



Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza M2C4: Tutela del territorio e della risorsa idrica

Si riportano di seguito alcune considerazioni su investimenti e riforme previsti nella misura M2C4 “Tutela del territorio e della risorsa idrica” del testo del PNRR approvato dal Parlamento e inviato all’Unione Europea, predisposte dai componenti del gruppo di lavoro della Fondazione Sviluppo Sostenibile “Ciclo dell’acqua e economia circolare” Enrico Rolle, coordinatore, e Fabio Trezzini, esperto in Difesa del Suolo.

Punto 2. Prevenire e contrastare gli effetti del cambiamento climatico sui fenomeni di dissesto idrogeologico e sulla vulnerabilità del territorio

Riforma 2.1 “Semplificazione e accelerazione delle procedure per l’attuazione degli interventi”

La Riforma settoriale 2.1 “Semplificazione e accelerazione delle procedure per l’attuazione degli interventi”, partendo dalle osservazioni critiche della Corte dei Conti¹, indica quattro elementi essenziali su cui intervenire.

Il primo è relativo a “La semplificazione e l’accelerazione delle procedure per l’attuazione e finanziamento degli interventi, a partire dalla revisione del DPCM 28 maggio 2015 (recante i criteri e le modalità per stabilire le priorità di attribuzione delle risorse agli interventi) e del relativo “sistema ReND iS”

È senz’altro da condividere l’obiettivo di un superamento del DPCM 28 maggio 2015 che introduceva rigidi criteri per la determinazione delle priorità di intervento e del sistema ReNDiS, visto come unico contenitore degli interventi passibili di finanziamento. Tuttavia ciò non appare assolutamente sufficiente e va ricomposto correttamente il rapporto tra strumenti di piano e programmi di intervento.

I piani di bacino hanno di fatto subito, anche a causa dell’introduzione del citato DPCM del 2015, una progressiva marginalizzazione e la diminuzione della loro importanza istituzionale, che, nei casi peggiori, li ha portati a essere considerati come semplici strumenti di studio, di dubbia utilità, non vincolanti, le cui scelte spesso sono state successivamente rimesse in discussione, anche dalle stesse Amministrazioni regionali che, a suo tempo, avevano concorso alla loro approvazione.

Le proposte di piani e programmi per contrastare alluvioni e dissesto idrogeologico sono state invece numerose negli anni, elaborate da soggetti molteplici, a cominciare dallo Stato, e quindi dalle Regioni ma anche da Consorzi di bonifica ed enti locali. Poche, però, assumono con convinzione gli

¹ Indagine relativa al fondo di programmazione 2016 -2018

esiti dei piani di bacino e il modello ecosistemico del bacino idrografico quale base territoriale di riferimento, con il relativo quadro normativo introdotto, a suo tempo, dalla Legge 183 sulla difesa del suolo, generando così una sostanziale generale confusione e risultati modesti dal punto di vista dell'attuazione degli interventi.

L'ancoramento degli interventi su base pluriennale alla pianificazione di bacino non è quindi necessario solo per garantirne coerenza, visione d'insieme e organicità, ma anche proprio per accelerare le procedure di finanziamento e attuazione degli interventi. Le Autorità distrettuali, che nascono, nel solco della legge quadro sulla difesa del suolo (L. 183/1989) e della Direttiva Quadro sulle Acque come enti di pianificazione settoriale e sovraordinata hanno bisogno non tanto di un generico rafforzamento di capacità operative (che peraltro non compaiono nella loro "mission") ma di modalità che permettano di valorizzare la presenza di specifiche competenze territoriali e settoriali all'interno del processo di formazione dei piani e dei correlati programmi di intervento. In altre parole il fatto che i rappresentanti delle Regioni e dei principali dicasteri competenti si esprimano in sede tecnica (Conferenza operativa) e in sede politica (Conferenza istituzionale permanente) in merito ai piani e ai programmi di intervento che ne discendono deve avere delle conseguenze in termini di semplificazione e abbreviazione dei tempi assegnati agli stessi enti per esprimersi in merito al singolo intervento facente parte del programma.

Allo scopo di ottenere un quadro di interventi razionale ed efficace, risulta evidente la necessità di riportare comunque l'intera programmazione degli interventi di difesa del suolo nell'ambito di un contesto unitario ed organico riconducendo sotto un'unica cabina di regia i finanziamenti che oggi transitano da provvedimenti legislativi diversi, con la sovrapposizione di piani e programmi definiti in sedi diverse (CIPE, Autorità di bacino, Regioni, Ministero).

Il secondo elemento è costituito dal *"Rafforzamento delle strutture tecniche di supporto dei commissari straordinari"*

Fermo restando quanto osservato in merito alla necessità di attuare complessivamente i meccanismi di programmazione ordinaria delineati dal D.Lgs 152/06, non vi è dubbio che molto potrebbe essere fatto per rafforzare il ruolo e l'operatività dei Commissari, per incrementare la capacità di spesa del sistema, piuttosto modesta. L'obiettivo deve essere però quello di rafforzare contestualmente le strutture ordinarie che, a legislazione vigente, sono costituite dalle amministrazioni regionali, in accordo con quanto già da tempo previsto dal D.Lgs. 112/1998 in materia di progettazione realizzazione gestione delle opere idrauliche. Non va dimenticato che gli organismi straordinari e quindi sostanzialmente emergenziali costituiti dai Commissari sono operativi da oltre dieci anni, senza che la capacità di spesa complessiva del sistema se ne sia sostanzialmente giovata.

In particolare, per accelerare la realizzazione degli interventi si possono comunque individuare misure quali ad esempio:



- Creazione di una struttura commissariale (regionale in prospettiva) che operi sulla base di linee guida nazionali formata da personale esperto nelle discipline tecniche pertinenti e nella gestione delle opere pubbliche;
- Strumenti e risorse per l'esercizio effettivo dei poteri sostitutivi, in tutti quei casi in cui l'inerzia di enti terzi chiamati a esprimersi sui progetti ne rallentino l'attuazione;
- Definizione di comune accordo con ANAC di deroghe alle procedure di gara e di conduzione dei lavori, che includa una forte premialità per la contrazione dei tempi di progettazione e realizzazione e nuove regole per la formazione delle commissioni di gara e per il loro funzionamento;

In merito al **terzo elemento (rafforzamento delle capacità operative delle Autorità di bacino distrettuale e delle Province)** si è già detto in precedenza, nell'ambito delle considerazioni legate alla programmazione degli interventi. Il **quarto elemento (la sistematizzazione dei flussi informativi e l'interoperabilità dei diversi sistemi informatici)** non sembra avere caratteristiche specifiche, connesse al particolare settore del contrasto del dissesto idrogeologico.

Un ulteriore tema meriterebbe un posto nei provvedimenti di riforma di questo settore. Nella sua indagine relativa al fondo di programmazione 2016 -2018, la Corte dei conti ha in particolare evidenziato **"la difficoltà degli organi amministrativi nell'inserire la tutela del territorio nelle proprie funzioni ordinarie"**. Inoltre, lo stesso investimento 2.1. fa esplicito riferimento alla esigenza di **adottare misure non strutturali**.

Sia pur brevemente occorre allora accennare alla particolare rilevanza delle norme presenti nei D.Lgs. 152/2006 e 49/2010 che, a proposito della prevenzione, ha espressamente indicato che gli enti territorialmente interessati debbano conformarsi alle disposizioni dei Piani di Gestione del Rischio Alluvioni, rispettandone le prescrizioni nel settore urbanistico ed adeguando i rispettivi Piani Urgenti di Emergenza già predisposti ai sensi della normativa della Protezione Civile.

Da questo punto di vista sembrerebbe opportuno introdurre i principi della Perequazione urbanistica, quale strumento per l'attuazione dei piani di bacino. Infine, sono da rivedere e razionalizzare le norme che regolano le misure di salvaguardia dei piani (art. 65, comma 7). In particolare, è necessario evitare che possano arrivare a scadenza – in carenza di perfezionamento dell'iter di approvazione del piano - le limitazioni d'uso previste dalle misure di salvaguardia che derivano non da scelte programmatiche (come nel caso degli strumenti urbanistici) ma da constatazioni oggettive in merito alla sussistenza di determinate condizioni di pericolosità o rischio.

Anche il problema della gestione del **rischio idraulico nelle aree urbane** rientra in larga parte nel campo delle misure non strutturali. Il problema è particolarmente rilevante ovviamente in quelle in cui si è costruito di più, cementificando e impermeabilizzando il suolo urbano.

Nel caso delle aree urbane occorre promuovere una vera e propria pianificazione e gestione integrata delle acque meteoriche urbane. Il ciclo urbano afflussi deflussi delle acque meteoriche non è solo responsabile di condizioni di rischio in continuo aggravamento, anche in relazione agli effetti dei cambiamenti climatici, ma determina anche un sensibile deterioramento qualitativo a causa del

dilavamento degli inquinanti depositati sulle superfici urbane. Nel quadro di una complessiva esigenza di riqualificazione dei tessuti urbani e di miglioramento della qualità ambientale delle città, occorre prevedere strategie diffuse di controllo e riduzione delle acque piovane, incentivando contemporaneamente meccanismi biochimici naturali di autodepurazione dei corpi idrici attraverso il recupero delle morfologie naturali, la fitodepurazione, la creazione di aree umide e di fasce riparie vegetate.

Appare infine opportuno e congruente con gli obiettivi del PNRR un cenno alla **esigenza di una modernizzazione complessiva del quadro normativo**. Infatti, permangono un insieme di leggi, norme e circolari di contenuto tecnico, ormai del tutto superate e che incidono anche in misura rilevante sulla possibilità di fare una moderna politica di difesa del suolo e dell'acqua

Punto 3. Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine

Investimento 3.4 "Bonifica dei siti orfani"

L'obiettivo di questa linea di investimento, dedicata ai cosiddetti siti orfani (siti per i quali, per motivi vari, è l'amministrazione pubblica a dovere farsi carico della bonifica), è quello di riqualificare terreni che risultano al momento non utilizzabili in quanto contaminati per precedenti attività industriali.

In proposito si osserva che l'attuale versione del PNRR collega la necessità di decontaminazione con l'opportunità di reinserire i terreni bonificati nel mercato immobiliare; si ritiene opportuno che la destinazione prevista per tali terreni possa essere anche quella del verde pubblico, in particolare per quei siti che si trovano in prossimità di aree densamente abitate.

In merito all'utilizzo delle migliori tecnologie, una interessante soluzione di bonifica si potrebbe avere adottando un approccio tipico della economia circolare, quale quello descritto in modo più esteso al successivo punto dedicato all'investimento 4.4. Laddove il tipo di contaminazione che ha interessato il terreno sia tale (ad esempio per metalli pesanti, pesticidi, ecc.) da consentire l'adozione di tecniche naturali quali la fitodepurazione, con essenze a breve ciclo di vita preferibilmente di interesse energetico, una forte accelerazione della decontaminazione si potrebbe avere attraverso l'utilizzo dei prodotti di risulta dalla depurazione delle acque reflue urbane: acque reflue depurate per irrigare e fanghi di risulta dalla depurazione per aumentare la produttività dei terreni.

Punto 4. Garantire la sostenibilità delle risorse idriche lungo l'intero ciclo e il miglioramento della qualità ambientale delle acque interne e marittime

Investimento 4.4 "Investimenti in fognatura e depurazione"

Le necessità di investimento in fognatura e depurazione nel nostro paese, per la realizzazione di nuove infrastrutture e per l'adeguamento di quelle esistenti, sono stimate, dai dati dell'ultimo quadriennio, in circa 3-3,5 miliardi di Euro l'anno, per la maggiore parte da realizzare attraverso tariffe, nel centro e nel nord del paese, e attraverso finanziamenti pubblici nel mezzogiorno.

Appare quindi evidente che le risorse che il PNRR ha stanziato per l'investimento 4.4 - Investimenti in fognatura e depurazione - (600 milioni di euro) non saranno in grado di raggiungere l'ambizioso obiettivo di rendere conformi alle necessità tutte le aree del paese, ma appare verosimile che possano essere utilizzati per contribuire ad avviare un percorso di modernizzazione nella gestione delle acque reflue urbane e che dovrebbe essere ispirato, in linea con le attuali tendenze, a concetti di economia circolare.

In questo senso si ritiene vadano lette le due frasi contenute nel breve testo del PNRR che accompagna l'investimento "rendere più efficace la depurazione" e "trasformare in fabbriche verdi i depuratori".

In ottica di economia circolare, la gestione delle acque reflue urbane si traduce nel riutilizzo dell'acqua depurata, prevalentemente in agricoltura, e nel recupero sostenibile delle risorse materiali ed energetiche contenute nelle acque reflue, trasformando i depuratori in impianti di bio-raffinazione (fabbriche verdi) che convertono sostanze di scarto in prodotti utili, quali biogas e biometano, fertilizzanti (azoto, fosforo), sostanze organiche (cellulosa, polioidrossialcanoati usati nella produzione di bioplastiche).

Una delle maggiori sfide è rappresentata dal riutilizzo delle acque reflue in agricoltura, il settore che in Italia utilizza attualmente il 51% delle risorse idriche prelevate dai corpi idrici.

Ai fini di una gestione ottimale, grande attenzione va poi dedicata ai processi di trattamento e alle modalità di smaltimento e riutilizzo previste per i fanghi di depurazione. Una gestione sostenibile dei fanghi è di fondamentale importanza per limitare l'impatto ambientale derivante dalla loro crescente produzione e per perseguire i principi di economia circolare su scala sia regionale che nazionale.

Negli ultimi anni, anche grazie a importanti risorse messe a disposizione dall'Unione Europea, sono state sviluppate proposte tecnologiche molto promettenti (attualmente a diverso stadio di applicazione) per il recupero di acque, fanghi, materiali pregiati e energia nella gestione delle acque reflue urbane.

Il PNRR dovrebbe pertanto farsi carico di accompagnare con gli opportuni finanziamenti lo sviluppo delle tecnologie più promettenti, dando così forma a quella che sarà la gestione delle acque reflue

urbane di un prossimo futuro, che sia in grado di coniugare protezione dell'ambiente e economia circolare in un quadro favorevole di costi-benefici.

Riforma 4.1 "Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico"

Considerata la necessità di completare gli interventi entro tempi molto contenuti, qualora si intenda ricorrere a commissari di governo con poteri straordinari per gran parte delle opere della Misura, si riportano nel seguito alcune proposte, maturate dagli estensori delle presenti note nel corso delle attività del Commissario Unico di governo per la depurazione delle acque reflue urbane, volte a ridurre in modo sostanziale i tempi di realizzazione, intervenendo in modo mirato sulle fasi suscettibili di generare maggior ritardi:

- Affidamento della progettazione
- Acquisizione di autorizzazioni, permessi, nulla osta
- Acquisizione di pareri di compatibilità ambientale
- Affidamento dei lavori
- Contenziosi sulle gare per ricorsi al TAR e al Consiglio di Stato

In merito al primo punto, al fine di contrarre i tempi di intervento, i servizi di ingegneria (progettazione, direzione dei lavori, indagini) possono essere affidati senza ricorrere a gara, attraverso estrazione da un albo di soggetti qualificati, rispettando il principio di rotazione e introducendo criteri che tutelino i piccoli gruppi di progettazione.

In merito al secondo punto, premesso che le norme che regolano i poteri di deroga si sono dimostrate di scarsa utilità nel caso di opere complesse di nuova realizzazione, appare necessario adottare un approccio diverso, responsabilizzando le amministrazioni a rilasciare gli atti di assenso alla realizzazione dell'opera in tempi definiti, piuttosto che pensare al meccanismo della loro messa in mora e della sostituzione in caso di inadempienza. Tale obiettivo può essere raggiunto conferendo ai commissari il potere di ordinanza di cui alla legge 225/92. L'esercizio di tale potere dovrebbe essere sottoposto alla preventiva autorizzazione e al controllo di una commissione di alto profilo istituzionale.

Per quanto riguarda il terzo punto, al fine di dare tempi certi alle procedure di VIA, considerate le difficoltà con cui operano gli uffici regionali preposti al rilascio dei pareri, in particolare nelle regioni del sud, tali procedure, incluse quelle di assoggettabilità, devono essere svolta dalla commissione nazionale che ha sede presso il ministero dell'ambiente, assicurando il necessario raccordo con le regioni territorialmente interessate.

In merito al quarto punto, premesso che per vari motivi appare opportuno, come molti hanno sottolineato negli ultimi tempi, che l'affidamento dei lavori avvenga mediante gara nel rispetto dei principi comunitari, una sostanziale riduzione dei tempi di conferimento può avvenire per i lavori sopra soglia, per i quali è opportuno adottare il criterio di aggiudicazione dell'offerta



economicamente più vantaggiosa, contraendo i tempi di lavoro delle commissioni di gara (tale risultato può essere raggiunto mediante la creazione di un albo di commissari di cui si è già acquisita la disponibilità, dai quali estrarre per sorteggio la commissione che poi opererà in maniera continuativa sino alla conclusione dei suoi lavori).

In merito al quinto punto, è senza dubbio un utile riferimento quanto previsto nel così detto decreto “Genova” (DL 109/2018, convertito con legge 30/2018) emanato a seguito del crollo del ponte Morandi e della conseguente necessità di realizzare in tempi estremamente contenuti una struttura sostitutiva.

Riforma 4.2 “Misure per garantire la piena capacità gestionale per i servizi idrici”

In alcune regioni del mezzogiorno d’Italia (Molise, Campania, Calabria, Sicilia e in parte anche Abruzzo) lo stato di attuazione della riforma dei servizi idrici è ancora molto carente. Sia pure con enorme ritardo (si pensi che la legge istitutiva è del 1996) tali Regioni hanno completato negli ultimi anni la pianificazione territoriale di loro competenza, individuando ambiti e enti di gestione. Questi ultimi, nella grande maggioranza dei casi, hanno difficoltà enormi a svolgere il ruolo loro affidato, sia per la pianificazione del servizio, che per il suo affidamento ai soggetti abilitati (società in house, miste, private). Salvo alcune eccezioni, i gestori esistenti non hanno capacità tecniche ed economiche adeguate alle necessità.

In questa situazione di ritardo quasi ventiquennale, nessuno dei soggetti che la legge istitutiva aveva individuato in caso di inerzia dei soggetti competenti, ha ritenuto di esercitare i poteri sostitutivi, né lo Stato nei confronti delle Regioni, né le Regioni nei confronti degli Enti di Gestione d’Ambito.

L’unico intervento sostitutivo che si è avuto nell’ultimo decennio è stato quello operato dallo Stato che ha cercato di porre rimedio alla drammatica mancanza di fognature e depuratori (che, oltre ad un inaccettabile degrado della qualità dell’ambiente, ha comportato l’avvio di numerose procedure di infrazione comunitaria, già sfociate in condanne), prima stanziando importanti risorse dal 2012, poi affidando la realizzazione delle relative opere a commissari di governo, con competenza regionale dal 2014 e, successivamente, dal 2017 ad un unico commissario nazionale.

Ma l’azione straordinaria dello Stato per la fase di realizzazione delle opere, pur necessaria e opportuna, non è stata accompagnata da un crescente impegno a livello regionale e locale per completare la riforma dei servizi idrici, con la conseguenza che appare sempre più reale, che le opere che saranno realizzate non potranno essere trasferite a strutture capaci di assicurare la loro gestione.

In questa drammatica situazione, lo Stato non può limitarsi alle azioni già messe in campo, ma deve farsi carico di ulteriori di carattere straordinario, che consentano di superare le attuali carenze gestionali.

Entrambi gli interventi straordinari dello Stato, quello per la realizzazione delle opere e quello volto alla creazione di strutture operative in grado di assicurare gestione e manutenzione delle



FONDAZIONE
PER LO SVILUPPO
SOSTENIBILE

Sustainable Development Foundation

infrastrutture fognarie e depurative, devono avere una durata limitata nel tempo e devono avere caratteristiche tali da favorire la contemporanea crescita degli organismi titolati a svolgere tali funzioni, ai quali trasferire le competenze appena possibile.

I modi e i tempi del nuovo intervento dello Stato dovranno essere rapidamente definiti attraverso la condivisione di linee guida tra i soggetti competenti quali MITE, ARERA, ANEA, più eventuali altri per gli aspetti finanziari, da porre successivamente a base di un piano di dettaglio, che dovrà essere attuato da un organismo controllato dallo Stato, capace di mettere in campo le competenze, gli uomini e i mezzi necessari allo scopo.