenti fissi lordi in costruzioni nel settore idrico e della gestione dei rifiuti che comprendono tutti quegli investimenti relativi ad infrastrutture per la fornitura di acqua, il trattamento delle acque reflue ma anche quelli per la gestione di tutti rifiuti solidi e non (raccolta, trattamento e smaltimento).

In Italia, si osserva come gli investimenti in tale settore abbiano avuto un andamento altalenante negli ultimi 20 anni. In particolare, **dal 2015 al 2017 si assiste ad una repentina crescita**, che riporta gli investimenti ad un ammontare simile agli anni precedenti alla crisi.

Si tratta degli anni di piena operatività della Struttura di Missione #ItaliaSicura, istituita a maggio 2014, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'obiettivo di compiere una ricognizione sullo stato delle opere di mitigazione del rischio idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche al fine di accelerarne la realizzazione, di avviare una nuova programmazione pluriennale e di ridefinire una governance degli interventi più efficace e trasparente.

L'andamento positivo degli investimenti si arresta però nel 2018, proprio in concomitanza con la soppressione della Struttura di Missione, quando si avvia una discesa degli investimenti che, nel 2020, raggiungono un valore molto vicino al minimo del 2014.

A un livello di investimenti evidentemente insufficiente a recuperare il gap infrastrutturale, si sono uniti gli **effetti dei cambiamenti climatici** generati dal riscaldamento globale che stanno contribuendo ad alterare l'equilibrio del ciclo idrologico globale, con importanti ripercussioni sulla disponibilità e sulla distribuzione dell'acqua.

Negli ultimi 70 anni, in Italia, si è registrato un significativo **aumento delle zone colpite da siccità estrema**, determinato da una riduzione delle precipitazioni e dall'incremento delle temperature, oltre che dall'aumento dei fenomeni atmosferici estremi (piene, siccità e ondate di caldo).

E' evidente che, in questo contesto, bisogna **incrementare la spesa pubblica per investimenti nelle infrastrutture idriche** per aumentare l'efficienza nell'utilizzo dell'acqua in tutti i settori (civile, industriale, energetico, agricolo), attivando sistemi di monitoraggio, investendo in manutenzione e sviluppo delle reti e degli impianti, incentivando il riciclo e la raccolta.

In questo contesto **il PNRR può offrire una prima accelerazione significativa degli investimenti del settore** che, secondo quando indicato nell'Allegato infrastrutture al DEF 2023, presenta un **fabbisogno pari a circa 13,3 miliardi**.

A fronte di tale fabbisogno, che peraltro non considera gli incrementi determinati dal caro materiali, le risorse disponibili e già ripartire o programmate ammontano a 5,1 miliardi. Pertanto, al momento, il settore prevede un **fabbisogno complessivo pari a circa 8,2 miliardi di euro.**

Un ammontare di risorse che è destinato ad aumentare, non solo per effetto dei rincari delle materie prime, ma anche a seguito della pianificazione degli investimenti su scala nazionale, disposta dal Decreto-legge n. 121/2021, in attuazione della riforma prevista nel PNRR, finalizzata a semplificare la normativa e rafforzare la governance del settore.

Per la programmazione e la realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, la riforma prevede la definizione di un **Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico**, un unico strumento di programmazione delle infrastrutture

idriche, con una visione di medio e lungo termine, da attuare per stralci in funzione delle risorse disponibili.

Le procedure di formazione del Piano, secondo quanto indicato nell'Allegato Infrastrutture al DEF 2023, sono ancora in fase di avvio.

L'Ing. Petrucco ha quindi evidenziato il **complessivo giudizio positivo dell'ANCE sul provvedimento ma, allo stesso tempo, la preoccupazione per il potenziale utilizzo di deroghe** in fase di affidamento e di realizzazione delle opere che rischiano di inficiare il principio di concorrenza e la garanzia di una corretta esecuzione.

Tra le misure **condivisibili la scelta di prevedere una Cabina di regia per la crisi idrica**, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per la promozione degli interventi per il potenziamento delle infrastrutture idriche e il coordinamento delle attività dei molteplici soggetti pubblici e privati coinvolti nella loro realizzazione e gestione.

In passato, la previsione di analoghe strutture per l'edilizia scolastica e, come già anticipato, per la prevenzione del rischio idrogeologico e per lo sviluppo delle stesse infrastrutture idriche, si è rivelata la scelta giusta per compiere, dopo anni di immobilismo, una ricognizione dei fabbisogni e delle risorse disponibili e avviare una programmazione degli investimenti di lungo periodo.

La Cabina di regia, oltre alle funzioni di impulso e coordinamento, dovrà effettuare, entro il prossimo 15 maggio, una **ricognizione delle opere e degli interventi di urgente realizzazione per affrontare nel breve termine la crisi idrica al fine di definire un programma degli interventi**, finanziato anche dalle risorse disponibili che verranno comunicate dalle amministrazioni competenti a seguito di rimodulazioni di interventi per i quali non siano stati assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti.

Il Governo intende, infatti, **dare priorità a quegli interventi che si trovano ad un livello di progettazione avanzato, tale da consentire un immediato avvio dei lavori**, rimodulando quelli ancora in fase preliminare, pur garantendo la copertura delle relative attività di progettazione.

Inoltre, per accelerare e garantire la realizzazione di tali investimenti prioritari è previsto che la Cabina di regia possa esercitare poteri sostitutivi e di superamento del dissenso in caso di situazioni di inerzia, ritardo o difformità nella progettazione ed esecuzione degli interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico.

Il decreto non prevede alcuna risorsa aggiuntiva per la realizzazione degli interventi di urgente realizzazione. Al di là delle possibili rimodulazioni, **sembra che si voglia affrontare l'emergenza idrica ricorrendo alle risorse che il PNRR prevede per questo ambito di intervento**.

Al riguardo, appare opportuno ricordare che **il Piano europeo destina alle infrastrutture idriche una quota importante di risorse, pari a 4,4 miliardi di euro**, suddivisi in 4 linee di intervento:

1. 2 miliardi di euro per nuove infrastrutture idriche primarie su tutto il territorio nazionale (M2C4, I 4.1);
2. 900 milioni di euro per la riparazione, la digitalizzazione e il monitoraggio integrato delle reti idriche in modo da diminuire sostanzialmente le perdite di acqua (M2C4, I 4.2);
3. oltre 800 milioni di euro per il potenziamento e l'ammodernamento del sistema irriguo nel settore agricolo (M2C4, I 4.3);
4. 600 milioni di euro in investimenti per la depurazione delle acque reflue da riutilizzarsi in agricoltura e manifattura (M2C4, I 4.4).

A queste risorse si devono aggiungere **482 milioni**, da spendere entro il 2023, derivanti dalla **programmazione "REACT-EU"** (313 milioni di euro) cui si somma l'ulteriore disponibilità di 169 milioni di euro definita a febbraio 2022 da parte del Dipartimento della Coesione.

Rispetto alla realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR, si riscontrano difficoltà attuative legate, analogamente agli altri investimenti del Piano europeo, alle gravi **tensioni determinate dagli aumenti dei prezzi delle materie prime e dei prodotti energetici** che hanno determinato uno slittamento in avanti dei cronoprogrammi delle opere. Basti considerare che gli aumenti registrati negli ultimi due anni sono mediamente del 35/40%.

A ciò si sono aggiunte le **numerose e rilevanti criticità messe in luce dalla Corte dei Conti,** nell'ambito del controllo concomitante.

Un caso emblematico è rappresentato dagli investimenti in infrastrutture idriche primarie (M2C4.4-I.4.1), per i quali sono previsti **2 miliardi di euro.**

La linea di intervento ha visto una veloce programmazione e ripartizione dei fondi ai soggetti attuatori. Con il D.M. 16 dicembre 2021, n. 517 sono stati, infatti, individuati 124 interventi e assegnate le risorse ai soggetti attuatori.

La Corte dei conti ha messo in luce **gravi carenze nella selezione dei progetti**, effettuata frettolosamente in funzione della "cantierabilità" degli interventi e della loro coerenza rispetto agli obiettivi intermedi (target e milestone), nonché la "**debolezza dei soggetti attuatori**" e le "**difficoltà tecniche dell'opera**".

In merito alla debolezza dei soggetti attuatori, esemplificativo è il caso dell'intervento sulla Diga Rosamarina per il quale il soggetto attuatore ha più che triplicato il costo dell'intervento che è passato da 8 milioni di euro iniziali a ben 25,9 milioni. Un altro esempio è rappresentato dall'intervento Canale Fosso Vecchio, il cui costo è passato da 37 milioni a 61 milioni.

Su tali incrementi ha pesato non solo il rincaro delle materie prime e dell'energia, ma anche la necessità di rimodulazioni progettuali, indice di un originario difetto di programmazione. E' evidente che si tratta di **vecchi progetti pronti che i soggetti attuatori hanno "tirato fuori dai cassetti" e che ora rischiano di esclusi dal finanziamento per carenze finanziarie**.

Un altro aspetto evidenziato riguarda le misure normative introdotte al fine di accelerare gli investimenti (potenziamento della capacità amministrativa, semplificazioni procedurali, limitazioni temporanee delle responsabilità amministrative) che, secondo la Corte dei conti, non hanno influito positivamente sul processo realizzativo, in assenza di una pianificazione e di un monitoraggio adeguato.

Al riguardo i magistrati contabili esprimono perplessità in merito alla possibilità di introdurre "*ulteriori semplificazioni e commissariamenti come via necessaria per attuare l'investimento, trascurando che queste misure dovrebbero costituire la extrema ratio piuttosto che un rimedio fisiologico per realizzare obiettivi sostanzialmente ordinari ed in gran parte risalenti nel tempo*".

Il decreto-legge 39/2023 rappresenta un ulteriore provvedimento governativo emanato con l'obiettivo di velocizzare la realizzazione di lavori pubblici, utilizzando modelli "speciali" rispetto alle procedure ordinarie previste dal Codice dei Contratti Pubblici.

Sebbene sia assolutamente comprensibile l'intento di realizzare con rapidità gli interventi volti a

contrastare la scarsità idrica, attraverso il potenziamento e l'adeguamento delle relative infrastrutture, **non appare condivisibile l'applicazione di deroghe assai ampie, che impattano anche sulle procedure ad evidenza pubblica, riconducibili al c.d. modello "Genova".**

Quest'ultimo, infatti, utile per risolvere l'emergenza eccezionale – un *"unicum"* – della ricostruzione del Ponte Morandi, non può diventare il parametro ordinario per ovviare a deficit di programmazione da parte della pubblica amministrazione.

La mancata manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture idriche occorsa in questi ultimi anni, come più volte sottolineato da ANCE, non può quindi costituire un motivo sufficiente.

Naturalmente, per realizzare celermente tali interventi, è senz'altro indispensabile semplificare le procedure "a monte" della gara, relative alle fasi di programmazione e approvazione dei relativi progetti, analogamente a quanto avvenuto, a livello nazionale, per il Commissario per la tratta dell'Alta Velocità Napoli-Bari.

La fase di affidamento e di realizzazione delle opere, però, dovrebbe avvenire nel pieno rispetto delle procedure previste dal Codice dei contratti e dalla legislazione ad esso connessa, in omaggio al principio di concorrenza ed a garanzia di una corretta esecuzione.

Nel caso di specie, tuttavia, le deroghe "modello Genova" non sembrerebbero estendersi alla sola fase "a monte" – soluzione, questa, assolutamente condivisibile – ma investire anche la fase di affidamento e, addirittura, a queste sembrerebbero sommarsi quelle previste per gli interventi del PNRR/PNC dal decreto n. 77/2021.

Se così fosse, si verificherebbero un grave *vulnus* al mercato e alla concorrenza, con l'effetto di addebitare nuovamente alle imprese i ritardi dovuti alla mancanza di capacità progettuale dell'Amministrazione.

Peraltro, non si può non evidenziare come la scelta del Governo di replicare il paradigma dei commissari straordinari (vedi, ad esempio, PNRR, Giubileo 2025, edilizia scolastica, interventi ferroviari) sta producendo l'effetto di far "nasce" il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023) – le cui disposizioni, si ricorda, acquisteranno efficacia a decorrere dal 1° luglio p.v. – già ampiamente – se non del tutto – derogato.

Tornando nel dettaglio delle misure previste dal provvedimento, ha quindi evidenziato la necessità, nel consentire il ricorso alla procedura negoziata per l'affidamento degli interventi volti a contrastare la scarsità idrica – ai sensi dell'articolo 48, comma 3, del DL 77/2021 – di innalzare **il numero minimo di soggetti da invitare**, nel sopra soglia, ad almeno 10 operatori; tale numero, nel "sotto soglia", per gli appalti aggiudicati con esclusione automatica delle offerte anomale, non può essere inferiore a 20 operatori; le celerità delle gare peraltro non verrebbe compromessa, stante il meccanismo dell'inversione procedimentale.

Circa, poi, le previsioni che prevedono la possibilità di **affidamento dei lavori sulla base del Progetto di Fattibilità Tecnico Economica** vale la pena sottolineare che tale forma di gara, ove si dovesse svolgere nella forma c.d. "complessa" – ossia quando si pone a carico dei concorrenti la produzione in offerta del livello progettuale successivo quello a base d'asta – comporta un aggravio economico eccessivo, stante anche la mole di procedimenti di gara attesi nei prossimi mesi. E ciò, solo per poter accedere alla gara.

Tale modalità, peraltro, non determina alcun accorciamento dei tempi, né di gara – che, al contrario, si allungano, stante la forte complessità delle valutazioni a carico della commissione giudicatrice – né

di cantierizzazione delle opere.

Senza contare che si determina una immane ed inutile dispendio di energie tecniche per la redazione dei progetti da porre in offerta, in un momento in cui, invece, c'è una grave e diffusa carenza di tali professionalità.

Il modello da seguire, pertanto, dovrebbe essere quello dell'appalto integrato c.d. "classico" che, invero, ferme tutte le garanzie sui requisiti dei progettisti, pone a carico del solo aggiudicatario la realizzazione della progettazione esecutiva (oltre all'esecuzione dei lavori); lo schema dell'appalto integrato c.d. complesso, invece, dovrebbe essere del tutto residuale, consentendolo, al più, nei casi in cui il termine per la presentazione delle offerte sia almeno pari a 180 gg.

Per il dettaglio delle valutazioni e proposte ANCE sulle singole misure del provvedimento, si rinvia al documento consegnato agli atti delle Commissioni.

Allegati

Articoli_5_5_23
Apri
Agenzie_audizione_DL_Siccità
Apri
Documento_Audizione_ANCE_DL_Siccità_REV1
Apri