



Agli Uffici di Presidenza delle Commissioni riunite 8^a e 9^a del Senato

Decreto Legge 14 aprile 2023, n. 39

Alcune riflessioni di carattere generale

La siccità è un effetto del cambiamento climatico ed è destinato a colpire sempre più duramente il nostro paese nei prossimi anni: l'ISPRA prevede a livello nazionale una riduzione della disponibilità di risorsa idrica, che va dal 10% nella proiezione a breve termine, nel caso di un approccio di mitigazione aggressivo nella riduzione delle emissioni di gas serra, al 40% (con punte del 90% per il sud Italia) nella proiezione a lungo termine, ipotizzando che la crescita delle emissioni di gas serra mantenga i ritmi attuali. Come precisa anche il PNACC "Oltre al caldo estremo, l'Italia si trova ad affrontare crescenti problemi di crisi idrica, con impatti negativi sulla qualità dell'acqua, e quindi sulla salute. La scarsità d'acqua colpisce prevalentemente le regioni del Sud e dell'interno, con picchi particolari nella stagione estiva. Tuttavia, interessa anche le regioni del Centro e del Nord, complice la progressiva scomparsa dei ghiacciai alpini. I modelli climatici suggeriscono che siccità e scarsità d'acqua andranno aumentando in diverse regioni, generando seri problemi di accesso all'acqua potabile, in modo simile a quanto accaduto nell'estate del 2017, quando 6 regioni italiane si sono trovate a dover dichiarare lo Stato di Emergenza (WHO, 2018)". La questione va affrontata con un approccio integrato finalizzato da una parte ad accelerare la decarbonizzazione con politiche ambiziose di riduzione delle emissioni e dall'altra con misure di adattamento che consentano di affrontare al meglio la situazione attuale in cui il clima è già cambiato e il nostro paese ne sta già pagando pesanti conseguenze sia in termini di aumento del rischio idrogeologico, di esondazioni e frane che di riduzione delle precipitazioni annue, periodi di siccità più lunghi e riduzione dell'acqua disponibile per i vari settori. Queste condizioni si inseriscono in quadro paese già segnato da una forte fragilità idrogeologica, da un'inadeguata cultura della prevenzione e della manutenzione del territorio, da gravi carenze infrastrutturali (depurazione delle acque reflue, recupero acque piovane, ecc.), da una rete idrica con perdite superiori al 42%, e con un sistema di gestione che non è finalizzato alla gestione efficace ed efficiente della risorsa ed alla riduzione degli sprechi. In questo contesto la questione della siccità non può essere risolta in modo emergenziale. La mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico, la gestione della risorsa idrica, la sostenibilità ambientale, sociale ed economica, devono essere affrontate in modo interconnesso, con politiche coerenti, integrate e strutturali. Servono investimenti adeguati e percorsi di partecipazione.

Il Decreto non risponde a nessuna di queste esigenze, ha un approccio emergenziale e settoriale, nessuna risorsa dedicata e un'impostazione di superamento del dissenso basata sui poteri sostitutivi.

Mitigazione dei cambiamenti climatici

La necessità di agire con urgenza sul fronte dell'adattamento e del contrasto alla siccità va accompagnata da un altrettanto urgente azione sul versante della riduzione delle emissioni climalteranti, con l'obiettivo di contenere l'incremento della temperatura media globale entro 1,5°C ed evitare gli effetti più drammatici del riscaldamento climatico. Su questo versante il

nostro paese non ha politiche adeguate. La CGIL sollecita la revisione del PNIEC, in linea con i nuovi target europei di riduzione delle emissioni del 55% al 2030 rispetto al 1990 (il PNIEC prevede una riduzione del 37%) e con gli obiettivi del Fit for 55% e del RepowerEU e l'adozione di una legge sul clima, con l'obiettivo di accelerare la transizione energetica e la riduzione delle emissioni in tutti i settori economici, sostenendo la ricerca, l'innovazione tecnologica e lo sviluppo dei settori produttivi a zero emissioni ed investimenti nella giusta transizione ecologica e per la piena e buona occupazione.

Giusta transizione, impatto della siccità sul lavoro

Il Decreto non prende in alcuna considerazione il tema degli impatti sul sistema produttivo e sull'occupazione. La siccità colpisce diversi settori economici, in particolare il settore agricolo ma anche il turismo montano colpito dalla mancanza di neve, e, conseguentemente ha effetti negativi sull'occupazione. La siccità cambia le produzioni agricole e le sposta, può distruggere posti di lavoro e aumentare la precarietà. Servono strategie e politiche da mettere per rispondere a un clima che cambia senza che ci siano impatti sociali ed occupazionali negativi, garantendo salute e sicurezza dei lavoratori e la creazione di nuovi lavori sostenibili, stabili e di qualità. Il Decreto non ha nessun riferimento alla giusta transizione e alla necessità di avviare processi di contrattazione con le parti sociali e di confronto partecipativo con le comunità e la società civile per definire piani, misure e risorse per la mitigazione e l'adattamento che coniughino l'azione climatica con la giustizia sociale, la piena occupazione e i diritti. Lo ribadiamo, la siccità non è un tema a sé stante, va trattato nell'ambito dell'azione climatica e della giusta transizione ecologica. Per la CGIL è indispensabile l'attivazione di un percorso di partecipazione democratico per la gestione della giusta transizione ecologica a partire dall'apertura di un **tavolo di contrattazione del Governo con le OO.SS. che affronti tutti i temi connessi alla giusta transizione ecologica.**

Mancanza di risorse

Il Decreto non prevede nuove risorse per gli interventi necessari. Come esplicita l'art. 1, il Commissario straordinario potrà provvedere alla realizzazione delle opere e degli interventi di urgente realizzazione per far fronte nel breve termine alla crisi idrica, **senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.** Le risorse disponibili però non sono sufficienti. Come evidenzia lo stesso Governo nell'**Allegato al DEF 2023: Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica**, il fabbisogno finanziario, necessario per l'adeguamento delle infrastrutture idriche, è stimato in 12 miliardi di euro, a questi si aggiunge il fabbisogno per gli interventi di riduzione delle perdite nelle reti ad uso potabile, che oltre a quelli già finanziati dal PNRR, è stimato in 1,17 miliardi di euro e 150 milioni di euro per il completamento della copertura finanziaria delle opere idriche commissariate. Complessivamente, sottraendo le risorse disponibili e già ripartite o programmate, rimane un **fabbisogno da finanziare pari a circa 8,2 miliardi di euro**, fabbisogno che dovrà essere aggiornato alla luce del nuovo Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico che, come dichiarato nello stesso Allegato, è in fase di avvio delle procedure di formazione e dovrà essere predisposto ed approvato dal MIT, di concerto con MEF, MIC, MASAF, MASE, sentita ARERA e con il parere della Conferenza unificata e che sarà attuato dal MIT per stralci successivi in funzione delle risorse finanziarie progressivamente disponibili.

Anche il **PNACC**, che comprende anche piani e strategie per la gestione della siccità, non prevede **nessuna risorsa specifica** per il finanziamento delle misure di adattamento, e rinvia all'elenco delle fonti di finanziamento Europee, nazionali e regionali che potrebbero essere utilizzate, senza però prendere nessun impegno. Il PNACC accenna alla necessità di "un riordino della fiscalità che promuova maggiormente l'utilizzo degli strumenti fiscali ambientali"

per ridurre gli impatti negativi sul clima e per ridurre l'impatto fiscale sul lavoro ma la proposta di riforma fiscale del Governo non è certo esaustiva in questo senso. Da sottolineare anche che non è ancora stato pubblicato il quinto catalogo dei sussidi ambientali, che doveva essere pubblicato entro il 30 giugno dello scorso anno, da parte del Ministero dell'ambiente e della Sicurezza Energetica.

Le risorse limitate e l'insufficiente mobilitazione di finanziamenti (anche per la ricerca), insieme alla mancanza di impegno politico e al basso senso di urgenza, sono indicati fra i principali ostacoli all'adattamento nel Report dell'IPCC (AR6), e l'azione del Governo in materia di lotta contro la siccità soffre di tutte queste criticità. Ricordiamo anche che la spesa per l'inazione può essere molto superiore alla spesa per l'azione di mitigazione e di adattamento e soprattutto che l'inazione, oltre che in termini economici ed occupazionali, si paga in termini di vite umane, di sicurezza idrica e alimentare, di perdita di biodiversità. Ricordiamo che l'anno scorso la mancanza di piogge e di neve hanno causato almeno 6 miliardi di danni all'agricoltura, diminuendo la generazione idroelettrica e costringendo molti Comuni, soprattutto al Nord, a ricorrere alle autobotti per l'approvvigionamento idrico.

La CGIL ritiene che debbano essere previste risorse certe ed adeguate per il finanziamento di tutte le opere necessarie, individuando le risorse per coprire il gap del fabbisogno individuato nel DEF.

Potenziamento organici attività della PA e partecipazione democratica

L'art. 2 del Decreto prevede l'esercizio dei poteri sostitutivi per il superamento delle situazioni di inerzia, ritardo o difformità nella progettazione ed esecuzione degli interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico. Non è previsto invece nessun intervento per il potenziamento numerico e per la formazione e riqualificazione del personale delle pubbliche amministrazioni. Questo pur in presenza di disposizioni che riducono della metà i termini dell'intervento pubblico, vedi ad esempio l'art. 4 c. 1 per quanto riguarda l'approvazione dei progetti di gestione delle dighe e i tempi per la verifica dei piani di utilizzo delle terre e rocce di scavo, o che assegnano solo 10 giorni di tempo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per esprimere parere sulle condizioni di sicurezza di una diga, vedi art. 5 c. 1. La CGIL ritiene che il **potenziamento degli organici** sia un fattore determinante per accelerare le procedure per la realizzazione delle opere. Riteniamo che una PA efficace e guidata da processi partecipativi sia essenziale per un'azione urgente, condivisa e sostenibile. L'esercizio dei **poteri sostitutivi e le deroghe alle disposizioni di legge**, come previsto dall'art. 3 c. 2, rappresentano un problema e non una soluzione. Un altro problema sono le disposizioni dell'art. 4 c. 1, che esclude gli interventi e le opere urgenti e le infrastrutture idriche già approvate, e finanziate nell'ambito delle politiche di investimento nazionali ed europee, dall'applicazione delle previsioni dell'art. 22 del Decreto Legislativo 50/2016 in materia di **Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico**. Per accelerare la realizzazione delle opere, infatti, non possono essere sacrificati il rispetto di tutte le disposizioni di legge, comprese quelle in materia ambientale e di sicurezza del lavoro, la trasparenza e la partecipazione democratica, né i legittimi e motivati atti di dissenso, diniego o opposizione da parte delle amministrazioni competenti.

Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici

L'art. 4 c. 1 prevede per le procedure di progettazione e realizzazione degli interventi infrastrutturali urgenti e per le infrastrutture idriche già approvate, e finanziate nell'ambito delle politiche di investimento nazionali ed europee, si applicano le disposizioni di cui all'art. 48 della Legge 108/2021. Su questo punto ribadiamo quanto già espresso a suo tempo in fase di consultazione sulla Legge. Per la nostra organizzazione sono punti fondamentali: la limitazione

dell'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti e la riduzione delle procedure di gara straordinarie senza bando, il potenziamento del ruolo ANAC, riduzione drastica del numero delle stazioni appaltanti, e loro adeguata qualificazione dotandole del necessario personale tecnico, procedere celermente alla dotazione del fascicolo virtuale dell'operatore economico presso la banca nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC, porre un limite alle procedure di commissariamento delle opere se non si vuole svuotare di fatto l'applicazione del Codice degli Appalti. L'Articolo 48, in particolare, prevede la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza pubblicazione di bando, di cui all'art. 63 del Codice degli appalti, per i settori ordinari, e alla procedura negoziata senza previa indizione di gara di cui all'articolo 125 del medesimo codice per i settori speciali quando, per ragioni di estrema urgenza 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 (Piano nazionale complementare) e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione Europea. Ribadiamo la nostra contrarietà alle disposizioni introdotte dal comma 4 dell'Articolo 48, che prevede che in caso di impugnativa di atti relativi alle procedure di affidamento finanziate in tutto o in parte dal PNRR, dal fondo complementare o dai fondi strutturali UE, ed ora anche per le opere di cui all'articolo 1, comma 3 e comma 8 lettera b del decreto 39/2023, il potere di sospensiva del giudice sia limitato fortemente e che nel caso di annullamento il contratto prosegua, con diritto al solo risarcimento del danno per il ricorrente.

Nomina del Commissario

Nel nostro paese ogni volta che c'è un problema si pensa di risolverlo con la nomina di un Commissario con poteri straordinari, in una logica di emergenza. La siccità va invece affrontata in modo strutturale a partire dal recepimento del referendum sull'acqua bene comune, con una gestione pubblica e partecipata finalizzata ad un uso razionale ed efficiente della risorsa, riducendo le perdite delle reti idriche ed i consumi, sostenendo interventi e scelte in agricoltura per ridurre il consumo idrico e orientare la produzione verso colture che hanno bisogno di un minore quantitativo di acqua, sostenendo l'accumulo e il ripristino delle falde acquifere con pratiche che permettano di trattenere il più possibile l'acqua sul territorio ed azioni di ripristino della funzionalità ecologica e dei servizi ecosistemici. Piuttosto che una gestione centralizzata affidata ad un Commissario è necessaria una gestione a livello di bacino idrografico, favorendo le soluzioni basate sulla natura. A questo proposito risulta positiva la previsione dell'art. 11 c. 1 che istituisce presso ciascuna Autorità di bacino distrettuale un osservatorio permanente sugli utilizzi idrici. Non pensiamo che la carenza idrica in agricoltura possa risolversi semplicemente inserendo tra le attività di edilizia libera la realizzazione di vasche di raccolta di acque meteoriche per uso agricolo fino a un volume massimo di 50 metri cubi di acqua per ogni ettaro di terreno coltivato. In ogni caso questa previsione andrebbe integrata con una comunicazione di avvio dei lavori al comune competente per territorio che contenga i dati relativi all'opera che si intende realizzare, mettendo il Comune nelle condizioni di effettuare controlli e verifiche. Il risparmio e la pianificazione sono comunque prioritari rispetto alla costruzione di invasi e dighe.

Semplificazioni

Gli articoli 7, 8, 9 e 10 introducono elementi di semplificazione delle procedure. In particolare l'articolo 7 per consentire il riutilizzo delle acque reflue in agricoltura. L'articolo 8 sulle semplificazioni procedurali per la gestione delle terre e rocce da scavo, al fine di includere nelle attività previste anche quelle relative agli invasi, l'articolo 9 precisa le condizioni per sottoporre i fanghi del trattamento delle acque reflue alla normativa in materia di rifiuti. L'articolo 10 per semplificare le procedure autorizzatorie per la realizzazione degli impianti di desalinizzazione e

disciplina gli scarichi di acque reflue derivanti da procedimenti di dissalazione. Queste norme destano preoccupazione sul rispetto dell'ambiente e degli ecosistemi.

Roma, 5 maggio 2023