

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

**Conversione in legge del
decreto-legge 14 aprile 2023, n.
39, recante disposizioni urgenti
per il contrasto della scarsità
idrica e per il potenziamento e
l'adeguamento delle
infrastrutture idriche**

DDL 660/S

Audizione presso le Commissioni
Ambiente ed Industria
del Senato

**Audizione ANCE
4 maggio 2023**

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	2
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL SICCA'	7

VALUTAZIONI GENERALI

Il settore idrico è notoriamente un ambito caratterizzato da un ingente fabbisogno di investimenti.

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).

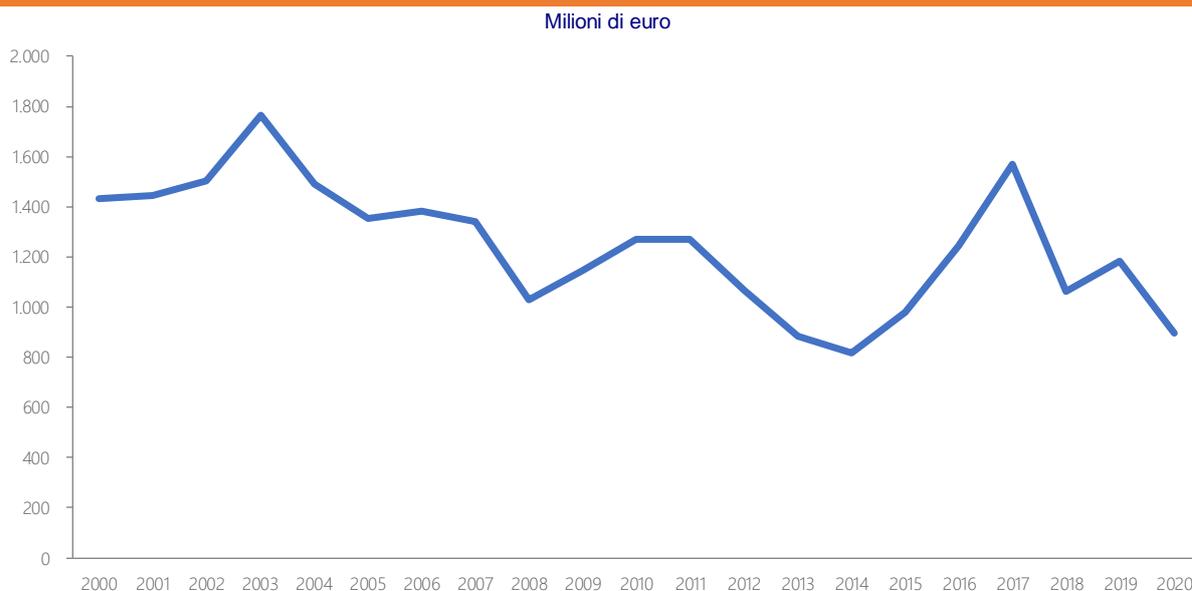
In Italia, si osserva come gli investimenti in tale settore abbiano avuto un andamento altalenante negli ultimi 20 anni. In particolare, **dal 2015 al 2017 si assiste ad una repentina crescita**, che riporta gli investimenti ad un ammontare simile agli anni precedenti alla crisi.

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.

Investimenti fissi lordi in costruzioni nel settore idrico e della gestione dei rifiuti - Italia



Elaborazione Ance su dati Eurostat

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 quanto 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 ripartite 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.

In questo contesto si è inserito il Decreto-legge n. 39/2023, oggetto della presente audizione, che intende affrontare l'emergenza idrica introducendo uno **snellimento delle procedure autorizzative e iter più veloci per la realizzazione delle infrastrutture idriche**.

Complessivamente, **l'Ance esprime un giudizio positivo sul provvedimento ma, allo stesso tempo, esprime 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 contenute nel decreto **l'Ance condivide 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:

- 2 miliardi di euro per nuove infrastrutture idriche primarie su tutto il territorio nazionale (M2C4, I 4.1);
- 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);
- oltre 800 milioni di euro per il potenziamento e l'ammodernamento del sistema irriguo nel settore agricolo (M2C4, I 4.3);
- 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 n.39/2023 rappresenta, infatti, 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.

Per Ance, 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 occorra 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 in esame, si evidenzia 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 forma di gara, 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.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL SICCA’

Cabina di regia per la crisi idrica (ART. 1)

La norma prevede l’istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di una **Cabina di regia per la crisi idrica** presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal ministro delle Infrastrutture. Comprende i ministri delle Infrastrutture, dell’Ambiente, del Pnrr, dell’Agricoltura, della Protezione civile, degli Affari regionali e dell’Economia, oltre al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega agli investimenti pubblici.

La Cabina di regia ha funzioni di:

- impulso e coordinamento per la realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi alla siccità, nonché al potenziamento e all’adeguamento delle infrastrutture idriche;
- monitoraggio della realizzazione delle infrastrutture idriche già approvate e finanziate da risorse nazionali ed europee ad esclusione di quelle finanziate dal PNRR e dal PNC;
- promozione del coordinamento tra i diversi livelli di governo ed enti pubblici e privati;
- attivazione dei poteri sostitutivi;
- monitoraggio sulla corretta utilizzazione delle risorse finanziarie.

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in commento, e dunque entro il 15 maggio 2023, la Cabina di regia effettua una

ricognizione delle opere e degli interventi di urgente realizzazione per far fronte nel breve termine alla crisi idrica, individuando quelli che possono essere realizzati da parte del Commissario previsto dall'art. 3. La ricognizione indica, per ciascun intervento il fabbisogno totale o residuo in caso di opere parzialmente finanziate e il relativo ordine di priorità di finanziamento.

Entro lo stesso termine del 15 maggio 2023, **le amministrazioni competenti comunicano alla Cabina di regia le risorse disponibili destinate a interventi nel settore idrico** per i quali non siano già intervenute obbligazioni giuridicamente vincolanti, salvo che non dichiarino il carattere di urgenza dell'intervento per la crisi idrica.

Tali risorse, opportunamente rimodulate, sono destinate al finanziamento degli interventi di urgente realizzazione. La norma assicura comunque il finanziamento della progettazione per gli interventi oggetto di rimodulazione.

Entro quindici giorni dalla ricognizione e dalla comunicazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica:

- alla rimodulazione delle risorse disponibili e dei relativi interventi;
- all'approvazione del **programma degli interventi di urgente realizzazione** individuati dalla Cabina di regia nel limite delle risorse disponibili.

Con il suddetto DPCM vengono ripartite le risorse tra gli interventi identificati con CUP, indicando per ogni intervento il cronoprogramma procedurale, l'amministrazione responsabile ovvero il soggetto attuatore, nonché il costo complessivo dell'intervento.

Lo schema di DPCM è sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari che andrà reso entro sette giorni dalla data della trasmissione, decorsi i quali il decreto può comunque essere adottato.

Le funzioni di segreteria tecnica della Cabina di regia sono esercitate dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Valutazione

L'Ance condivide 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 altri ambiti di spesa, come quello dell'edilizia scolastica o la prevenzione del rischio idrogeologico, 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 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.

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.**

Superamento del dissenso e poteri sostitutivi (ART. 2)

L'articolo disciplina l'**esercizio di poteri sostitutivi** per situazioni di inerzia, ritardo o difformità nella progettazione ed esecuzione degli interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico. Prevede, inoltre, un meccanismo di superamento del dissenso, per i casi di dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente, proveniente da un organo di un ente territoriale interessato che, secondo la legislazione vigente, sia idoneo a precludere la realizzazione degli interventi.

I poteri sostitutivi sono costruiti sulla falsariga di quanto già previsto per la realizzazione degli interventi PNRR/PNC, tra le altre cose, con espresso richiamo a puntuali disposizioni del decreto-legge n. 77 del 2021.

In particolare, la norma richiama i commi 1, 5, 5-bis e 6, quarto periodo dell'articolo 12 del decreto-legge n. 77/2021.

In particolare, si segnala che in caso di esercizio dei poteri sostitutivi relativi ad interventi di tipo edilizio o infrastrutturale, si applicano le disposizioni relative ai poteri dei Commissari straordinari di cui all'articolo 4, comma 2 e comma 3, terzo periodo, del decreto-legge n. 32 del 2019.

I Commissari straordinari potranno, quindi, rielaborare e approvare i progetti non ancora appaltati. Inoltre, l'approvazione dei progetti sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, ad eccezione di quelli relativi alla tutela ambientale e alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali sono previsti comunque tempi più contenuti e procedure di silenzio assenso.

Ulteriori semplificazioni sono previste in caso di espropri e occupazioni di urgenza.

Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica

L'articolo istituisce un **Commissario straordinario, in carica fino al 31 dicembre 2023 (prorogabile al 31 dicembre 2024)**, al fine di provvedere alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della scarsità idrica e di ottimizzare l'uso della risorsa idrica. Tale organo, ai sensi del c. 2, provvede in via d'urgenza alla realizzazione degli interventi di cui sia incaricato dalla Cabina di Regia, **operando in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale**, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle

(ART. 3)

disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (**c.d. Modello Genova**).

Ai sensi del c. 5, il Commissario **adotta tutti i provvedimenti d'urgenza necessari a fronteggiare le situazioni eccezionali correlate al fenomeno della scarsità idrica**, ad esclusione delle attività di protezione civile che vengono assicurate dal Sistema nazionale di protezione civile in raccordo col Commissario. Secondo il c. 7, restano fermi, fino al completamento degli interventi, i compiti e le funzioni attribuite ai commissari straordinari già individuati dalla normativa vigente.

In ogni caso, precisa il comma 7 della disposizione in commento, restano fermi, fino al completamento degli interventi, i compiti e le funzioni attribuiti ai **Commissari straordinari** ex art. 4 del 32/2019 (cd decreto "Sbloccacantieri") e ai **Commissari straordinari per il dissesto idrogeologico e dei Commissari per l'attuazione degli interventi idrici** (art. 1, co 153, l. 145/2018) e al **Commissario unico nazionale per la depurazione** (art. 2, co 1, d.l. 243/2016) qualora già nominati alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Restano, altresì, fermi i compiti e le funzioni dei **Commissari delegati per gli interventi urgenti per la gestione della crisi idrica**, nominati a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza in relazione alla situazione di deficit idrico, ai sensi degli articoli 7, comma 1, lettera c), 16, comma 1, e 24, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 1/2018, nei territori delle regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto, Umbria, Lazio, Liguria, Toscana e Marche fino al 31 dicembre 2023.

Disposizioni urgenti per la realizzazione, il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche

(ART. 4)

Tale articolo prevede (co. 1 e 2), ai fini della **progettazione e realizzazione degli interventi infrastrutturali** di cui all'articolo 1, comma 3 - ossia quelli **individuati dalla cabina di regia** - e comma 8, lettera b) - realizzazione delle infrastrutture idriche già approvate e finanziate nell'ambito delle politiche di investimento nazionali ed europee, ivi incluse quelle di coesione, ad eccezione di quelle **finanziate nell'ambito del PNRR e PNC**, anche sulla base dei dati ricavabili dai sistemi informativi del Ministero dell'economia e delle finanze – **l'applicazione, in quanto compatibili e secondo il relativo stato di avanzamento, delle disposizioni di cui all'articolo 48 DL n. 77/2021 (cd Modello PNRR)**.

Segnatamente, il citato articolo 48 prevede una serie di deroghe al Codice dei contratti pubblici che, *inter alia*, consentono il ricorso alla **procedura negoziata senza pubblicazione con invito a 5 operatori**, nella misura strettamente necessaria, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, non imputabili alla stazione appaltante, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione di cui al PNRR nonché al PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea.

Viene inoltre consentito l'utilizzo dell'appalto integrato anche su progetto di fattibilità tecnico-economica

Valutazione

Per realizzare celermente gli interventi volti a fronteggiare le situazioni eccezionali correlate al fenomeno della scarsità idrica 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" (vedi articolo 3, comma 5) 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 la realizzazione degli interventi 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.

Inoltre, l'articolo 4, ai fini della **progettazione e realizzazione delle infrastrutture idriche**, come evidenziato in precedenza, prevede l'applicazione, in quanto compatibili e secondo il relativo stato di avanzamento, dell'articolo 48 del DL n. 77/2021 (cd Modello PNRR), che, *inter alia*, consente il ricorso alla procedura negoziata senza bando con invito a 5 operatori (comma 3).

Quantomeno per l'affidamento di tali interventi, occorrerebbe 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.

Infine, quanto alla possibilità di **affidamento dei lavori sulla base del Progetto di Fattibilità Tecnico Economica** – sempre prevista al menzionato articolo 48 del dl. 77/2021, richiamato dall'articolo 4 in commento - 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 forma di gara, 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 applicare 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.

(ART. 8)

Attuazione degli interventi di manutenzione degli invasi

La norma detta alcune disposizioni finalizzate a **favorire** la gestione dei **materiali** derivanti dalla **manutenzione degli invasi**, ricomprendendoli nell'ambito di applicazione del DPR 120/2017, relativo alle **terre e rocce da scavo**.

Viene, in particolare, chiarito che anche le opere relative agli invasi rientrano tra quelle da cui possono originare materiali da scavo, ai fini del predetto decreto.

La norma, inoltre, interviene anche sulla **definizione di terre e rocce da scavo**, includendovi anche i sedimenti derivanti da operazioni di svaso, sfangamento e sghiaimento.

Valutazione

Positiva in quanto amplia l'ambito di applicazione del DPR 120/2017, estendendo la disciplina semplificata, prevista per le terre e rocce da scavo, anche ad altre fattispecie, quali i sedimenti derivanti da operazioni di svaso, sfangamento e sghiaimento. Attraverso la norma introdotta, quindi, si incentiva una gestione virtuosa di importanti quantitativi di materiali, finora trattati esclusivamente come rifiuti. Sarà importante riprodurre tale previsione anche nel decreto ministeriale, previsto dal D.L. 13/2023 (cd. PNRR 3) che andrà a sostituire il DPR 120 del 2017.