

VALUTAZIONE INTERMEDIA DEL QCS 2000-2006

VALUTAZIONE DELL'INTERVENTO SU RISORSE IDRICHE

SOMMARIO

1. IL CONTESTO

1.1. LA SITUAZIONE DI PARTENZA

1.1.1. La normativa del settore

1.1.2. La normativa sull'emergenza idrica

1.1.3. L'attuazione della normativa

1.1.4. Lo stato dei servizi idrici: il servizio di acquedotto

1.1.5. Lo stato dei servizi idrici: i servizi di fognatura e depurazione

1.1.6. Lo stato dei servizi idrici: l'acqua per l'irrigazione

1.2. LA STRATEGIA DEL QCS

1.2.1. Collegamenti con le *policies* a livello italiano

1.2.2. La strategia per l'acqua per l'agricoltura

1.2.3. Collegamenti con le *policies* a livello europeo

2. LE PRIME PRESTAZIONI DEL QCS

2.1. Stato di avanzamento nell'attuazione della normativa

2.2. Stato di avanzamento dei progetti per il SII

2.3. Il ruolo delle Regioni nella formulazione e nell'implementazione delle strategie

3. IL CASO DI DUE REGIONI: SICILIA E CALABRIA

3.1. Il caso della Sicilia

3.1.1. Il servizio idrico integrato: l'assetto normativo

3.1.2. Segue: l'istituzione delle Autorità d'ambito

3.1.3. Segue: la pianificazione d'ambito

3.1.4. L'Ente sovrambito

3.1.5. Lo stato dei servizi e gli obiettivi dei Piani d'ambito

3.1.6. L'acqua per l'irrigazione collettiva

3.1.7. Lo stato di avanzamento dei progetti

3.2. Il caso della Regione Calabria

3.2.1. L'attuazione della Legge 36/94

3.2.2. Lo stato dei servizi idrici

3.2.2.1 Il servizio di acquedotto

3.2.2.2 Il servizio di fognatura e depurazione

3.2.3. I sistemi irrigui collettivi

3.2.4. La programmazione degli interventi

3.2.5. Lo stato di avanzamento degli interventi: l'avvio del SII

3.2.6. Lo stato di avanzamento delle opere

3.3. Conclusioni

1. IL CONTESTO

1.1. LA SITUAZIONE DI PARTENZA

1.1.1. la normativa del settore

Il QCS 2000-2006 per le Regioni dell'obiettivo 1 con riferimento all'Asse I – Risorse naturali indica tra le condizioni favorevoli per lo sviluppo regionale la presenza di una normativa di riforma anche nel settore dell'acqua. Tuttavia esso non manca di sottolineare tra i punti di debolezza la fragilità istituzionale e la scarsa organizzazione delle amministrazioni locali che hanno prodotto come conseguenza un forte ritardo nell'attuazione di tale normativa.

In effetti, seppure con un certo ritardo rispetto ad altri paesi industrializzati, l'Italia ha approvato negli ultimi decenni alcune importanti leggi di riforma che hanno innovato e completato il sistema di governo della risorsa idrica, realizzando un assetto normativo potenzialmente idoneo a conseguire gli obiettivi di efficace offerta dei servizi idrici e di tutela ambientale nel settore.

Volendo prendere in considerazione solo i principali atti normativi, va ricordata anzitutto la legge n. 183 del 1989, intesa ad assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi del razionale sviluppo economico e sociale, e la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi. Principi fondamentali di questa legge sono:

- l'adozione del Piano di bacino quale strumento di base per la programmazione e attuazione degli scopi da perseguire;
- l'individuazione dei bacini idrografici come ambiti territoriali degli interventi, delimitati e classificati in bacini di rilievo nazionale, interregionali e regionali;
- l'attribuzione alle Autorità di bacino, organismi di cooperazione interistituzionale, delle competenze di programmazione nella materia;
- il mantenimento ai soggetti esistenti, secondo le previgenti competenze, dei compiti di realizzazione delle diverse azioni e interventi previsti dalla legge;
- la costituzione di Consorzi obbligatori tra gli Enti locali al fine di realizzare l'aggregazione degli utenti dei servizi idrici in ambiti territoriali ottimali.

Altro importante pilastro del nuovo assetto normativo è stata la legge n. 36 del 1994, che ha ripreso e completato la disciplina della legge n. 183/89. I principi da essa affermati possono così rapidamente essere riassunti:

- tutte le acque sono dichiarate pubbliche, anche indipendentemente da una loro immediata destinazione ad un uso di pubblico generale interesse;
- conseguentemente va assicurata la salvaguardia del patrimonio idrico del paese, tenendo conto anche dell'interesse delle generazioni future;
- gli usi delle risorse idriche vanno indirizzati al risparmio e rinnovo delle medesime;
- va prevista e potenziata la possibilità del riuso delle acque reflue;
- per assicurare l'equilibrio tra risorse e fabbisogni va assicurata la pianificazione degli usi ad opera delle autorità di bacino;
- la priorità negli usi va accordata a quello per il consumo umano e quindi agli usi agricoli;
- le attività di acquedotto, fognatura e depurazione vanno integrate in un unico servizio, da gestire con criteri di economicità, efficienza ed efficacia;
- le funzioni di programmazione e controllo del servizio idrico integrato vanno distinte da quelle della sua gestione;

- i rapporti tra i diversi enti territoriali che hanno competenze in materia di pianificazione e gestione delle acque vanno gestiti secondo principi di cooperazione.

Alcuni di questi principi successivamente sono stati riaffermati dal decreto legislativo n. 152 del 1999 in materia di tutela delle acque dall'inquinamento che tra l'altro ha ribadito la disposizione secondo cui:

- l'acqua è una risorsa naturale da conservare e tutelare;
- e ne va fatta una utilizzazione accorta e razionale, che ne assicuri lo sviluppo sostenibile.

L'orientamento ad accorpate le attività inerenti al ciclo dell'acqua è stato fissato dal legislatore italiano fin dall'elaborazione della legge Merli del 1959, che aveva dato disposizioni per l'individuazione di ambiti territoriali ottimali per la gestione su area vasta dei servizi idrici e per la conseguente organizzazione delle strutture tecnico amministrative. Ma questo orientamento non trovò concreta applicazione, sicchè si ritenne opportuno ribadirlo nel contesto della legge n. 183 del 1989 sulla difesa del suolo, la quale stabilì che la pianificazione di bacino potesse prevedere l'individuazione di ambiti per la gestione dei servizi idrici da parte di consorzi obbligatori. Peraltro, già nel corso della elaborazione di questa legge e nella successiva discussione parlamentare furono sottolineate le difficoltà di basare la riorganizzazione di questi servizi su un processo decisionale non vincolato, destinato inevitabilmente a scontrarsi contro lo spirito municipalistico che caratterizzava il vigente assetto proprietario delle reti e degli impianti. Fu necessario quindi intervenire nuovamente con la legge n. 36/94, rendendo obbligatorio il processo di aggregazione degli enti gestori, ancorchè con modalità che salvaguardavano spazi di autonomia decisionale degli enti locali circa successivi passi di questo processo.

I fattori che hanno determinato l'esigenza di una riorganizzazione dei servizi idrici possono così sinteticamente essere elencati:

- crescita delle esigenze di interconnessione tra diversi sistemi idrici per far fronte all'incremento della domanda d'acqua nelle aree deficitarie;
- crescita delle interdipendenze tra le diverse aree territoriali in ordine ai fenomeni di inquinamento delle risorse idriche;
- diffusa consapevolezza della necessità di gestioni manageriali anche nel settore pubblico, e quindi nell'industria dell'acqua;
- esigenza della distinzione tra funzioni di programmazione e controllo dell'uso delle risorse idriche e funzioni di gestione dei servizi;
- accresciute possibilità della collaborazione pubblico-privato anche nell'industria dell'acqua.

La riorganizzazione dei servizi idrici disposta dalla legge n. 36 del 1994 è stata basata sull'accorpamento di tutti i servizi inerenti al ciclo dell'acqua (dalla captazione ed eduazione della risorsa, alla raccolta, al trasporto da grande distanza, alla potabilizzazione, alla distribuzione agli utenti, fino alle attività di fognatura e depurazione) e sulla individuazione di ambiti territoriali entro i quali gestire i servizi in modo ottimale.

I criteri indicati dalla suddetta legge per l'individuazione di tali ambiti territoriali ottimali sono i seguenti:

- rispetto dell'unità di bacino tenuto conto della localizzazione delle risorse idriche e delle previsioni e dei vincoli nascenti dalle vigenti pianificazioni (Piani regionali di risanamento delle acque, Piani regolatori generali degli acquedotti, Piani di bacino);

- superamento della frammentazione delle esistenti gestioni, svolte per gran parte da organismi di ridotte dimensioni;
- realizzazione di una gestione su area vasta, definita in funzione di parametri fisici, demografici, tecnici, e delle ripartizioni politico-amministrative.

L'obiettivo di attuare una gestione di area vasta è motivato dall'opportunità di conseguire riduzioni di costi dei servizi idrici, sfruttando le economie di scala inerenti alle reti e agli impianti, le economie associate ad una organizzazione di grandi dimensioni, e quelle derivanti dalla integrazione di tutti i servizi inerenti al ciclo dell'acqua e dalla possibile produzione di altri servizi (energia elettrica, riscaldamento, ecc.). Rilevante è anche la possibilità di adottare tariffe uniche, realizzando sussidi incrociati a favore delle aree meno favorite, e di attuare scambi di acqua tra i diversi usi, privilegiando con quella di migliore qualità gli usi potabili. Infine, la gestione su area vasta è intesa a ridurre i costi di contrattazione inerenti alle scelte circa l'allocazione della risorsa, internizzando in seno ad un unico ente i processi decisionali, che diversamente dovrebbero coinvolgere più soggetti, così risultando più costosi anche in termini di rapidità ed efficacia delle decisioni.

Il compito di delimitare gli ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione del SII è stato affidato alle Regioni, le quali sono chiamate anche a disciplinare le forme e le modalità della cooperazione tra gli enti locali proprietari delle reti e degli impianti. La scelta aperta a questi enti è tra la stipula di una convenzione di cooperazione e la costituzione di un consorzio.

Alle Regioni inoltre spetta definire la convenzione tipo e il relativo disciplinare inteso a regolare i rapporti tra gli enti locali e l'ente gestore del SII, nonché disciplinare con legge le forme e le modalità di trasferimento al nuovo ente gestore del personale delle gestioni esistenti.

Benché la previsione della legge n. 36 è che di norma in ogni ATO operi un solo ente gestore, gli enti locali possono operare una deroga al fine di salvaguardare le forme e le capacità gestionali di organismi esistenti che rispondono a criteri di efficienza, efficacia e economicità. La decisione derogatoria degli enti locali va presa nel rispetto delle condizioni e dei requisiti fissati dalla Regione, e va accompagnata dalla individuazione del soggetto che deve svolgere il coordinamento tra i diversi enti gestori. Una necessità di coordinamento si pone anche con riferimento alle gestioni che hanno diritto a continuare l'esercizio fino alla scadenza della concessione del servizio.

Con riferimento a quest'ultimo punto e soprattutto alla materia dell'affidamento del servizio idrico integrato la disciplina dettata dalla legge n. 36 è andata incontro a notevoli revisioni e integrazioni, per la principale ragione della necessità di adeguarla alle direttive comunitarie in materia di concorrenza. La suddetta legge in origine prevedeva che il SII potesse essere gestito mediante le diverse forme indicate dalla normativa sugli enti locali, e precisamente:

- concessione a terzi
- consorzio
- azienda speciale
- società mista a prevalente capitale pubblico
- società mista senza tale vincolo.

Ma durante il lungo periodo che è intercorso dall'approvazione della legge n. 36 all'inizio della sua attuazione si è aperto nel Parlamento italiano un ampio e lungo dibattito sulla riforma dei servizi pubblici locali, anche per tenere conto delle direttive europee sulla concorrenza, dibattito che non ha mancato di interessare anche il SII. Nella scorsa legislatura l'apposito disegno di legge nella materia discusso nel Parlamento (AS4014) non è riuscito ad andare oltre l'approvazione da parte del Senato nonostante il suo avanzato stato di

elaborazione: chiaro sintomo delle conflittualità esistenti nella materia e della difficoltà di pervenire ad una mediazione degli interessi in campo. Nella nuova legislatura il Governo ha proposto una nuova disciplina della materia nel contesto della legge finanziaria per il 2002, mediante un testo avente una normativa snella ed essenziale. Ma questo testo è stato arricchito e articolato ampiamente nei lavori parlamentari, nei quali sono state riprese diverse soluzioni già considerate nel corso della discussione del ddl AS4014. La disciplina che è stata infine approvata (art. 35 della legge n. 448 del 2001) ha fissato il principio generale inteso all'introduzione della concorrenza e della trasparenza del mercato, secondo cui l'affidamento dei servizi pubblici locali di carattere industriale va fatto a società per azioni mediante gara ad evidenza pubblica, e ha posto limiti alla possibilità di partecipazione alle gare nei confronti dei soggetti che beneficiano di affidamenti diretti.

Questa disciplina peraltro richiedeva un completamento, che il richiamato art. 35 ha affidato ad un Regolamento ministeriale da emanarsi entro sei mesi dalla sua entrata in vigore riguardo soprattutto alla puntuale individuazione dei servizi a rilevanza industriale e alla precisa determinazione del periodo transitorio. Il termine tuttavia non è stato rispettato, verosimilmente per il contrasto delle posizioni che si sono determinate nella materia a livello governativo. Questa omissione tuttavia secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. V, 6.5.2003, n. 2380) non ha impedito che il nuovo principio di liberalizzazione del mercato dei servizi pubblici locali dovesse trovare immediata applicazione.

Merita di essere ricordata in questo contesto la decisa posizione assunta dal Ministero dell'ambiente che già prima dell'approvazione dell'art. 35 della legge finanziaria n. 448/2001 con proprie circolari del novembre 2001 al fine di superare il procedimento di infrazione aperto dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia aveva sottolineato la necessità di provvedere all'affidamento del SII mediante gara ad evidenza pubblica, e aveva disciplinato la relativa procedura con un apposito decreto (DM 22.11.2001). Questa posizione è stata successivamente ribadita con altra circolare del 18.3.2003 nella quale si è tenuto conto di altro procedimento di infrazione del 26.6.2002 aperto dalla Commissione europea con diretto riferimento al suddetto art. 35.

Per porre fine allo stato di incertezza normativa nella materia e corrispondere ai principi delle direttive comunitarie il Governo è intervenuto recentemente proponendo una nuova disciplina dapprima nell'ambito del disegno di legge delega in materia ambientale (AS 1753, AC 1798), e quindi con l'art. 14 del DL n. 269 del 30.9.2003 "collegato" alla legge finanziaria per il 2004. Questa disciplina prevede che l'erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica avvenga con conferimento della titolarità:

1. a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica;
2. direttamente a società miste, nelle quali peraltro il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica;
3. direttamente a società a capitale interamente pubblico aventi determinati requisiti per l'affidamento "in gestione domestica".

E' stata disposta inoltre una nuova normativa del periodo transitorio per le concessioni affidate senza procedura ad evidenza pubblica, fissando l'unico termine di scadenza del 31.12.2006, ma prevedendo alcune deroghe.

La posizione assunta dall'Italia con l'approvazione dell'ultima disciplina adottata in questa materia può far sorgere qualche perplessità riguardo alla sua efficacia per il perseguimento dell'obiettivo dell'efficienza e dell'economicità della conduzione aziendale. Come si è detto infatti è stata introdotta la possibilità dell'affidamento, oltre che a società per azioni private e a società miste, anche a società a capitale interamente pubblico, in forma diretta senza necessità di alcuna gara. E ciò a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato

sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano. Questa condizione è stata posta al fine di escludere che l'affidamento in questo caso rientri nella categoria degli appalti di fornitura di servizi e quindi sia compresa nell'ambito della disciplina comunitaria vigente per tali appalti, così come interpretata dalla Corte di giustizia europea. In sostanza, per risultare conforme alle direttive europee si richiede che tra le Autorità d'ambito e la società di gestione si instauri un rapporto interorganico se non proprio analogo certo non molto dissimile da quello che si realizzava nel caso di gestione in economia dei servizi idrici da parte dei singoli Comuni.

Ora, il sistema degli incentivi che si viene a realizzare con l'affidamento diretto in "gestione domestica" previsto dalla nuova normativa non si rivela adeguato rispetto all'obiettivo dell'efficienza gestionale e contrasta col principio della separazione tra funzioni di indirizzo e controllo e quelle di gestione del SII. Il rapporto "interorganico" che si viene a costituire tra Autorità d'ambito ed ente gestore non può non precludere quella netta contrapposizione tra soggetto controllante e struttura controllata che dovrebbe fungere da fattore di pressione per l'orientamento alla riduzione dei costi e al conseguimento dell'efficienza. L'Autorità d'ambito non potrà non considerare come "cosa propria" la società di gestione, e quindi sarà portata ad adottare misure di controllo soffici nei suoi riguardi, così rendendo possibili comportamenti opportunistici (ipotesi di rischio morale) da parte dell'ente gestore. Senza contare che, essendo questa Autorità composta da persone individuate sulla base del suffragio elettorale, si apre la strada a pressioni di tipo clientelare nella conduzione aziendale e soprattutto nella scelta degli amministratori della società e nella gestione del personale. Aspetto questo non trascurabile nel contesto socio-politico delle regioni meridionali. In definitiva la soluzione normativa adottata rappresenta un passo indietro nell'orientamento seguito dall'Italia verso la liberalizzazione dei mercati dei servizi pubblici locali, e non per caso un autorevole osservatore ha parlato a questo proposito di neo socialismo municipale, mettendo tra l'altro in luce la contraddizione tra la politica delle liberalizzazioni seguita a livello dei servizi pubblici nazionali e quella adottata a livello di servizi locali.

Né vale obiettare in senso contrario che per assicurare l'efficienza gestionale soccorrono altri meccanismi di controllo sollecitati dall'azione degli utenti, quale ad esempio i reclami per i disservizi, e che in ultima istanza c'è il controllo del cittadino elettore, portato a premiare gli amministratori pubblici capaci di ben amministrare e a penalizzare gli incapaci. E ciò perché i richiamati meccanismi risultano adeguati in un contesto istituzionale in cui l'autorità di controllo è sufficientemente autonoma e indipendente da risultare sensibile alle sollecitazioni degli utenti, come avviene ad esempio nel sistema inglese in cui l'ispettorato sull'acqua potabile, che non ha alcun rapporto "interorganico" con le società di gestione dei servizi idrici, basa le sue valutazioni anche sull'indicatore rappresentato dai reclami degli utenti. Quanto al controllo elettorale, riconosciuta la sua indubbia valenza, va espresso qualche dubbio sulla sua idoneità a surrogare forme di controllo più specifiche da parte di autorità indipendenti rispetto al soggetto da controllare. E questo è tanto più vero nel caso delle Autorità d'ambito, che sono enti di secondo grado rispetto agli enti locali, con un rapporto più indiretto con il corpo elettorale e quindi con una "responsabilità" politica molto più sfumata.

Va osservato inoltre che l'altra condizione prevista dalla normativa in esame, secondo cui in sostanza per ottenere l'affidamento diretto la società degli enti locali deve limitare la sua azione principalmente nell'ATO, pone una forte restrizione al miglioramento delle sue capacità d'innovazione tecnica e manageriale, dato che viene ad essere preclusa la sua capacità di espansione su area nazionale e internazionale e di collegamenti societari e di mercato che sta a premessa del conseguimento di una gestione di eccellenza.

In conclusione, è auspicabile che la disciplina riguardante l'affidamento diretto in "gestione domestica" venga considerata di carattere transitorio, cioè come soluzione adottata per risolvere rapidamente le indubbe difficoltà che si possono incontrare nella transizione dal vecchio al nuovo regime di organizzazione dei servizi idrici, soprattutto nel Mezzogiorno a causa delle richiamate incertezze circa gli aspetti finanziari dei Piani d'ambito; e che, avviata la riforma e iniziata la gestione di questi servizi su area vasta nell'ATO, possa darsi luogo ad un nuovo intervento legislativo inteso ad eliminare le "gestioni domestiche", rimanendo in vigore le altre due forme di affidamento che risultano più adeguate all'obiettivo della liberalizzazione del mercato dei servizi idrici. In assenza di un tale intervento legislativo è comunque auspicabile che le Autorità d'ambito seguano un orientamento volto a limitare il ricorso alle "gestioni domestiche" e a valorizzare le possibilità di cooperazione pubblico-privato con apertura al capitale privato, tenuto conto soprattutto del sostegno che i soci qualificati possono dare per l'accesso al credito.

Per completare il quadro normativo va infine ricordato che con DPCM del 29.4.1999 è stato emanato lo schema generale di riferimento per la *Carta* del servizio idrico integrato, Carta che deve costituire elemento integrativo delle convenzioni da stipulare con gli enti gestori, e che con Decreto n. 185 del 12.6.2003 del Ministero dell'ambiente sono state emanate le norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue in attuazione della legge n. 36.

1.1.2 La normativa sull'emergenza idrica

Un'altra legge, oltre a quelle prima richiamate, ha assunto rilievo negli ultimi anni in materia di organizzazione del servizio idrico integrato: vale a dire la legge n. 225 del 1992 che disciplina il servizio della protezione civile. Questa legge è stata intesa a provvedere una tutela contro i rischi derivanti dalle calamità naturali, e tra queste calamità è stata inclusa con provvedimenti applicativi anche l'emergenza idrica. Il servizio è operato da un apposito Dipartimento che interviene, d'intesa con i Ministeri competenti e con le Regioni interessate, negli eventi che per intensità ed estensione debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari, e tra questi eventi negli ultimi lustri sono state incluse le crisi nell'approvvigionamento idrico. Per procedere agli interventi è richiesta la dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri, e la successiva emanazione di ordinanze, che possono derogare alle disposizioni vigenti, pur nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Negli ultimi anni sono state emanate numerose ordinanze che hanno disciplinato nelle regioni meridionali, ed in particolare in Sardegna, Sicilia, Puglia e Basilicata, gli interventi nel settore dell'approvvigionamento idrico, del trasporto e della distribuzione delle acque per i diversi usi. Queste ordinanze hanno previsto alcuni principi generali e comuni:

- la nomina del presidente della Giunta regionale quale Commissario delegato;
- l'organizzazione di uno specifico Ufficio commissariale, ovvero l'utilizzazione delle Autorità di bacino territorialmente presenti;
- la predisposizione e l'approvazione, entro il 31 dicembre 2002, dei Piani d'Ambito;
- la predisposizione di un programma di interventi urgenti da sottoporre all'approvazione della Presidenza del Consiglio, Dipartimento della protezione civile, del Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel rispetto della programmazione regionale e statale in materia.

Va sottolineato che con questa disciplina sono stati affidati alle strutture operative dell'emergenza idrica e ambientale compiti di vera e propria programmazione, che hanno riguardato non solo i Piani d'ambito ma in taluni casi anche i Piani di tutela delle acque, con effetti che non sono limitati ai momenti dell'emergenza, ma si dispiegano su periodi più

ampi, con discapito delle competenze delle strutture ordinarie; e compiti di gestione di interventi previsti dal QCS, e ciò in sostituzione di strutture ordinariamente deputate alla loro amministrazione.

1.1.3 L'attuazione della normativa

L'attuazione del nuovo assetto normativo è avvenuta con molti ritardi, disattendendo le prescrizioni temporali fissate nelle richiamate leggi. Alla fine del 1999 lo stato di attuazione della legge n. 36/94 veniva precisato dal Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche nella sua relazione annuale al Parlamento nel modo seguente.

Tutte le Regioni avevano assolto al loro compito di dettare con legge la disciplina attuativa della legge n. 36 in ordine alle modalità di cooperazione tra gli Enti locali, fatta eccezione per quella Friuli-Venezia Giulia, che peraltro aveva delimitato gli ambiti territoriali con provvedimento della Giunta, di quella Trentino-Alto Adige che era stata esclusa da questo obbligo dalla Corte Costituzionale, a seguito di un suo apposito ricorso avverso la suddetta legge; e della Regione Sicilia, che aveva delegato il suo Presidente a provvedere nel merito con proprio decreto. Va sottolineato che, delle sette Regioni dell'obiettivo 1, ben quattro (Basilicata, Molise, Puglia e Sardegna) hanno deciso di adottare un unico ambito territoriale, corrispondente all'intero territorio regionale, laddove nel caso delle Regioni centro-settentrionali solo la Valle d'Aosta ha scelto una analoga soluzione, giustificata dalla limitata estensione del suo territorio e dalla presenza in essa di una sola Provincia.

Quanto alla qualità delle normative regionali merita di essere ricordato il severo giudizio del Comitato di vigilanza, peraltro non puntualmente argomentato, il quale ha lamentato "la superficialità con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Commissari di Governo hanno affrontato il problema dell'esame di queste leggi regionali, con esiti spesso divergenti tanto da lasciar capire che tutto è avvenuto all'insegna della routine e della disinformazione" (Relazione al Parlamento, anno 1999, p. 26).

I ritardi nell'emanazione delle leggi regionali di attuazione della riorganizzazione dei servizi idrici hanno determinato a cascata ritardi nei provvedimenti di costituzione delle Autorità d'ambito e nelle successive fasi di attuazione del servizio idrico integrato. Se si considerano gli 83 ambiti territoriali individuati dalle Regioni alla fine del 1999 (assenti quelli della Regione Sicilia e della Regione Trentino-Alto Adige), si constata che solo in 27, cioè in meno di un terzo, a quella data si era dato luogo alla costituzione di tali Autorità. Ma questi ritardi sono anche il frutto delle difficoltà di cooperazione tra gli Enti locali, diversi dei quali hanno visto la riforma come una sorta di sopraffazione da parte del Governo centrale, intesa a ridurre consolidate prerogative municipali e quindi spazi di autonomia locale. In questo contesto va notato che le Autorità d'ambito costituite nel Mezzogiorno alla medesima data sono state solo sei.

Non occorrerebbe dire che alla fine del medesimo anno ancora minore era il numero, e precisamente sei, delle Autorità che avevano provveduto alla pianificazione d'ambito, tutte localizzate in Toscana e nel Lazio, e nessuna nel Mezzogiorno; e solo una di esse, l'ATO 4 della Toscana, era riuscita a completare la gara per l'affidamento del servizio idrico integrato all'ente gestore.

1.1.4. Lo stato dei servizi idrici: il servizio di acquedotto

Esposto l'assetto normativo esistente nel 1999, e precisato sinteticamente lo stato della sua attuazione alla medesima data, resta da riferire sullo stato dei servizi idrici in Italia. A questo fine è utile avvalersi dei dati di fonte ISTAT sulla distribuzione dell'acqua potabile in Italia nel 1999, tratti dalle rilevazioni facenti parte del "Sistema delle indagini sulle acque", quali resi noti dal Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche nella sua Relazione al Parlamento per il 2002.

Tabella 1 - La distribuzione dell'acqua potabile in Italia nel 1999

(Totali Italia in milioni di mc: 7.855,9 acqua immessa in rete; 5.615,9 acqua erogata; 5.692,0 acqua fatturata)

	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Italia</i>
Acqua erogata pro capite:				
totale (l/ab/g)	303	275	228	267
rapporti tra circoscrizioni	100,0	90,8	75,2	
per usi domestici(l/ab/g)	217	202	186	200
rapporti tra circoscrizioni	100,0	93,1	85,7	
Perdite (% di acqua immessa)	23,31	27,50	36,36	28,51
Acqua fatturata:				
- % usi domestici	71,6	73,4	81,4	74,8
- % usi civili non domestici	10,1	17,5	10,4	11,7
- % per utenze civili (somma)	81,7	90,9	91,8	86,5
- % per utenze produttive	18,3	9,1	8,2	13,5

Fonte: elaborazioni del CVURI su dati Istat

Una prima osservazione da fare è che l'Italia nel 1999, in un anno in cui come si è visto la riforma del servizio idrico integrato stava facendo i primi passi, e nessun nuovo ente gestore di ATO aveva iniziato la sua attività, mostrava di disporre di un quantitativo d'acqua per abitante, pari a 267 litri/giorno, che si rivela del tutto adeguato rispetto agli standard europei. Il giudizio non cambia se si tiene conto del più limitato dato (200 l/ab/g) riguardante gli usi strettamente domestici.

Altro dato interessante riguarda la distribuzione territoriale delle disponibilità. La dotazione pro capite del Mezzogiorno¹ risulta circa tre quarti di quella del Nord, ma ad un livello (228 l/ab/g) che in se stesso non può essere giudicato insoddisfacente. La differenza si riduce se il confronto viene limitato agli usi domestici, dato che il consumo pro capite del Sud è l'85,7% di quello del Nord, atteso il maggior peso che in questa circoscrizione assumono gli usi produttivi.

Il dato sulla adeguata disponibilità della risorsa, anche nel Mezzogiorno, deve portare l'analisi su altri aspetti del servizio che possano spiegare le frequenti crisi che vengono ripetutamente denunciate circa le carenze nell'offerta idrica per gli usi civili in tale circoscrizione territoriale, e che non sono evidentemente legati alla disponibilità media per abitante. Uno di essi riguarda l'irregolarità nelle erogazioni, fenomeno che come rileva il Comitato di vigilanza viene lamentato maggiormente nel Sud, e che mette in discussione gli aspetti organizzativi del servizio idrico, anche in relazione alla grande diffusione delle gestioni in economia del medesimo, connotate spesso da conduzioni burocratiche.

Altro aspetto che può essere rilevante per tale analisi è il fenomeno delle perdite di rete, misurate dalla differenza tra acqua immessa nella rete e acqua erogata o fatturata agli utenti². Il peso di queste perdite risultava in Italia nel 1999 di circa il 29%, con un

¹ Va ricordato che nel Mezzogiorno è inclusa anche la Regione Abruzzo, che non fa parte delle Regioni dell'obiettivo 1.

² Va tenuto presente che il volume di acqua fatturata è lievemente maggiore di quello dell'acqua immessa in rete in conseguenza degli elementi fissi della tariffa.

andamento crescente dal Nord verso Sud, nel quale arriva a circa il 36%. Il maggior volume di acqua perduta in rete nel Mezzogiorno si traduce evidentemente in una minore disponibilità per gli utenti rispetto a quella risultante dal confronto territoriale prima fatto. Ma sul fenomeno occorre una certa cautela, perché viene inclusa nelle perdite anche l'acqua erogata alle utenze pubbliche e quindi non conteggiata, e soprattutto quella erogata a seguito di allacciamenti abusivi.

Va richiamata l'attenzione anche sul fatto che mentre nel Nord circa il 90% dell'acqua viene prelevata da falda, il Mezzogiorno si alimenta dai serbatoi in una misura che va dal 15% fino al 25% del totale erogato. Con la conseguenza che sulla regolarità del servizio idrico influisce anche lo stato di funzionamento dei serbatoi, a sua volta dipendente dall'efficienza delle gestioni dei medesimi, dalla completezza delle infrastrutture, dalla effettiva capacità d'invaso rispetto a quella potenziale, e dal volume di acqua invasata in dipendenza delle precipitazioni.

Non va trascurato infine che i dati richiamati circa la dotazione media per abitante hanno un riferimento regionale, e quindi nascondono situazioni differenziate all'interno di ciascuna regione, e talora in modo sensibile, accomunando nel dato medio territoriale le situazioni di adeguatezza ed efficacia del servizio d'acquedotto con quelle che presentano forti criticità.

Tabella 2 - Acqua immessa in rete e acqua erogata, per regione e ripartizione geografica - Anno 1999
(valori assoluti in migliaia di mc, valori percentuali)

Regioni	Acqua Immessa in rete (AI)	%	Acqua Erogata (AE)	%	Differenza percentuale*
Piemonte	575.111	7,32	438.425	0,08	-23,77
Valle D'Aosta	26.777	0,34	15.998	0,00	-40,25
Lombardia	1.382.760	17,60	1.102.407	0,20	-20,27
Trentino - Alto Adige	145.564	1,85	108.609	0,02	-25,39
<i>Bolzano - Bozen</i>	<i>68.649</i>	<i>0,87</i>	<i>54.410</i>	<i>0,01</i>	<i>-20,74</i>
<i>Trento</i>	<i>76.916</i>	<i>0,98</i>	<i>54.199</i>	<i>0,01</i>	<i>-29,53</i>
Veneto	615.996	7,84	444.139	0,08	-27,90
Friuli - Venezia Giulia	194.751	2,48	137.544	0,02	-29,37
Liguria	273.218	3,48	221.239	0,04	-19,02
Emilia - Romagna	459.770	5,85	349.109	0,06	-24,07
Toscana	423.945	5,40	317.812	0,06	-25,03
Umbria	91.025	1,16	67.177	0,01	-26,20
Marche	168.952	2,15	133.679	0,02	-20,88
Lazio	854.908	10,88	597.006	0,11	-30,17
Abruzzo	189.767	2,42	115.979	0,02	-38,88
Molise	41.227	0,52	26.047	0,00	-36,82
Campania	712.408	9,07	476.943	0,08	-33,05
Puglia	464.871	5,92	234.673	0,04	-49,52
Basilicata	85.755	1,09	57.607	0,01	-32,82
Calabria	254.435	3,24	190.846	0,03	-24,99
Sicilia	643.583	8,19	430.556	0,08	-33,10
Sardegna	251.069	3,20	150.069	0,03	-40,23
Italia	7.855.894	100,00	5.615.864	1,00	-28,51
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE					
Italia nord - occidentale	2.257.866	28,7	1.778.069	0,317	-21,25
Italia nord - orientale	1.416.081	18,0	1.039.402	0,123	-26,60
Italia centrale	1.538.831	19,6	1.115.673	0,261	-27,50
Italia meridionale	1.748.464	22,3	1.102.095	0,196	-36,97
Italia insulare	894.652	11,4	580.625	0,103	-35,10
Italia	7.855.894	100,0	5.615.864	1,000	-28,51

La differenza percentuale è così calcolata $[(AE/AI)-1]*100]$

Fonte: Istat, Sistema delle Indagini sulle Acque, anno 1999

1.1.5. Lo stato dei servizi idrici: i servizi di fognatura e depurazione

Lo stato dei servizi di fognatura e depurazione delle Regioni dell'obiettivo 1 all'inizio del periodo 2000-2006 può essere descritto sulla base delle informazioni fornite dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche nel secondo rapporto su "Lo stato dei servizi idrici – anno 2002", reso noto nel maggio del 2003. Tali informazioni non riguardano tutto il paese, dato che sono state attinte dalle ricognizioni delle opere e degli impianti effettuate negli anni 2000-2002 in 52 ATO, rispetto ai 91 previsti e ai 74 insediati. Per quanto riguarda il Mezzogiorno sono state esaminate le ricognizioni di 19 ATO di 5 Regioni, e precisamente di Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia (tutti i 16 ATO), e di Campania (3 ATO su 4); quindi il Molise e la Sardegna sono rimaste fuori dall'indagine, che comunque viene a interessare poco meno del 90% dell'intera popolazione delle Regioni dell'obiettivo 1. Il citato rapporto esprime qualche cautela circa la completa attendibilità dei dati, soprattutto a causa delle imprecisioni e dell'incompletezza delle informazioni e dell'eterogeneità dei criteri di valutazione.

Se si considera la copertura del servizio di fognatura nelle indicate Regioni meridionali, misurata dalla percentuale di popolazione servita rispetto a quella residente, si ricava che la situazione è mediamente migliore rispetto al resto del paese che è stato oggetto dell'indagine, dato che la percentuale di copertura è in tutte (con l'eccezione che diremo) superiore alla media nazionale attestata sull'84%, e precisamente Campania 86%, Puglia 94%, Basilicata 92%, Calabria 89%. L'eccezione è rappresentata dalla Sicilia, che rivela una copertura del 78%, ma la sua media è sensibilmente abbassata dall'ATO di Catania, che ha una copertura solo del 32% rispetto agli altri che 7 su 8 stanno sopra alla media nazionale.

Un altro dato interessante relativo a questo servizio riguarda la vetustà delle reti in termini di anni decorrenti dalla messa in opera: si tratta di un indicatore di prima approssimazione dell'obsolescenza degli impianti e del fabbisogno degli investimenti richiesti per garantirne l'efficienza e il buono stato di conservazione. L'età rivelata dalle reti di Campania (32), Basilicata (42), e Sicilia (32) è maggiore di quella media nazionale (28); su questo livello si attesta l'età delle reti della Calabria, mentre quella (5 anni) delle reti della Puglia mostra un valore in sé degno di rilievo, ma giudicato nel rapporto poco attendibile. L'indicatore mette in luce un fabbisogno finanziario per il rinnovo delle reti fognarie di diverse regioni meridionali maggiore di quello della rimanente parte del paese.

La copertura del servizio di depurazione mostra una situazione peggiore di quella del servizio di fognatura, ma per quanto riguarda le Regioni meridionali esaminate articolata territorialmente nei due servizi in modo non molto dissimile: Puglia (91%), Basilicata (85%) e Calabria (74%) hanno una copertura maggiore di quella media nazionale (73%), mentre Campania (70%) e Sicilia (64%) si trovano al di sotto della media, peraltro con situazioni molto differenziate negli ATO di ciascuna Regione. Tuttavia l'indicatore nel rapporto viene considerato non pienamente significativo in quanto non si hanno indicazioni sullo stato di funzionamento o di attività degli impianti, ed è in contrasto con informazioni provenienti da altre fonti.

L'età media di realizzazione dei depuratori si attesta per tutto il paese sui 16 anni, e su questo valore si trovano Basilicata e Calabria, mentre gli impianti di Campania (12,7) e Sicilia (14,4) mostrano un'età minore, e quelli di Puglia (23) alquanto maggiore. Il dato conferma il rallentamento se non l'arresto negli anni recenti degli investimenti nel settore.

1.1.6 . Lo stato dei servizi idrici: l'acqua per l'irrigazione

Per quanto concerne l'acqua per l'agricoltura, la già citata legge 36/94 all'art. 27 riconferma che i Consorzi di bonifica ed irrigazione sono facultati a "realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica." I consorzi di bonifica originariamente di struttura privatistica sono stati definiti pubbliche amministrazioni con il R.D. 3256/923 e quindi persone giuridiche pubbliche dal R.D. 213/933. Anticipando gli orientamenti espressi dalle leggi 183/89 e 36/94 i consorzi che si collocano in ambiti comprensoriali di livello sovracomunale, operano con riferimento a bacini idrografici o comunque ad unità idrografiche tendenzialmente omogenee, che negli ultimi tempi sono state oggetto di processi di aggregazione e fusione al fine di raggiungere dimensioni territoriali rispondenti a criteri di funzionalità operativa e di gestione economica più efficiente.

La citata legge n. 183 del 1989, annovera numerose attività che riguardano direttamente i compiti tradizionali dei consorzi di bonifica, come la sistemazione ed il recupero dei suoli nei bacini idrografici attraverso la bonifica, la regolazione dei corsi d'acqua, la moderazione delle piene, la disciplina delle attività estrattive onde evitare l'impovertimento dei suoli, il contenimento delle frane e della subsidenza (art. 3. Comma 1, lett. a-f), il risanamento e la razionale utilizzazione (in relazione sia agli usi produttivi sia agli usi civili, delle acque superficiali, la garanzia di un'efficiente e razionale gestione delle reti idrauliche di tipo irriguo ed idrico, lo svolgimento funzionale dei servizi di polizia idraulica, di pronto intervento idraulico, nonché la gestione e manutenzione delle opere del settore (art. 3 comma 1, lett. H-m).

Appare poi importante considerare il disposto dell'art. 21 del R.D. 1775/1933 comma 1 come modificato dal D. Leg. 258/00 che dispone che le concessioni di derivazione per uso irriguo possono essere "assentite o rinnovate solo qualora non risulti possibile soddisfare la domanda d'acqua attraverso le strutture consortili già operanti sul territorio".

Dati sulla situazione di partenza sulla irrigazione consortile nel Mezzogiorno d'Italia sono ricavabili dallo "Studio sull'uso irriguo della risorsa idrica, sulle produzioni agricole irrigate e sulla loro redditività", effettuate dalla INEA.

Le Regioni analizzate hanno un'estensione territoriale totale pari a 12.278.400 ha, i Consorzi di Bonifica che vi operano sono 66 ed amministrano nel complesso una superficie di 7.959.654 ha pari a circa il 65% di quella territoriale, i rapporti tra le superfici territoriali delle singole regioni e quelle amministrate dai Consorzi sono riportati nella tabella 1.a.

Le superfici complessivamente attrezzate ed irrigate, sono pari rispettivamente a 830.085 ha e 394.563 ha, come riportato nella successiva tabella 1.b.

Il 10,4 % circa della superficie amministrata dai Consorzi risulta attrezzata con reti consortili, mentre il 5,0% di tale superficie risulta essere irrigata. Il rapporto R3, tra la superficie irrigata e quella attrezzata consente di comprendere lo stato dell'irrigazione; esso assume valore pari al 47,6%. La differenza tra le superfici attrezzate e irrigate è dovuta ad una molteplicità di fattori; quelli che sono stati riscontrati con maggiore frequenza sono:

1. scarsità della risorsa idrica;
2. vetustà delle reti, con conseguente esigenza di ammodernamento ed adeguamento delle stesse;
3. facilità di reperire acqua dalle falde da parte delle utenze, con conseguente inutilizzo della rete pubblica.

Nell'ambito dello studio, sono state censite complessivamente 741 fonti, dalle quali i Consorzi di Bonifica delle regioni obiettivo 1 prelevano la risorsa idrica.

La tipologia prevalente di dette fonti è costituita da captazioni profonde (392 fonti, pari al 53% delle fonti totali), seguita dalle prese da traversa fissa (con 74 fonti, pari al 10%).

Il fabbisogno irriguo totale per le aree irrigate da tutti i Consorzi di Bonifica è pari a circa 3.522Mm³/anno, il 27,8% del quale è riferito alla Sicilia, il 18,7% alla Sardegna. Le regioni cui compete il minore fabbisogno sono il Molise (2,4%) e Abruzzo (4,5%).

1.2. LA STRATEGIA DEL QCS

1.2.1. Collegamenti con le *policies* a livello italiano

La strategia del QCS nel settore delle risorse idriche tende in sostanza alla piena attuazione della normativa esistente, giudicata un punto di forza del settore medesimo, anche perché recepisce in misura soddisfacente le direttive comunitarie. Essa risulta idonea a aprire un nuovo mercato nel settore, giacché mira “ad introdurre elementi di competizione e di industrializzazione dei servizi, attraverso una politica tariffaria che permetta di riconoscere il valore economico delle risorse naturali trasformate e rese fruibili, e attraverso disposizioni che favoriscono e incentivano il coinvolgimento di operatori e capitali privati”.

Uno degli aspetti cruciali di questa strategia indicato nel QCS è la distinzione tra governo delle risorse e loro gestione. Come si è visto prima, la legge n. 36 è intesa ad operare in questa direzione, stabilendo riguardo al servizio idrico integrato la separazione delle funzioni di indirizzo e di controllo da quelle della gestione del servizio, intestando rispettivamente le prime alle Autorità di bacino e le seconde agli enti affidatari. In testa a questi ultimi inoltre, in conformità alla ricordata strategia, si viene a realizzare il congiungimento delle attività di progettazione degli interventi con la responsabilità dei relativi finanziamenti, eliminando una delle principali cause di inefficienza nella gestione dell'acqua.

L'impulso all'industrializzazione del settore dato dalla riorganizzazione del servizio idrico integrato, e l'apertura dell'accesso al medesimo delle grandi imprese, anche di quelle multinazionali, offrono la possibilità, oltre che della più rapida ed efficace introduzione delle innovazioni tecnologiche e organizzative, anche di sviluppo di nuove attività e di sistemi produttivi soprattutto nel campo del controllo e del monitoraggio, secondo le prospettive sottolineate nel QCS.

Nel campo del governo del territorio, con riferimento all'aspetto cruciale della difesa dal rischio idrogeologico, è indicata la strategia prioritaria della piena attivazione degli strumenti della pianificazione territoriale, promuovendo l'adozione e l'approvazione dei Piani di bacino, anche nella forma di piani stralcio relativi ai settori funzionali.

Nel quadro degli indirizzi stabiliti nel QCS per l'attuazione delle richiamate strategie, al fine di dare un maggiore impulso alla realizzazione degli interventi riguardanti il servizio idrico integrato, il Programma relativo ai medesimi è stato distinto in due fasi. La prima, circoscritta al triennio 2000-2002, riguarda principalmente il finanziamento degli interventi previsti nell'APQ e quelli relativi a situazioni di dichiarata criticità ambientale. Ad essa è stata riservata una quota di finanziamento pari al 30% degli importi globalmente previsti per il settore. Ma un punto molto importante di questo indirizzo è che l'utilizzazione dei fondi è stata condizionata all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e all'istituzione delle Autorità d'ambito entro il 2002. Il rischio della perdita della possibilità di utilizzazione dei finanziamenti previsti rappresenta un fortissimo incentivo all'attuazione della legge n. 36. Il medesimo tipo di incentivo è stato inserito per i finanziamenti degli interventi della seconda fase, riguardante il periodo 2003-2007, dato che sono ammissibili solo gli interventi previsti dai Piani d'ambito, regolarmente approvati entro il 2002.

Un altro importante indirizzo del QCS che si inquadra nel principio del recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei settori di impiego dell'acqua, principio che verrà stabilito dall'art. 9 della Direttiva 2000/60/CE del 23.10.2000, riguarda la dimostrazione della giustificazione dell'uso di finanza pubblica per la copertura dei costi degli interventi in relazione al livello attuale e previsto delle tariffe.

Le Regioni dell'Obiettivo 1 inoltre in materia di rapporti interistituzionali hanno indirizzato le loro attività alla luce del principio del partenariato interno, coinvolgendo i soggetti necessari o utili per il perseguimento delle loro strategie. Ma in questa materia

hanno incontrato diverse difficoltà, dovute ad una disciplina ingarbugliata in materia di programmazione del settore delle risorse idriche, ma anche alle remore inerenti a tale programmazione e al governo del territorio e dell'ambiente, remore che si sono riscontrate in misura più o meno accentuata anche in altre parti dell'Italia, ed altresì in altri paesi industrializzati.

Così in quasi tutte le Regioni in esame si è proceduto alla programmazione di bacino, ma ancora a distanza di tre lustri dall'approvazione della legge n. 183/89 in nessuna di esse il processo programmatico è giunto a conclusione con l'approvazione del Piano di bacino, essendo stati predisposti in diverse regioni solo la parte dei medesimi riguardante l'assetto idrogeologico: sono stati approvati invece piani stralcio, indispensabili per il conseguimento di finanziamenti nazionali. Per la realizzazione delle opere nel campo dei servizi di fognatura e depurazione in qualche regione si è tenuto conto delle indicazioni contenute nei vecchi Piani regionali di risanamento delle acque, con opportuni aggiornamenti. In Sicilia, addirittura non si è provveduto ancora all'istituzione dell'Autorità di bacino, ed i relativi compiti sono svolti dalla Regione e dal Commissario delegato all'emergenza idrica, così peraltro pervenendo a scelte circa la razionale ripartizione delle risorse idriche che, data la natura dell'organo, non hanno potuto essere il risultato di un appropriato processo di formazione della decisione collettiva.

Quanto al Piano di tutela delle acque, sono iniziate le procedure per la sua adozione, che va fatta entro il 2003. Ma l'andamento delle attività richieste a questo scopo non è ovunque abbastanza sollecito, ed c'è da aspettarsi che il suddetto termine non sarà sempre rispettato. In diverse regioni è stata portata a compimento la definizione delle reti di monitoraggio dei corpi idrici e si è proceduto alla classificazione dei medesimi. In quasi tutte si sta procedendo con la attiva collaborazione delle ARPA, e in diverse di esse sono state coinvolte le Autorità di bacino.

Quasi tutte le Regioni hanno invece stipulato Accordi di programma con i Ministeri interessati e altri partner, per la destinazione delle complessive risorse disponibili nel settore delle risorse idriche. Fa eccezione la Regione Campania, che non ha ancora definito il proprio APQ, e questa mancanza dello strumento programmatico ha precluso uno sviluppo organico di tutti i segmenti del ciclo integrato delle acque. Anche nella Regione siciliana la programmazione delle risorse idriche è risultata incompleta, dato che l'APQ non è stato integrato nei termini previsti con la parte riguardante i servizi di fognatura e depurazione.

Le Regioni Puglia e Basilicata inoltre hanno stipulato l'accordo di programma previsto dall'art. 17 della legge n. 36 per disciplinare i trasferimenti delle risorse idriche tra le medesime.

Nella definizione degli illustrati rapporti interistituzionale un ruolo importante hanno giocato in diverse regioni i Commissari delegati per l'emergenza idrica, il cui intervento ha consentito di accelerare le altrimenti più lunghe procedure di elaborazione e di approvazione dei richiamati atti.

Le difficoltà di una rapida predisposizione dei diversi atti di programmazione delle risorse idriche è dipesa anche dalla complessità delle relative procedure, che vedono attribuiti i compiti programmatici non sempre agli stessi soggetti. Il Piano di bacino è affidato alle competenze delle Autorità di bacino, che possono essere di rilievo nazionale, interregionale, regionale o subregionale. Esso interferisce con il Piano regolatore generale degli acquedotti, che è espressione di una programmazione generale, estesa su tutto il territorio nazionale, e attuata dalle singole Regioni su scala di bacino, sentite le Autorità di bacino e le Province. Il Piano di tutela delle acque è qualificato come piano stralcio di settore del Piano di bacino, ma viene adottato dalle Regioni sulla base degli obiettivi definiti su scala di bacino dalle Autorità di bacino di rilievo nazionale o interregionale, le quali devono sentire le Autorità d'ambito e le Province. In definitiva, è prevista un fitto

intreccio di rapporti interistituzionali, che talora ha aperto la strada a conflitti di valutazione e a contrasti di strategie, e quindi a lungaggini procedurali.

1.2.2. La strategia per l'acqua per l'agricoltura

Per quanto concerne l'uso agricolo delle risorse idriche il QCS ricorda prioritariamente che il comparto agricolo continua a rivestire un ruolo importante nella economia delle Regioni dell'Obiettivo 1 in Italia in quanto contribuisce per il 5,9% alla formazione del valore aggiunto totale del Mezzogiorno ed impiega il 12% circa degli occupati totali.

Si rileva che il valore aggiunto per unità di lavoro nell'agricoltura risulta nel Mezzogiorno ancora nettamente inferiore a quello medio nazionale e si ritiene che tra le cause più significative siano le carenze della dotazione infrastrutturale in particolare per quanto riguarda le risorse idriche.

In coerenza con ciò, nell'ambito degli "Orientamenti generali per gli interventi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale", si afferma che i fabbisogni di intervento riguardano in primo luogo, assieme ad altro, la dotazione infrastrutturale, soprattutto nel campo degli impianti collettivi di distribuzione delle acque a scopi irrigui che presentano esigenze di completamento, razionalizzazione e ristrutturazione". E si precisa in proposito che le linee di intervento devono essere strettamente integrate a quelle previste per l'asse I (Risorse naturali) in particolare a quelle relative alle risorse idriche.

Negli stessi "Orientamenti si afferma nuovamente che " la dotazione infrastrutturale è in alcune aree inadeguata nel campo degli impianti collettivi di distribuzione delle acque a scopi irrigui che presentano esigenze di completamento e/o di ristrutturazione che, qualora rispondenti anche agli obiettivi dell'asse relativo alle Risorse naturali, potranno essere realizzati anche in questo asse prioritario.

Si raccomanda infine che l'ampliamento delle reti distributive l'ammmodernamento e la razionalizzazione di quelle esistenti sia coordinato con i progetti di filiera e/o di area.

1.2.3. Collegamenti con le *policies* a livello europeo

Le strategie elaborate nell'ambito del QCS in materia di gestione delle risorse idriche e realizzate dalle Regioni dell'obbiettivo 1 si rivelano in linea sia con le direttive comunitarie sia con gli orientamenti che in tale materia sono in corso di definizione presso gli organismi dell'Unione europea.

Come è noto, la direttiva 2000/60/CE ha disposto nel quadro degli obbiettivi stabiliti per la tutela della qualità e della quantità delle acque e dell'ambiente idrico all'art. 9 il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse. L'applicazione di questo principio comporta che i diversi settori di impiego dell'acqua (industria, famiglie, agricoltura) diano un adeguato contributo al suddetto recupero, e che le politiche dei prezzi dell'acqua siano idonee ad incentivare un uso efficiente delle risorse idriche.

Le normative di riforma del settore adottate in Italia, prima richiamate (retro 1.1.1.), hanno disposto in materia del servizio idrico integrato il principio dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni, e nell'attuazione di tale principio hanno stabilito un metodo di formazione delle tariffe idriche inteso alla copertura integrale dei costi del servizio, in essi incluse anche le spese di investimento (quote di ammortamento). Queste normative naturalmente trovano applicazione anche nelle regioni meridionali, ma con l'importante particolare che per la copertura delle spese di investimento sono previste, oltre ai proventi delle tariffe, anche finanziamenti pubblici, provenienti sia dall'Unione europea sia dallo stesso Stato italiano.

Il fatto che in applicazione di tale indirizzo in queste regioni non si debba procedere ad un completo recupero dei costi del SII non si pone in contrasto con la direttiva 2000/60/CE: Questa infatti dispone che nel valutare l'adeguatezza del contributo richiesto ai settori di impiego dell'acqua si possa tenere conto anche delle ripercussioni sociali ed economiche del recupero, nonché delle condizioni geografiche e climatiche dei territori. Ora, sono note le condizioni di deficit infrastrutturale che caratterizzano i servizi idrici di diverse regioni meridionali, sia sotto il profilo della mancanza di impianti e di reti, sia sotto quella della loro vetustà ed efficienza. C'è da aggiungere che la minore disponibilità di acque di falda e superficiali e il clima meno piovoso rendono necessarie maggiori opere di accumulo e di trasporto da grande distanza delle risorse idriche. Queste condizioni determinano un maggiore fabbisogno di investimenti rispetto alla rimanente parte del paese, il cui integrale finanziamento non risulta socialmente ed economicamente sostenibile dall'utenza. Il finanziamento pubblico risulta quindi pienamente giustificato e compatibile con le direttive europee.

Questo ragionamento vale in parte anche nel caso dell'acqua per l'agricoltura. Nel caso di irrigazione collettiva diverse Regioni meridionali concorrono a sostenere la gestione dei Consorzi di bonifica e irrigazione, erogando contributi non solo per gli investimenti ma anche per le spese correnti, così concorrendo a ridurre il livello dei prezzi dell'acqua per l'agricoltura. Questa politica in se stessa non può dirsi che contraddica il richiamato principio dell'adeguato recupero dei costi a carico del settore agricolo. Infatti anche in questo settore le condizioni infrastrutturali sono caratterizzate da numerose carenze d'ordine sia quantitativo che qualitativo, che rendono socialmente ed economicamente insostenibili dalle imprese agricole i più elevati prezzi dell'acqua irrigua che si avrebbero se si abolissero integralmente i sostegni finanziari ai Consorzi di bonifica meridionali. Va aggiunto che in diverse regioni dell'obiettivo 1 i suddetti Consorzi operano in una situazione di prolungata insufficienza idrica, dovuta alle ripetute siccità, insufficienza che determina una rilevante riduzione delle superficie irrigate rispetto a quelle irrigabili, e soprattutto una fornitura d'acqua ai comprensori irrigati ridotta rispetto ai fabbisogni irrigui.

La politica dei prezzi dell'acqua in agricoltura costituisce uno dei principali punti del dibattito che è in corso nell'ambito degli organismi dell'Unione europea sull'attuazione del richiamato art. 9 della direttiva 2000/60/CE. La Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la politica dei consumatori del Parlamento europeo nella sua *Relazione sulla Comunicazione* della Commissione (COM(2000)477) al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato e al Comitato economico e sociale in merito alle "Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche", ha elaborato una Proposta di risoluzione in cui sottolinea tra l'altro l'esigenza di promuovere un'agricoltura che soddisfi anche la sua "multifunzionalità", e afferma che nel contesto del modello agricolo europeo "l'acqua non è solo uno dei fattori di produzione della <agricoltura d'irrigazione>, ma diventa una risorsa fondamentale ai fini della conservazione del tessuto economico, sociale ed ecologico delle zone rurali". Essa ritiene altresì che la gestione della tariffazione debba svolgersi da parte degli enti competenti con la partecipazione delle organizzazioni degli agricoltori utenti, e che i costi finanziari debbano tenere conto di tutte le condizioni eccezionali, come la siccità o altre cause, che impediscono la normale fornitura dell'acqua per l'irrigazione. Concetti analoghi sono espressi nei loro pareri dalla Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale e dalla Commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia. Da parte sua, anche il Comitato economico e sociale nel suo parere in merito alla richiamata Comunicazione si pone sulla stessa linea, e sottolinea tra l'altro l'esigenza di introdurre cambiamenti istituzionali e, tra questi, meccanismi che consentano di controllare in maniera autonoma i gestori delle risorse idriche.

Deve rilevarsi peraltro che diverse Regioni meridionali nel settore dell'acqua per l'agricoltura, nell'adottare strategie intese a salvaguardare il tessuto economico, sociale ed

ecologico delle zone rurali, non sempre hanno promosso un'adeguata partecipazione degli agricoltori riuniti nei Consorzi di bonifica, né hanno predisposto meccanismi di controllo autonomo ed efficace della gestione di tali Consorzi.

2. LE PRIME PRESTAZIONI DEL QCS

2.1. Stato di avanzamento nell'attuazione della normativa

All'inizio del 2000 le Autorità d'ambito per il governo del servizio idrico integrato istituite nel Mezzogiorno erano solo sei, e in nessuna di esse era stata realizzata l'attività di redazione del Piano d'ambito. In questa parte d'Italia l'attuazione della legge n. 36 del 1994 mostrava ritardi maggiori che nel resto del paese (v. *retro* 1.1.1.). Nel corso dei primi tre anni di applicazione del QCS tale attuazione ha subito una decisa accelerazione, allineando le Regioni meridionali nella realizzazione di alcune incombenze a quelle della restante parte del paese, e per altre portandole a superare le Regioni del Nord d'Italia. Una buona parte del merito di questo risultato deve ascrivarsi al sistema di incentivi-penalizzazioni inserito nel QCS, prima descritto (v. *retro* 1.2.1).

In particolare, come si ricava dalla "Relazione al Parlamento per l'anno 2002" del Comitato di vigilanza (v. Tabella sottostante), fatta eccezione per il Molise, tutte le altre Regioni del Mezzogiorno hanno istituito le Autorità d'ambito, e in tutte, anche nel Molise, è stata completata la ricognizione delle opere e degli impianti. Tutte le Autorità d'ambito istituite nel Mezzogiorno hanno approvato il rispettivo Piano d'ambito entro il 2002. Questo adempimento non è stato fatto nella Regione Molise, la cui unica Autorità d'ambito non è stata ancora istituita per difficoltà di accordo tra i 132 Comuni che ne fanno parte.

L'approvazione dei Piani d'ambito ha dato luogo alla possibilità di procedere alla successiva, fondamentale fase di attuazione della legge n. 36, vale a dire quella di affidamento del servizio idrico integrato all'ente gestore. Restringendo l'analisi alle Regioni dell'obiettivo 1, e quindi non considerando la Regione Abruzzo, 13 Autorità d'ambito sulle 22 istituite hanno provveduto a scegliere la forma di affidamento del servizio all'ente gestore, mentre ciò non è stato fatto nelle altre 9. Le suddette 13 Autorità d'ambito servono una popolazione che rappresenta oltre la metà della popolazione complessiva delle Regioni considerate. La forma di affidamento scelta è in prevalenza (9 Autorità) quella della concessione a terzi; 4 Autorità d'ambito, così come la maggioranza nel resto d'Italia, hanno scelto invece l'affidamento diretto a Società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Il completamento della fase dell'affidamento, come era naturale aspettarsi, è stato fatto in un minore numero di Autorità: in particolare, nelle Regioni dell'obiettivo 1, solo in 3 su 22, le quali peraltro servono quasi un terzo dell'intera popolazione di queste Regioni. Questo dato differenzia nettamente la loro situazione rispetto alle Regioni del Centro, nelle quali gli affidamenti già fatti riguardano l'85% della popolazione delle medesime. Ma se si fa un confronto con il Nord d'Italia, non in termini di numero di Autorità d'ambito ma di popolazione servita, si rileva che tale situazione appare migliore di quella delle Regioni settentrionali, messa a confronto. Quanto al tipo di affidamento nelle suddette 3 Autorità d'ambito, si tratta di affidamento diretto a Società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Tabella 3 - Quadro di sintesi dello stato di avanzamento per Regione

Regione	ATO		Ricognizione			Piano		Forma di gestione prescelta			Affidamenti effettuati
	Previsti	Insedati	Non avviata	In corso	Terminata	Redatto	Approvato	Concessione	Affidamento diretto	Non definita	
Piemonte	6	5	0	0	6	0	4	0	1	5	1
Valle d' Aosta	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Lombardia	12	12	2	2	8	1	0	0	2	10	2
Trentino Alto Adige	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	8	0	2	6	1	2	0	3	5	1
Friuli Venezia Giulia	4	0	4	0	0	0	0	0	0	4	0
Liguria	4	4	1	2	1	0	0	0	1	3	1
Emilia Romagna	9	8	3	5	1	0	0	0	2	7	1*
Toscana	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	5
Umbria	3	3	0	0	3	0	3	0	3	0	3
Marche	5	5	0	3	2	2	1	0	3	2	3
Lazio	5	5	0	0	5	1	4	3	2	0	3
Abruzzo	6	6	0	0	6	0	6	0	2	4	2
Molise	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0
Campania	4	4	0	0	4	0	4	0	1	3	1
Puglia	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1**
Basilicata	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1
Calabria	5	5	0	0	5	0	5	4	1	0	0
Sicilia	9	9	0	0	9	0	9	5	0	4	0
Sardegna	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0
Italia	91	84	11	14	66	5	47	12	29	50	25
Nord	44	38	11	11	22	2	6	0	9	35	6
Centro	19	19	0	3	16	3	14	3	14	2	14
Sud	28	27	0	0	28	0	27	9	6	13	5

NL: Non Legiferato

*L'ATO Rimini ha effettuato un affidamento transitorio, secondo quanto consentito dalla Legge regionale dell'Emilia Romagna, e non quello previsto dalla L.36/94 per il s.i.i.

** Nella Regione Puglia l'affidamento è stato adottato con D. Lgs 11 maggio 1999, n.141, del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale nella regione Puglia, che ha anche provveduto a trasformare l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in società per azioni (A.Q.P. S.p.A.).

2.2. Stato di avanzamento dei progetti per il SII

Il QCS come si è visto ha condizionato l'utilizzazione dei fondi all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e all'istituzione delle Autorità d'ambito entro il 2002. Questa condizione se ha fortemente contribuito all'attuazione dei suddetti adempimenti di attuazione della legge n. 36, ha anche avuto come risvolto negativo (fatta eccezione per gli interventi sovrambito) il differimento della possibilità di utilizzare i finanziamenti del QCS a causa del generale ritardo nell'istituzione delle Autorità d'ambito. Va messo in rilievo anche che non è stato cospicuo l'utilizzo della possibilità di realizzare, come consentito, i progetti che risultavano comunque compatibili con le prospettive pianificatorie d'ambito. In diversi casi sono stati posti a carico dei fondi del QCS progetti inerenti al servizio idrico integrato che avevano già conseguito la possibilità di altri finanziamenti.

Hanno pesato in senso negativo anche le difficoltà connesse alla individuazione dei soggetti istituzionali idonei a realizzare l'esecuzione dei progetti. In diverse Regioni dell'obiettivo 1 questi soggetti sono stati individuati nei Commissari delegati per l'emergenza idrica, o anche in quelli per l'emergenza rifiuti, così creando peraltro altri problemi nell'ordinata attuazione della organizzazione del servizio idrico integrato, in dipendenza dell'affidamento ad organismi straordinari di responsabilità non rientranti nelle competenze consolidate riguardanti il servizio. E' avvenuto che incarichi amministrativi o progettuali siano passati sotto la responsabilità di uffici estranei in precedenza alla cura dei progetti, e quindi non in possesso di tutte le conoscenze o esperienze utili per il conseguimento ottimale dei risultati. E' nata un'esigenza di stretto coordinamento tra l'azione degli organi straordinari e quella degli organi ordinari, esigenza che non sempre è stata adeguatamente soddisfatta.

Altro elemento che ha influito sulla realizzazione delle misure del QCS è stato la scarsità di risorse disponibili per la anticipata progettazione delle opere inerenti ai servizi idrici da parte dei Comuni, in vista degli interventi da attuare comunque sulla base dei Piani d'ambito, una volta dato avvio alla riforma della legge n. 36. E' mancato in sostanza un pacchetto di progetti da spendere immediatamente una volta accertata la disponibilità dei finanziamenti pubblici.

Lo stato di avanzamento dei progetti in termini di risorse impegnate e spese può essere desunto dalla sottostante tabella, riportata dalla "Relazione al Parlamento per il 2002" del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Da essa si ricava anzitutto che non tutte le misure previste nell'Asse risorse naturali e interessanti le risorse idriche hanno dato luogo a impegni e/o pagamenti. Nelle altre misure, prese quindi in esame in quanto hanno comportato tali eventi contabili, in tre regioni (Basilicata, Calabria e Puglia) si è dato luogo a pagamenti ammontanti a poco più o poco meno del decimo del costo totale previsto. Nelle altre regioni la indicata percentuale risulta maggiore, superando il terzo del totale nel Molise e in Sardegna. L'indicatore riguardante gli impegni di spesa risulta naturalmente più elevato, in corrispondenza peraltro con i valori dei pagamenti, e vede le Regioni Molise e Sardegna attestarsi sul livello più alto rispettivamente di circa la metà e i due terzi del costo totale. Particolare è la situazione della Regione Siciliana che non ha effettuato quasi nessun pagamento nella misura relativa al sovrambito, principalmente per le ragioni sopra indicate con riferimento al funzionamento degli uffici del Commissario delegato per l'emergenza idrica.

Tabella 4 - QCS 2000-2006 Asse I Risorse Naturali - Settore "Acqua e suolo"

POR	Misura	Costo Totale	Impegni		Pagamenti		
			Risorse Pubbliche	v.a.	% su Costo Totale	v.a.	% su Costo Totale
Basilicata	1 Ciclo integrato dell'acqua	195.384.616,00	127.000.000	74.768.458	38,3%	34.640.582	17,7%
Calabria	1 Schemi idrici	200.270.000,00	105.928.000	35.811.803	17,9%	20.821.102	10,4%
	2 Progettazione di ambito territoriale ottimale	437.289.000,00	308.960.000	95.040.941	21,7%	43.702.399	10,0%
Campania	2 Ciclo integrato delle acque	544.878.544,00	265.568.544	139.072.276	25,5%	69.795.064	12,8%
Molise	1 Ciclo integrato dell'acqua	25.822.847,00	23.828.496	13.595.178	52,6%	9.073.546	35,1%
Puglia	1 Interventi di adeg. degli schemi idrici	883.120.000,00	628.000.000	206.715.431	23,4%	79.624.065	9,0%
Sardegna	1 Ciclo integrato dell'acqua	510.653.000,00	510.653.000	335.862.195	65,8%	186.728.921	36,6%
Sicilia	2 Infrastr. capt. adduz. scala sovramb.	170.500.000,00	135.000.000	12.121.877	7,1%	1.188.455	0,7%
	04 Programmi di ambito locale	307.200.000,00	236.000.000	138.217.849	45,0%	78.580.465	25,6%

Fonte: Relazione del Parlamento

2.3. Il ruolo delle Regioni nella formulazione e nell'implementazione delle strategie

Il ruolo delle Regioni dell'obiettivo 1 nella formulazione e nell'implementazione delle strategie connesse all'attuazione del QCS 2000-2006 è stato molto importante. A loro infatti, al pari di quelle della rimanente parte del paese, è stato attribuito il fondamentale compito di elaborare le normative di attuazione della legge n. 36 per l'organizzazione del servizio idrico integrato, e quello di sovrintendere all'adempimento da parte degli enti locali delle procedure attuative (v. *retro* 1.1.1). Esse già prima del 2000 avevano emanato le leggi recanti la disciplina riguardante l'individuazione degli ATO e le forme di cooperazione tra gli enti locali, leggi che hanno dato avvio alla riforma, fatta eccezione per la Regione siciliana che si è limitata a recepire la legge quadro nazionale, delegando il Presidente della Regione per l'emanazione degli atti normativi. Ciascuna di tali Regioni ha opportunamente utilizzato gli spazi di autonomia riservati ad esse dalla legge quadro al fine di articolare la puntuale disciplina della materia secondo le esigenze del territorio e in conformità alle specificità istituzionali. Ma non tutte hanno ancora provveduto all'emanazione della legge che deve disciplinare il trasferimento del personale dei preesistenti soggetti gestori agli enti gestori degli ATO.

Per accelerare il processo riformatore e superare i ritardi, le inerzie e le resistenze di diversi enti locali si è fatto anche ricorso agli strumenti d'intervento per l'emergenza previsti dalla legge sulla protezione civile. Così in Puglia l'unico ATO previsto è stato insediato dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale, il quale ha predisposto e approvato il Piano d'ambito e ha adottato lo schema di convenzione da stipulare con l'ente gestore; parimenti in Sardegna il Commissario delegato per l'emergenza idrica ha assunto le funzioni dell'Autorità d'ambito, approvando il Piano d'ambito dell'unico ATO regionale, e individuando la società per azioni che sarà gestore del servizio. In Sicilia il Commissario delegato per l'emergenza idrica – Presidente della Regione siciliana con ordinanza del 3 luglio 2003 è stato dotato di poteri sostitutivi per i casi di inadempienza delle Autorità d'ambito nella scelta dell'ente gestore. In definitiva, le suddette Regioni, anche in relazione al rischio della perdita dei finanziamenti europei, hanno saputo valutare congruamente la gravità delle situazioni, adottando strategie di intervento che si sono mostrate risolutive delle criticità esistenti circa l'attuazione delle leggi di riforma.

Ma questa strategia ha anche il suo risvolto negativo. Essa ha determinato la sostituzione nei processi decisionali e in quelli di programmazione e anche di progettazioni di organi straordinari al posto delle strutture amministrative ordinarie. Con la conseguenza per quanto riguarda i processi decisionali e programmatori che in alcuni casi si è ritardata da parte delle Autorità d'ambito l'assunzione delle responsabilità ad esse spettanti, così generando un senso di svuotamento dell'autonomia degli enti locali, ed un rinvio dell'addestramento alla valutazione collegiale degli interessi dell'ATO e al conteperamento delle contrapposte posizioni; e per quanto riguarda i processi di progettazione, come si è detto prima, il coinvolgimento di strutture non in possesso di tutte le conoscenze o esperienze utili per il conseguimento ottimale dei risultati. E' auspicabile che, istituite le Autorità d'ambito e individuato l'ente gestore del servizio idrico integrato, si torni ad una gestione ordinaria delle risorse idriche, lasciando agli organismi straordinari della protezione civile i compiti strettamente propri previsti per il contrasto degli eventi eccezionali.

3. IL CASO DI DUE REGIONI: SICILIA E CALABRIA

La scelta delle regioni da sottoporre ad uno specifico approfondimento è stata dettata da tre ordini di considerazioni. Il primo riguarda le condizioni di efficacia e di efficienza dei servizi idrici e il grado di soddisfazione degli utenti, in un contesto in cui la qualità di tali servizi rappresenta un fattore cruciale per lo sviluppo del territorio, ed in particolare delle attività turistiche e delle imprese a queste collegate. Informazioni provenienti da diverse fonti hanno formato nell'opinione pubblica il convincimento che Sicilia e Calabria siano le regioni nelle quali i servizi idrici presentino le più accentuate criticità, e nelle quali sia relativamente più elevato il disagio sociale della popolazione causato dai disservizi nel settore. Episodi di irregolarità e di sospensione nell'erogazione dell'acqua e di inquinamenti da reflui, e delle conseguenti reazioni popolari, sono stati riportati dalla stampa quotidiana, consolidando una valutazione negativa che richiede una attenta verifica in ordine sia alla effettiva dimensione dei fatti lamentati sia alle azioni che sono state intraprese nel contesto della riorganizzazione dei servizi idrici disposta dalle leggi di riforma.

Il secondo ordine di considerazioni riguarda le condizioni naturali di offerta dell'acqua. In Sicilia si riscontra una relativa carenza di risorse idriche, con la conseguenza che, data la priorità all'uso potabile, ne deriva uno stato di sofferenza nella fornitura d'acqua per l'irrigazione, sofferenza aggravata dal frequente ricorrere dei periodi di siccità. Si è venuta a creare in dipendenza di ciò una forte tensione tra le categorie di utenti, che richiederebbe l'intervento dell'ente deputato a provvedere alla programmazione dell'uso delle risorse idriche, vale a dire l'Autorità di bacino, la quale nell'isola non è stata ancora istituita, e viene surrogata in modo non perfettamente adeguato dal commissario per l'emergenza idrica. La Calabria invece può contare su una relativamente soddisfacente disponibilità d'acqua per i diversi usi, e le domande delle diverse categorie di utenti non danno luogo a rilevanti conflitti. Lo studio quindi consente di mettere a confronto due realtà che sotto il chiamato profilo si presentano in modo diverso.

Il terzo ordine di considerazioni si riferisce agli assetti normativi e organizzativi delle due Regioni, che manifestano alcune diversità. Per quanto riguarda il servizio idrico integrato va rilevato che la Sicilia, a differenza della Calabria, è una Regione a statuto speciale, che ha competenza esclusiva in materia dell'ordinamento degli enti locali, e la legge n. 36 ha esplicitamente dichiarato di far salve le sue competenze. Si tratta di vedere se questo sia stato un fattore di vantaggio nell'attuazione delle strategie fissate dal QCS rispetto alla Calabria, e in che misura e con quali modalità la Regione ne abbia saputo trarre giovamento. Passando a considerare il settore dell'acqua per l'irrigazione e degli interventi di bonifica, va messo in rilievo che la Regione siciliana ha provveduto ad un riorganizzazione dei Consorzi di bonifica e di irrigazione, accorpandoli su area vasta con l'intento di conseguire obiettivi di economicità e di efficienza, mentre in Calabria vige una vecchia normativa che prevede una parcellizzazione dei suddetti enti. Anche queste diversità consentono di indagare se ci siano stati esiti differenti nella gestione delle risorse idriche imputabili ai richiamati fattori.

3.1. Il caso della Sicilia

3.1.1. Il servizio idrico integrato: l'assetto normativo

La legge n. 36/94 ha avuto applicazione in Sicilia a seguito del suo integrale recepimento operato dall'art. 69 della legge regionale del 27.4.1999 n. 10, pur potendo la Regione siciliana operare autonomamente, dato che ai sensi del suo Statuto speciale la materia degli enti locali rientra nella sua competenza esclusiva. La specialità di questa competenza è stata tra le ragioni del ritardo dell'intervento normativo regionale, dato che si era posto il problema dell'opportunità di una disciplina che, pur rispettando i principi fondamentali della legge nazionale, considerata come legge di grande riforma economica del

paese, apportasse sostanziali modifiche a quest'ultima in relazione alle particolari esigenze dell'isola. Ma le difficoltà di operare in questo senso, anche per la disparità di posizioni delle forze politiche presenti nell'Assemblea regionale, e il cumularsi dei ritardi, portarono all'adozione della soluzione più semplice e rapida, ossia quella dell'integrale recepimento della legge nazionale, abbandonando così anche la possibilità di un minore intervento legislativo regionale nella materia che, pur mantenendo il quadro delle misure normative dettate dalla legge n. 36, contenesse gli adattamenti ritenuti opportuni.

Secondo il citato articolo 69 è stato attribuito al Presidente della Regione il potere di determinare gli ambiti territoriali ottimali e le loro modalità di costituzione. Il primo adempimento è stato fatto con il decreto presidenziale n. 114 del 16.5.2000, che ha dato luogo all'istituzione di sette ambiti territoriali, due corrispondenti rispettivamente ai territori raggruppati delle province di Ragusa e Siracusa e delle province di Agrigento e Caltanissetta e cinque corrispondenti ai territori delle rimanenti province (Catania, Enna, Messina, Palermo e Trapani). Successivamente l'ambito territoriale Agrigento-Caltanissetta e quello Ragusa-Siracusa sono stati divisi in due in corrispondenza delle rispettive province coinvolte. In definitiva, sono stati istituiti 9 ambiti in corrispondenza delle 9 province siciliane. E' previsto che si possa procedere con cadenza quinquennale alla modifica degli ambiti.

La scelta della perimetrazione degli ambiti territoriali in ragione delle circoscrizioni provinciali ha trascurato uno dei criteri direttivi della legge 36, e precisamente quello del rispetto dell'unità di bacino. Va anche rilevato che non si è tenuto conto dei vincoli nascenti dalla configurazione dei grandi sistemi idrici, soprattutto per la ragione che i principali rientravano nella titolarità dell'Ente acquedotti siciliani, avente un territorio di competenza sovraprovinciale. Ma va sottolineato che solo le Regioni Campania e Toscana hanno scelto criteri di aggregazione dei territori diversi da quelli amministrativi, mentre tutte le altre hanno tenuto conto dei confini regionali (nel caso di un unico ATO regionale) o provinciali, o simili a questi. E' questo uno dei sintomi delle difficoltà del processo decisionale previsto dalla legge n. 36 che coinvolge vari interessi degli enti locali, e che finisce con l'imporre scelte che minimizzano l'utilizzo degli spazi di discrezionalità tecnica offerti dalla normativa.

Il richiamato articolo 69 ha anche disposto l'istituzione nel bilancio della Regione di un fondo di perequazione per la realizzazione di opere fognarie e depurative, da alimentare con una quota del 15% della tariffa idrica, e da distribuire agli enti che non sono in grado di finanziare con il gettito delle tariffe le suddette opere.

Questa norma pone diversi problemi di interpretazione e di applicazione e fa sorgere anche una questione sulla sua opportunità. Nella sua formulazione letterale essa si rivolge agli enti locali, dichiarando che debbono versare alla Regione l'indicata quota della tariffa, tramite l'ente gestore. Ma una volta affidato a quest'ultimo la gestione del SII, esso, e non gli enti locali, sono creditori delle prestazioni tariffarie dovute dagli utenti. Gli enti locali, riuniti nell'Autorità d'ambito, hanno la competenza a determinare le tariffe, ma titolare del diritto alla loro riscossione è l'ente gestore. La norma inoltre considera come soggetto carente di risorse finanziarie e quindi potenziale beneficiario dei contributi regionali il singolo ente locale, trascurando il fatto che i problemi di insufficienze finanziarie e di sostenibilità della tariffa vanno valutati con riferimento all'intero ATO, e non ad un singolo Comune.

La norma in esame desta anche perplessità sotto il profilo equitativo e sotto quello dell'efficienza. Non si vedono ragioni plausibili per cui gli utenti di taluni ATO, gravati dell'aumento del 15% della tariffa idrica, siano chiamati a finanziare gli investimenti di altri ATO. Se si reputa che in alcuni ambiti territoriali vi siano problemi di sostenibilità delle tariffe idriche, giudicate inidonee a finanziare il richiesto livello di investimenti per il

servizio di fognatura e depurazione, è più equo che i contributi che si vogliono erogare siano finanziati con la fiscalità generale, piuttosto che con oneri caricati sugli utenti del SII. Solo la fiscalità generale infatti è idonea ad assicurare prelievi aventi fini redistributivi, che siano informati a criteri di equa distribuzione.

Inoltre, considerando il profilo dell'efficienza, il gravame in questione finisce con l'esercitare effetti disincentivanti sugli enti gestori in relazione all'obiettivo della riduzione dei costi di gestione, dato che coloro che sono nella situazione marginale di poter godere dei contributi regionali, ma anche in quella di poterli perdere se migliora la loro condizione finanziaria, non hanno convenienza ad operare nel senso dell'abbattimento dei costi.

3.1.2. Segue: l'istituzione delle Autorità d'ambito

Le modalità di costituzione degli ambiti sono state disciplinate dal decreto presidenziale del 7.8.2001, che negli allegati ha indicato gli schemi degli atti e delle procedure per l'istituzione delle Autorità d'ambito, con la possibilità di scelta aperta agli Enti locali tra le due soluzioni previste dalla legge n. 36, vale a dire il Consorzio o la Convenzione di cooperazione.

Il dibattito che si è aperto per questa scelta ad iniziativa di diverse Province regionali tra i rappresentanti degli enti locali e i tecnici e gli esperti della materia ha messo in luce i caratteri differenziali delle sue soluzioni, scaturenti dalla normativa regionale.

a) Consorzio.

La scelta di questa forma di cooperazione dà luogo alla costituzione di un nuovo soggetto, dotato di piena personalità giuridica, organizzato con propri organi (Assemblea dei Sindaci o loro delegati, Consiglio di amministrazione, Collegio dei revisori), e supportato da propri Uffici di direzione, composti da esperti assunti con contratti di diritto privato a tempo determinato, e da servizi tecnici e amministrativi.

La rappresentanza dei Comuni nell'Assemblea è stabilita in ragione della popolazione residente. Le decisioni sono assunte con la maggioranza delle quote della rappresentanza, o con un terzo delle medesime in seconda convocazione. Ma per le materie di più rilevante interesse (Piano d'ambito, forme della gestione e affidamento della medesima, determinazione e aggiornamento delle tariffe, Regolamenti, indennità di carica) occorre il consenso dei due terzi delle quote di rappresentanza e della maggioranza numerica degli enti consorziati.

Presidente del Consorzio è il Presidente della provincia, chiamato a presiedere anche il Consiglio di amministrazione, composto da dieci Sindaci, eletti dall'Assemblea.

b) Convenzione di cooperazione.

In questo caso la funzione dell'Autorità d'ambito risulta dall'interazione di quattro distinti soggetti, che a diverso titolo partecipano al complesso processo decisionale che ne discende.

b.1. Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Province.

Rappresenta la sede principale delle formazione delle decisioni dell'Autorità d'ambito. I Comuni partecipanti sono rappresentati in ragione della loro popolazione residente. Per le votazioni vale il criterio della maggioranza assoluta delle quote di rappresentanza

b.2. Segreteria tecnico-operativa.

E' la struttura deputata a svolgere le funzioni operative connesse al coordinamento degli enti locali per l'organizzazione del SII e quelle inerenti al controllo e alla vigilanza sulla gestione del medesimo. Ha sede presso la Provincia regionale ed è diretta da un dirigente responsabile, nominato dal Presidente della Regione, il quale opera con la collaborazione di un dirigente per la pianificazione e un dirigente per il controllo (un solo collaboratore, se la popolazione dell'ATO è inferiore a un milioni di abitanti), tutti assunti

con contratto di diritto privato a tempo determinato. L'organico della segreteria, definito dalla Conferenza dei Sindaci, è coperto con personale comandato dagli enti locali o da altre aziende o enti pubblici. Alla segreteria è attribuita una dotazione finanziaria, il cui importo è a carico dell'ente gestore.

b.3. La Provincia regionale.

Essa è responsabile del coordinamento, delle attività e delle iniziative connesse con la convenzione. Il Presidente della Provincia ha il compito di convocare la Conferenza dei Sindaci, di adottare le decisioni prese da quest'ultima, di dare attuazione alla ricognizione delle opere, di stipulare la convenzione con l'ente gestore.

b.4. I Consigli degli enti locali convenzionati.

Sono chiamati a predisporre e ad approvare i Piani d'ambito e la convenzione con l'ente gestore. Gli enti locali convenzionati, stipulando la convenzione di cooperazione, si obbligano a svolgere i suddetti compiti.

Volendo configurare le modalità di svolgimento del processo decisionale che coinvolge i suddetti quattro soggetti, si può supporre che le proposte tecniche siano elaborate dalla Segreteria tecnico-operativa, e quindi discusse in seno alla Conferenza dei Sindaci, in seno alla quale verranno adottati gli indirizzi più strettamente politici, anche sulla base degli orientamenti emersi nell'ambito dei Consigli comunali. Non sembra invece che ci sia un ruolo per i Consigli e le Giunte provinciali, atteso che sono previsti compiti e funzioni solo per il suo Presidente. Comunque il processo decisionale richiede un'intensa attività negoziale tra i soggetti interessati, e per il suo successo è indispensabile che vi sia un forte spirito di partecipazione.

Ci si è interrogati sulla questione di quale delle due forme di cooperazione assicuri la maggiore tutela degli interessi degli enti locali dell'ATO. La Convenzione di cooperazione, richiedendo l'approvazione dei Consigli comunali nelle materie di più rilevante interesse, assicura ad ogni ente un certo potere di contrattazione. Ma alla lunga, essendo essi obbligati ad approvare gli atti richiesti dalla convenzione, soggiacciono alle decisioni della Conferenza dei Sindaci, decisioni che vengono prese con la maggioranza assoluta delle quote di rappresentanza. Nel caso del Consorzio, invece, il processo decisionale è più rapido, e minore il potere negoziale di ciascun ente, ma le decisioni nelle materie più importanti vanno prese con la maggioranza dei due terzi delle quote di partecipazione e con la maggioranza numerica degli enti consorziati, sicchè in definitiva c'è una maggiore garanzia per gli interessi delle minoranze.

Il ruolo delle Province in seno all'Autorità d'ambito nella normativa di attuazione della Regione siciliana non è ben precisato riguardo a entrambe le forme di cooperazione. Nel caso del Consorzio, non essendo esse in atto proprietarie di reti e impianti idrici o fognari, né essendo tenute a conferire in uso siffatti beni all'ente gestore, sorge l'interrogativo del titolo della loro partecipazione all'ente consorziale. D'altra parte, ai fini decisionali, escluso che la loro quota di partecipazione possa essere determinata in ragione della popolazione della intera Provincia, perché in questo modo diventerebbero arbitri di ogni decisione, resta il problema di quale criterio alternativo adottare. Non va trascurato peraltro che è previsto che esse siano tenute a sottoscrivere il fondo di dotazione del Consorzio in relazione alla loro quota di rappresentanza, di cui tuttavia non si precisa il criterio della determinazione.

Nel caso della Convenzione di cooperazione non sembra, come si è detto, che ci sia un ruolo per i Consigli e le Giunte provinciali, atteso che sono previsti compiti e funzioni solo per il suo Presidente. E nella Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Province le quote di rappresentanza per la formazione delle decisioni sono previste solo per i Comuni. In definitiva, seppure la Provincia sia qualificata come l'ente responsabile per il coordinamento, questo compito è affidato solo al suo Presidente.

La normativa della Regione siciliana ha disposto che la scelta tra le due diverse forme organizzative dell’Autorità d’ambito fosse fatta nelle apposite Conferenze dei Sindaci e del Presidente della Provincia dell’ATO. Nello svolgimento dei lavori di queste Conferenze sono emerse con tutta evidenza le difficoltà di cooperazione tra gli enti locali, talora accentuate anche dal diverso “colore” politico delle amministrazioni. Ha pesato anche su queste difficoltà il problema dell’attribuzione delle quote di partecipazione alla Provincia, l’entità delle quali è idonea a mutare le maggioranze negli organi decisionali. Come è stato rilevato nell’*Approfondimento tematico sul SII* del Servizio di valutazione intermedia del POR Sicilia 2000-2006, “i Comuni avendo in passato gestito il servizio idrico in economia, avevano sviluppato una sensibilità limitata quasi esclusivamente al proprio territorio e poco orientata ad una gestione efficiente della risorsa idrica nel suo complesso. Basti pensare che in alcuni Comuni l’acqua viene erogata a tariffe notevolmente basse, grazie ad elevata disponibilità di risorsa idrica, quando in altri Comuni, magari non limitrofi, si presentano fenomeni di emergenza. La necessità di cooperazione, dovendo “ragionare” a livello di ATO, ha perciò rappresentato quasi una rivoluzione culturale per le amministrazioni locali e richiesto un faticoso lavoro di contemperamento dei diversi interessi degli enti (Province e Comuni), derivanti dal differente angolo di osservazione della questione idrica. Mentre in alcuni casi i Comuni hanno dimostrato un livello di competenza e di responsabilità adeguato al nuovo ruolo, in altri la difesa ad oltranza di posizioni consolidate ha ostacolato la costituzione degli ATO. In questi casi, si è reso necessario l’intervento da parte del Commissario delegato per l’emergenza idrica, che ha predisposto commissariamenti *ad acta* dei Comuni inadempienti, concentrati specialmente nelle province di Catania, Agrigento e Siracusa. In seguito all’eliminazione di tali cause ostative, è stata ultimata la costituzione dei nove ATO regionali nel dicembre 2002”.

A conclusione del processo istitutivo delle Autorità d’ambito è risultato il seguente quadro delle scelte adottate.

ATO	Forma di cooperazione	Data istituzione
Agrigento	Consorzio	6.8.2002
Caltanissetta	Consorzio	29.8.2002
Catania	Consorzio	12.11.2002
Enna	Consorzio	28.12.2001
Messina	Convenzione	8.7.2002
Palermo	Convenzione	1.7.2002
Ragusa	Convenzione	9.7.2002
Siracusa	Consorzio	13.11.2002
Trapani	Convenzione	27.9.2002

Fonte : *Elaborazione Università’ di Catania*

3.1.3. Segue: la pianificazione d’ambito

Con il termine “Piano d’ambito” (termine che peraltro non compare nella legge n. 36/94) si suole indicare l’insieme degli atti con cui l’Autorità d’ambito esercita, sulla base dei criteri e degli indirizzi fissati dalla Regione, i propri poteri di pianificazione e indirizzo per l’organizzazione del SII, e precisamente:

- la ricognizione delle opere e degli impianti
- il programma degli interventi
- il piano finanziario
- il connesso modello gestionale e organizzativo.

La pianificazione d'ambito è stata realizzata in Sicilia con l'obiettivo di completarne gli adempimenti entro il 2002 al fine di soddisfare la condizione fissata dal QCS per potere utilizzare i finanziamenti previsti per la prima fase degli interventi. Allo scopo di accelerare questi adempimenti le Province Regionali d'intesa con la Regione già prima dell'istituzione delle Autorità d'ambito hanno affidato alla SOGESID Spa (incaricata anche di svolgere le altre attività inerenti ai Piani d'ambito) il compito di realizzare la ricognizione delle opere e degli impianti inerenti al servizio idrico integrato. Tutte le attività pianificatorie sono state concluse entro il suddetto termine in tutti gli ATO, e tutti i Piani sono stati tempestivamente approvati dalle rispettive Autorità d'ambito. Questo adempimento ha consentito anche di rispettare la scadenza prevista dalla delibera CIPE n. 24 dell'8 agosto 2001 per l'utilizzo delle risorse statali stanziare per l'attuazione della "Legge obiettivo per il Mezzogiorno".

I Piani d'ambito degli ATO siciliani, per quanto riguarda la completezza e la precisione delle informazioni, risentono di alcune carenze informative che caratterizzano lo stato della conoscenza degli impianti e delle opere, e le modalità della loro gestione, da parte degli attuali enti gestori. Inoltre va osservato che se è vero che il ricorso ad un unico soggetto, la SOGESID Spa, per la ricognizione delle infrastrutture e lo svolgimento delle altre attività pianificatorie ha dato un contributo decisivo per il completamento dei Piani nei tempi richiesti, esso ha inevitabilmente dato luogo ad una omogenizzazione delle metodologie di utilizzazione dei dati che li ha resi meno rispondenti alle esigenze pianificatorie connesse alle differenze delle singole realtà esaminate. Infine, i tempi ristretti imposti per il completamento delle attività non hanno mancato di porre delle remore in ordine agli approfondimenti necessari per il conseguimento del migliore esito pianificatorio.

Va anche aggiunto che il quadro dei finanziamenti pubblici disponibili è stato caratterizzato da grande incertezza. Non sono state determinate con precisione per ciascun ATO le risorse provenienti dal POR Sicilia nell'intero arco 2000-2006, e soprattutto non è conosciuta la precisa entità dei finanziamenti pubblici di altra fonte, sicché nella pianificazione d'ambito si è dovuto fare ricorso alle ipotesi di maggiore verosimiglianza, quando non anche a dati basati sulle esigenze di completamento dei finanziamenti previsti con certezza, in relazione ai fabbisogni accertati. Inoltre l'APQ sulle risorse idriche non contiene il programma degli interventi relativi agli impianti per i servizi di fognatura e depurazione e quelli per il riuso delle acque reflue. Questo programma doveva essere oggetto di una integrazione dell'Accordo entro 90 giorni dall'approvazione di quest'ultimo, ma non risulta che questa integrazione sia stata ancora fatta, sicché nel suddetto campo non è stato finanziato ancora alcun progetto.

C'è infine da considerare che le valutazioni dei fabbisogni idrici sono state calibrate principalmente sulla popolazione residente, ed è rimasto aperto il problema dei fabbisogni connessi alla popolazione fluttuante, in particolare di quelli inerenti al turismo, alle case di villeggiatura, e ai ritorni estivi in patria degli emigrati all'estero.

Questo stato di cose andrà tenuto presente dalle Autorità d'ambito nella predisposizione delle incombenze per l'affidamento del servizio idrico integrato all'ente gestore. Per diversi Piani d'ambito saranno necessarie alcune revisioni, la cui portata dipenderà dalla verifica circa l'attendibilità delle informazioni riguardanti lo stato delle infrastrutture e circa la fondatezza delle ipotesi riguardanti i finanziamenti pubblici, su cui è stata basata l'originaria pianificazione. L'urgenza di passare alla fase dell'affidamento del servizio è d'ostacolo all'immediata realizzazione della accennata verifica per quegli aspetti per i quali è immediatamente possibile. Pertanto le esigenze di revisione dei Piani dovranno essere tenute in considerazione al momento della predisposizione del bando di gara e in quello della stipula della convenzione di affidamento.

Questo pone il difficile problema dell'ammissibilità delle varianti nell'offerta dei concorrenti circa soluzioni tecniche o economiche connesse all'originario Piano d'ambito

posto a base della gara, con tutte le complessità nel processo di aggiudicazione che ne discendono, e con i rischi di abusi che si rendono possibili. Ma gli indicati limiti che connotano i Piani d'ambito sembrano rendere indispensabile che si preveda nel bando che l'Autorità d'ambito possa concordare con il vincitore varianti rispetto all'offerta base, e che si fissino puntualmente le circostanze e i limiti in cui ciò sia ammissibile, distinguendo quella che riguardano lo stato delle infrastrutture da quelle che invece attengono al quadro finanziario.

Va osservato infine che il processo istitutivo delle Autorità d'ambito in diversi casi si è svolto con una ritardata costituzione delle strutture tecniche che devono operare al servizio di tali enti. Ciò è avvenuto in un contesto in cui la programmazione d'ambito è stata realizzata dalla Sogesid Spa, con la conseguenza che le suddette Autorità si sono trovate, e continueranno a trovarsi, con organi tecnici privi delle esperienze di avvio del servizio idrico integrato. In alcuni ATO tali organi addirittura non sono stati istituiti, e si sono dovuti utilizzare gli uffici tecnici della Provincia. E' indispensabile che si provveda rapidamente a superare questa criticità allo scopo di mettere le Autorità d'ambito in condizione di svolgere le proprie funzioni con pienezza delle capacità di valutazione e di indirizzo, specialmente nella delicata fase della riconsiderazione dei piani d'ambito nel confronto col piano industriale predisposto dall'ente affidatario del servizio.

3.1.4. L'Ente sovrambito

La scelta della Regione di delimitare gli ATO siciliani secondo i confini provinciali ha dato luogo al problema dell'assetto da dare ai grandi schemi acquedottistici localizzati nei territori di più province, ai serbatoi e agli altri impianti, rientranti nella titolarità dell'Ente Acquedotti Siciliani (EAS). Questo Ente era stato istituito dallo Stato nel 1942 con la finalità di provvedere all'approvvigionamento idrico dei Comuni siciliani mediante la costruzione degli acquedotti nei territori che ne erano privi, di curarne la manutenzione e la gestione, con la possibilità di assumere la gestione di reti e impianti di altri enti locali. Nel 1977 l'EAS fu trasferito alla Regione siciliana, che su di esso ha esercitato le funzioni di tutela e di vigilanza, e ha provveduto ai necessari finanziamenti. Nel 1999 l'EAS gestiva il servizio d'acquedotto in circa 300 Comuni dell'isola. La sua gestione ha avuto i caratteri più dell'ente pubblico burocratizzato, che quelli rispondenti ad una conduzione di tipo manageriale, anche in conseguenza delle difficoltà finanziarie incontrate e delle pressioni provenienti dal mondo politico.

Per risolvere il problema sopra indicato la Regione ha deciso procedere alla separazione delle attività del ciclo dell'acqua riguardanti l'eduazione, la raccolta e il trasporto da grande distanza della risorsa idrica da quelle attinenti alla distribuzione agli utenti, attribuendo la gestione delle prime ad una nuova società mista, la Siciliacqua, avente una partecipazione privata pari al 75% del capitale sociale. A questa società vengono trasferiti in uso gli impianti dell'EAS, mentre a quest'ultimo rimangono le situazioni passive maturate fino alla data, da sistemare con l'intervento della Regione. Quest'ultima condizione è risultata necessaria al fine di rendere conveniente la partecipazione alla gara per la scelta del socio privato a potenziali concorrenti.

La soluzione di creare un ente sovrambito non era prevista dalla legge n. 36, la quale è intervenuta riguardo alle necessità di trasferimenti di risorse idriche disciplinando solo quelli tra regioni diverse mediante lo strumento dell'accordo di programma. Ma essa non contraddice i principi ispiratori di questa legge, in particolare quelli dell'economicità e dell'efficienza. Infatti la sottrazione agli enti gestori degli ATO delle attività e delle infrastrutture attribuite all'ente sovrambito non può ritenersi che riduca la scala di operatività di tali enti in misura tale da impedire lo sfruttamento delle economie di scala e di organizzazione, con conseguente aumento dei loro costi medi unitari. D'altra parte, l'attribuzione alla società mista della gestione dell'offerta dell'acqua all'ingrosso a servizio

di diversi ATO rende interni a questa società tutti i processi decisionali che diversamente dovrebbero realizzarsi sulla base della contrattazione tra le diverse Autorità d'ambito, nel caso in cui le infrastrutture fossero assegnate a talune di esse. In definitiva, sono stati ridotti i costi della contrattazione, sono state rese possibili decisioni più rapide e immediate, indispensabili nei casi di emergenze idriche, e si è costituita una sede unitaria per interventi da prendere in base a visioni più ampie di quelle possibili a livello provinciale. Né è da trascurare il fatto che la decisione di scegliere il socio privato in base ad una gara ad evidenza pubblica assicurerà i vantaggi derivanti dalla concorrenza tra i partecipanti a tale gara, con sicuro miglioramento nella qualità della gestione rispetto a quella dell'EAS.

Accanto a questi vantaggi, la soluzione di organizzare nel sovrambito l'offerta dell'acqua all'ingrosso può dar luogo a qualche rischio rispetto all'alternativa più ortodossa di assegnare questo segmento del ciclo della risorsa idrica nelle competenze delle Autorità d'ambito. Con tale soluzione infatti viene meno la netta contrapposizione tra le funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo e funzioni di gestione che si riscontra in un assetto in cui l'Autorità d'ambito cura l'affidamento con gara ad evidenza pubblica ad un ente gestore del servizio idrico integrato, che comprenda gli impianti del sovrambito. Invece, con l'organizzazione separata di quest'ultimo e l'affidamento della sua gestione ad una società mista le funzioni di indirizzo e di controllo trovano i principali strumenti di attuazione all'interno della stessa società e vengono svolti da chi rappresenta in essa il capitale pubblico. Questa funzione viene esercitata più indirettamente anche dalla Regione attraverso le sue strutture competenti nella materia delle risorse idriche: il che avviene con gli indirizzi di carattere generale e anche attraverso i rapporti con gli amministratori della società mista di nomina regionale. Il rischio è quello che la dottrina ha messo in luce con riferimento alle società miste: cioè che nella tensione tra obiettivo del profitto proprio del socio privato e obiettivo dell'interesse pubblico inerente al capitale della Regione, gli amministratori di nomina regionale possano essere portati a trascurare quest'ultimo, subendo una sorta di cattura da parte del socio privato. Di qui l'esigenza che la Regione continui a svolgere pienamente una diretta funzione di indirizzo e di controllo sul sovrambito, potenziando le strutture chiamate ad esercitarla. A questo fine risulta utile che la Regione provveda ad istituire il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche previsto a livello regionale dalla legge 36/94, il quale, operando in sinergia con il Comitato nazionale, potrà svolgere importanti compiti di raccolta e elaborazione delle informazioni e di ispezione in vista delle attività di indirizzo e vigilanza.

3.1.5 Lo stato dei servizi e gli obiettivi dei Piani d'ambito

I Piani d'ambito, pur nel contesto dei limiti informativi prima indicati, consentono di disporre di informazioni più dettagliate, precise e aggiornate di quelle provenienti da altre fonti sull'attuale stato dei servizi idrici nei 9 ATO. Il richiamato *Approfondimento tematico* realizzato dal Servizio di revisione intermedia del POR Sicilia 2000-2006 ha svolto un'analisi di tali Piani, fornendo informazioni che qui si utilizzano in un contesto in cui vengono valutate in confronto a quelle di altre fonti.

I dati più interessanti riguardano il numero degli enti gestori, il numero degli addetti alle gestioni, e i consumi per abitante. Il numero degli enti gestori nella media regionale è superiore del 10% al numero dei Comuni, a comprova di una frammentazione organizzativa che è non solo territoriale ma anche funzionale, atteso che alcuni enti gestori si occupano solo di alcuni segmenti produttivi del ciclo dell'acqua.

Il numero degli addetti in rapporto alle utenze risulta molto differenziato nei diversi ATO. La variabilità dell'indicatore riferito al numero di addetti viene confermata se più appropriatamente (data la variabilità territoriale delle utenze condominiali) si prende in considerazione il rapporto tra popolazione servita e numero di addetti: emergono, anche se con tutti i limiti dell'aggregazione provinciale, chiari indizi di una rilevante variabilità

nell'efficienza gestionale, i quali danno conferma dei risultati di una ricerca svolta dal CSEI Catania per conto della Regione siciliana sull'efficienza del servizio d'acquedotto e sulla produttività degli addetti a tale servizio in un campione di 292 Comuni siciliani, ricerca basata sui dati dei certificati dei loro conti consuntivi per il 1996. Questa ricerca ha confermato anche l'esistenza di economie di scala che apre la strada alla possibilità di conseguimento di economie di carattere organizzativo con l'affidamento del servizio idrico integrato ad un ente di area vasta.

L'analisi dei Piani d'ambito rivela anche che in Sicilia le dotazioni medie per abitante (184 l/g) appaiono minori di quelle (232 l/g) risultanti dalle rilevazioni ISTAT prima considerate (v. *retro* 1.1.4.), la differenza verosimilmente dipendendo dai diversi dati circa le perdite di rete. Questa analisi inoltre conferma che esiste una forte variabilità media per ATO, che a sua volta cela rilevanti differenze comunali: cinque ATO denunciano consumi medi pro capite minori della media regionale, e due (Caltanissetta e Enna) minori del livello minimo di 150 l/ab/g stabilito dal DPCM del 4.3.1996, mentre uno, quello di Agrigento, si attesta su un consumo di questo livello. Nell'analisi tuttavia non è precisato in quale misura il dato sia influenzato dal fenomeno delle mancate fatturazioni dell'acqua erogata.

Lo stato dei servizi idrici è mostrato anche da altri due indicatori, il loro grado di copertura territoriale e le perdite di rete. Il richiamato *Approfondimento tematico* ha rilevato che la copertura del servizio di acquedotto, espressa dal rapporto tra popolazione servita e popolazione residente, come media è abbastanza soddisfacente nell'isola, il dato essendo lievemente superiore a quello medio nazionale, e superiore di qualche punto a quello della Toscana, presa come regione di confronto. Esiste peraltro una certa variabilità provinciale, che vede Agrigento e Caltanissetta al di sotto della media. Meno soddisfacente è il grado di copertura del servizio di fognatura, il cui indicatore comunque è solo lievemente minore (82%) di quello (84%) riguardante l'intero paese e la Toscana. Anche per questo servizio esiste una variabilità territoriale, che vede l'ATO di Trapani (68,7%) e soprattutto quello di Catania (54%) in una posizione inferiore alla media siciliana. Decisamente peggiore è la situazione per quanto riguarda la copertura del servizio di depurazione, il cui indicatore in Sicilia è solo del 58%, a fronte di quello nazionale del 75% (ma l'indicatore è migliore di quello - 55% - della Toscana). Questa situazione siciliana è il risultato di una grande variabilità nei diversi ATO, alcuni dei quali si presentano meglio della media nazionale, mentre altri ne stanno al di sotto, con quelli di Catania e Trapani che non riescono ad assicurare neppure un terzo della copertura massima. Tra le cause della ridotta copertura vanno annoverati sia la mancanza degli impianti di depurazione, sia il loro mancato completamento con i necessari allacciamenti, sia difficoltà di funzionamento.

L'indicatore relativo alle perdite di rete, misurate come differenze tra l'acqua immessa nelle reti e quella fatturata o erogata rapportate alle immissioni, mostra un valore medio siciliano del 44,8%, maggiore di circa sei punti di quello medio nazionale. Questi dati risultano sensibilmente maggiori di quelli accertati nelle rilevazioni dell'ISTAT per il 1999 (rispettivamente 33% e 29%: v. *retro* 1.1.4.), e non sono in linea con i dati rilevati dal Comitato di vigilanza nell'analisi dei Piani d'ambito (v. Relazione al Parlamento per il 2002), che pongono la Sicilia allo stesso livello di quello medio nazionale. L'indicatore rappresenta uno dei parametri più frequentemente utilizzati per valutare lo stato di manutenzione delle condotte, ma il suo significato è ridotto dal fatto che non è possibile accertare quanta parte delle perdite sia dovuta a difetti nelle reti e quanta parte sia invece attribuibile a consumi non fatturati (ad es, quelli pubblici) o a prelievi abusivi. C'è da aggiungere che i dati siciliano riferiti nell'*Approfondimento tematico* citato si riferiscono solo alle reti di distribuzione della risorsa idrica, e non tengono conto delle grandi reti di adduzione. Il campo di variazione dell'indicatore va dal 33,5% della ATO di Trapani al 56%

di quello di Ragusa; ma anche in questo caso i dati non collimano perfettamente con quelli rilevati dal Comitato di vigilanza in base alle stesse fonti documentarie.

E' interessante anche considerare il livello della tariffa media ponderata dagli attuali enti gestori, che si attesta in Sicilia su un euro per mc, rispetto al livello poco inferiore (0,96) rilevato per l'Italia e a quello lievemente superiore (1,04) della Toscana, regione presa a confronto. Le differenze territoriali sono alquanto rilevanti, dato che si va dalla punta massima di Enna (1,39 euro/mc) a quella minima di Siracusa (0,77 euro/mc), con situazioni territoriali che celano ancora più grandi differenze tra le tariffe dei singoli enti gestori del medesimo ATO: nell'ATO di Messina, ad esempio, si passa da 0,12 euro/mc a 4,56 euro/mc. Queste differenze porranno sicuramente qualche problema quando si dovrà procedere all'unificazione tariffaria nell'ambito del medesimo ATO.

I Piani d'ambito si sono posti l'obiettivo di porre rimedio alle criticità rivelate dagli indicatori sopra analizzati. La loro definizione – come è stato rilevato nel richiamato *Approfondimento tematico* – “è stata orientata a garantire in futuro dei livelli di servizio uguali a tutto il territorio regionale, indipendentemente dal grado di criticità della situazione attuale dei singoli ATO. Pertanto, i Piani d'Ambito regionali hanno fissato non solo stessi obiettivi, ma anche stessi livelli-obiettivo, al fine di eliminare le attuali disparità che caratterizzano il settore idrico a livello provinciale”. Ma in essi si è tenuto presente non solo la finalità della soddisfazione degli utenti, ma anche il fondamentale obiettivo della tutela dell'ambiente e della salute della popolazione. In definitiva, gli obiettivi dei Piani d'ambito siciliani possono essere riassunti con riferimento a ciascuno dei tre servizi idrici nella sottostante tabella n. 6 elaborata nel richiamato *Approfondimento tematico*.

La loro fattibilità tuttavia è fortemente condizionata da due principali fattori. Anzitutto dalla effettiva reperibilità delle risorse di fonte pubblica, sulle quali i Piani sono fondati. L'insufficienza di tali risorse non potrà non tradursi in un abbassamento dei livelli programmati degli obiettivi e/o in un inasprimento delle tariffe oltre il limite della loro sostenibilità sociale. Il secondo fattore è una valida interazione tra Autorità d'ambito ed ente gestore, a partire dalla gara per l'affidamento fino allo svolgimento da parte della prima di un'efficace attività di vigilanza e controllo, che eviti che essa sia “catturata” dal secondo e assicuri l'effettivo conseguimento degli obiettivi dei Piani.

3.1.6. L'acqua per l'irrigazione collettiva

In Sicilia, anche negli anni normali dal punto di vista idrologico, la disponibilità di risorse idriche per l'irrigazione risulta insufficiente rispetto ai fabbisogni con conseguenti danni alla produzione agricola. Carenze di risorse idriche per l'irrigazione, anche molto gravi, hanno interessato sia le aree irrigue attrezzate con reti collettive, sia le aree ubicate in prossimità dei centri abitati irrigate con acque sotterranee. Tale situazione costringe gli agricoltori a reperire, ove possibile, risorse idriche integrative il cui uso risulta spesso costoso e poco razionale.

La crescente difficoltà di pervenire ad un equilibrato bilancio tra domande d'acqua e risorse utilizzabili dipende prevalentemente da:

- limiti imposti al prelievo di acque superficiali e sotterranee al fine di garantire l'equilibrio degli ecosistemi naturali ed il mantenimento in alveo del deflusso minimo vitale;
- vincoli ambientali che, frequentemente, impediscono la realizzazione di opere di presa e di regolazione;

- progressivo venir meno della idoneità qualitativa delle acque di alcuni corpi idrici a causa di inquinamenti o di salinizzazione per intrusione marina.

Le acque utilizzate per l'irrigazione collettiva in Sicilia provengono generalmente da corsi d'acqua regolati da serbatoi. Attualmente i serbatoi artificiali a servizio delle reti irrigue collettive sono 24, per una capacità utile complessiva riservata all'irrigazione di circa $500 \cdot 10^6 \text{ m}^3$. Ulteriori quattro serbatoi (per una capacità utile di circa $165 \cdot 10^6 \text{ m}^3$) sono in fase di collaudo e/o di avanzata realizzazione. Cinque sistemi irrigui sono approvvigionati anche da acque fluenti derivate tramite traverse. Due sistemi irrigui sono approvvigionati prevalentemente con acque sotterranee. Dalle elaborazioni dei dati disponibili risulta che, a fronte di una superficie irrigabile di circa 157500 ha, è stato distribuito negli anni passati un volume medio annuo pari a circa $170 \cdot 10^6 \text{ m}^3$. A medio termine potrebbe rendersi disponibile un ulteriore volume medio annuo dell'ordine di $181-190 \cdot 10^6 \text{ m}^3$. Tale volume dovrebbe provenire dal:

- completamento delle opere di adduzione e distribuzione a valle di serbatoi (Rosamarina, S. Giovanni, S. Rosalia, Nicoletti);
- completamento dei collaudi di alcune opere di sbarramento (Paceco, Garcia, Sciaguana, S. Rosalia, Lentini);
- consolidamento di alcune opere di sbarramento che presentano in atto problemi strutturali (Ancipa);
- completamento di alcuni serbatoi (Pietrarossa, Furore).

Risulta, inoltre, indispensabile effettuare in diversi serbatoi (Pozzillo, Comunelli, Ogliastro) alcuni interventi urgenti di disinterro, soprattutto in prossimità delle opere di scarico, in mancanza dei quali potrebbe essere gravemente compromessa la funzionalità degli stessi invasi.

Il fabbisogno idrico lordo annuo nella situazione attuale, per i sistemi irrigui esaminati, è valutabile in circa $250 \cdot 10^6 \text{ m}^3$. A medio termine, il fabbisogno per l'irrigazione collettiva in Sicilia sarebbe dell'ordine di $511,6 \cdot 10^6 \text{ m}^3/\text{anno}$.

Nel complesso, a fronte di un fabbisogno idrico attuale per l'irrigazione collettiva stimato in $250 \cdot 10^6 \text{ m}^3/\text{anno}$, si dispone mediamente di un volume idrico da fonti collettive di circa $170 \cdot 10^6 \text{ m}^3$ con un deficit di circa $80 \cdot 10^6 \text{ m}^3/\text{anno}$. In particolare, si evidenzia un sostanziale soddisfacimento dei fabbisogni irrigui nei comprensori di modeste dimensioni, prevalentemente approvvigionati con acque sotterranee (Messina, Caltagirone e alcuni subcomprensori di Palermo e Ragusa). Rilevante risulta, invece, la carenza di disponibilità di risorse idriche nei grandi comprensori approvvigionati con acque superficiali sia della Sicilia occidentale (in particolare Trapani e Agrigento) sia della Sicilia orientale (in particolare Catania e Siracusa). Particolarmente grave risulta il bilancio risorse-fabbisogni nel comprensorio della Piana di Catania (carenza idrica attuale pari a circa $38 \cdot 10^6 \text{ m}^3$) dove, anche se venissero completate e messe in esercizio le opere già realizzate (allacciamenti di bacini indiretti al serbatoio Ancipa, condotta di collegamento Ancipa-Pozzillo, serbatoio Lentini, ecc.), rimarrebbero, comunque, rilevanti condizioni di carenza idrica ($158 \cdot 10^6 \text{ m}^3$) qualora si volessero irrigare le vaste superfici definite irrigabili e non irrigate per carenza di risorse idriche.

Pur completando e mettendo in esercizio le opere già realizzate, volendo irrigare nel medio termine il 75% della superficie attrezzata definita irrigabile, si avrebbe un fabbisogno idrico di $511,6 \cdot 10^6 \text{ m}^3/\text{anno}$ a fronte di un volume medio annuo derivabile variabile tra $353-361 \cdot 10^6 \text{ m}^3/\text{anno}$ (Tabella sottostante).

In realtà tale carenza idrica risulta in molte aree inferiore a quella valutata, in quanto vengono utilizzate, in aggiunta a quelle collettive, risorse (di difficile valutazione) reperite autonomamente dagli agricoltori. E', inoltre, da rilevare che nella valutazione dei fabbisogni per l'irrigazione collettiva non si è tenuto conto dei più recenti orientamenti di risparmio idrico e della conseguente necessità di adottare tecniche di "irrigazione deficitaria".

Tabella 5 - Bilancio fabbisogni-risorse nei sistemi irrigui gestiti dai Consorzi di Bonifica nella Sicilia

	Sub-comprensori	Periodo	Fabbisogno idrico (m ³ ·10 ⁶)		Volume medio annuo (m ³ ·10 ⁶)	
			attuale lordo (A)	massimo previsto lordo (B)	Derivato (C)	derivabile a medio termine (D)
Consorzio di Bonifica n°1 Trapani	Rubino	1979-99	6	6,2	3,7	3,7
	Zaffarana	1983-99	0,3	0,3	0,4	0,4
	Paceco	1998-99	0,5	0,5	0,4	1,9
	Trinità	1981-99	7,7	9,2	4,3	4,3
Totale			14.5	16.2	8.8	10.3
Consorzio di Bonifica n°2 Palermo	Dagala-Renelli	1997-99	1,27	3,1	-	8,8
	Malvello-Pizzillo	1997-99	0,5	1,0	1,9	1,9
	Jato	1983-99	14,1	15,8	19,0	19,0
	Polizzi Generosa	1998-99	1,2	1,3	3,2	3,2
	Rosamarina	1999	-	13,1	-	35
Totale			17.1	34.3	24.1	67.9
Consorzio di Bonifica n°3 Agrigento	Carboy	1984-98	18,4	30	11,3	37,6
	Gorgo Verdura	1998	23,8	26,5	15,3	26,6
	Valle Platani	1998	0,3	0,9	0,3	0,3
Totale			42.5	57.4	26.9	64.5
Consorzio di Bonifica n°5 Gela	Comunelli	1983-98	3,4	3,6	0,49*	0,49*
	Disucri	1981-98	3,6	10,8	0,54	0,54
	Cimia	1981-98	2,7	3,1	0,4*	0,4*
	Biviere	1981-98	0,6	1,6	0,15*	0,15*
	Maroglio	1991-98	0,3	0,4	0,22*	0,22*
Totale			10.6	19.5	1.8	1.8
Consorzio di Bonifica n°6 Enna	Nicoletti	1985-99	0,6	2,1	2,5	4
	Nuove aree irrigue		-	5,0		5,1
	Olivo	1997-99	0,3	1,0	1,2	1,2
	Gagliano	1982-99	3,7	4,2	2,9	4,5
	Gran Fonte	1985-99	0,2	0,2	0,2	
Totale			4.8	12.5	6.8	14.8
Consorzio di Bonifica n°7 Caltagirone	Caltagirone	1982-99	9,5	19,1	8,2	29,5
Consorzio di Bonifica n°8 Ragusa	Acate	1985-99	4,0	7,6	3,5	3,5
	Ispica	1991-99	0,8	2,6	0,02*	3,72
	Scicli	1985-99	20,1	21,4	3,5*	15,5-17,5
Totale			24.9	31.6	7	22.7-24.7
Consorzio di Bonifica n°9 Catania	Salso-Simeto e Ogliastrò	1980-99	114,6	257,6	76,5	94,6-100,4
	S. Domenica	1997-99	0,5	0,5	0,59	
Totale			115.1	258.1	77.1	94.6-100.4
Consorzio di Bonifica n°10 Siracusa	Salso-Simeto	1982-98	4,5	22,0	4,3	44,3
	Ogliastrò	1982-98	4,9	19,3	3,3	
	Lisimelie	1991-99	-	20,3	-	1,55
Totale			9.4	61.6	7.6	45.8

Consorzio di Bonifica n°11 Messina	Moio Alcantara	1991-99	1,1	1,0	1	1
	San Paolo	1994-99	0,3	0,3	0,3	0,3
	Zangale	1989-99	0,03	0,03	0,1	0,1
Totale			1,4	1,3	1,4	1,4
TOTALE			250	511,6	170	353-361

Fonte: Università di Catania

** consegnato alle aziende*

L'inadeguatezza delle risorse idriche collettive disponibili per l'irrigazione nella maggior parte dei sistemi collettivi siciliani rende indispensabile l'attuazione di opportuni interventi, già in parte programmati nell'ambito dell'attività di pianificazione delle risorse idriche a livello regionale. In particolare si ritiene che possano essere individuati:

- a) interventi a livello di pianificazione e programmazione delle risorse idriche;
- b) interventi strutturali sugli impianti;
- c) interventi gestionali.

A livello di pianificazione e programmazione regionale delle risorse idriche occorrerebbe:

- effettuare la verifica delle scelte adottate circa l'attuale destinazione e allocazione delle risorse idriche;
- emanare al più presto da parte della Regione le norme ed indicazioni specifiche per l'impiego in agricoltura delle acque reflue, in modo da rendere possibile l'uso delle acque reflue per l'irrigazione collettiva, contribuendo, in tal modo, a rendere più equilibrato il bilancio risorse-fabbisogni;
- elaborare e favorire l'attuazione di piani di mitigazione della siccità al fine di evitare di dover affrontare (come sistematicamente oggi accade) i periodi siccitosi in condizioni di emergenza.

A livello strutturale sarebbe necessario effettuare interventi finalizzati a:

- ripristinare la funzionalità di alcune opere di sbarramento di serbatoi in esercizio allo scopo di consentire l'invaso ai livelli originari di ritenuta normale;
- completare i collaudi dei serbatoi già in parte in esercizio al fine di consentire di rimuovere i vincoli sulla quota massima d'invaso;
- effettuare interventi di disinterro di alcuni serbatoi in esercizio (in particolare il Pozzillo) soprattutto allo scopo di ripristinare la funzionalità delle opere di scarico e salvaguardare il funzionamento dei serbatoi;
- realizzare e/o completare le opere di adduzione e distribuzione a valle dei serbatoi già realizzati (ma non ancora in esercizio per tale carenza infrastrutturale).

A livello di gestione dei sistemi irrigui, i principali interventi dovrebbero riguardare:

- la manutenzione anche straordinaria delle reti di adduzione e distribuzione di alcuni sistemi irrigui allo scopo di ridurre le perdite di entità rilevante;
- la conversione dei canali distributori a pelo libero in reti in pressione;
- l'integrazione delle fonti collettive di approvvigionamento con le fonti autonome utilizzate dalle singole aziende;
- le modifiche dei criteri di distribuzione delle acque in condizioni di siccità in relazione alle tipologie di colture e alla presenza di fonti autonome aziendali;
- le modifiche delle modalità di consegna delle acque alle aziende tendendo verso la misura dei volumi consegnati e la contribuzione a consumo.

Restano infine da considerare gli interventi di riorganizzazione delle strutture deputate a gestire l'irrigazione collettiva. La Regione siciliana è già intervenuta con la legge n. 45 del 1995 disponendo un accorpamento dei preesistenti Consorzi di bonifica e di irrigazione per assicurare una gestione su area vasta. Ma, eccezione fatta per i Consorzi di Caltagirone e di Gela, si è seguita una perimetrazione basata sui confini provinciali, piuttosto che quella più adeguata in ragione dei bacini idrografici. E' opportuno intervenire nuovamente nella materia, anche al fine di adeguarla alle direttive europee quali recepite dal DLgs n. 152/99, il quale imposta gli interventi nel settore delle risorse idriche e della tutela ambientale in termini di distretti idrografici.

Occorre inoltre introdurre meccanismi di incentivazione per il perseguimento dell'efficienza e dell'economicità gestionale dei Consorzi e rendere efficaci quelli esistenti. Essi sono enti pubblici di carattere economico, i cui organi direttivi sono eletti dai proprietari dei fondi agricoli facenti parti del Consorzio. Le spese che l'ente incontra per la sua attività vanno ripartite tra i consorziati in ragione dei benefici ricevuti. E' quindi interesse comune che si minimizzino queste spese, dato che da ciò discende una riduzione del contributo di ciascuno alle spese consortili. Il meccanismo di controllo dell'efficienza gestionale è quindi basato sulla partecipazione dei consorziati alla scelta della dirigenza aziendale e sui loro poteri di premiarla o penalizzarla in ragione dei risultati raggiunti. Ma nei Consorzi siciliani tutti i vertici direttivi sono stati commissariati ad opera della Regione, e la dirigenza è di nomina politica, con la conseguenza che l'indicato meccanismo non ha modo di funzionare.

C'è da aggiungere che questo stato di cose mette in crisi l'applicazione del principio fissato dalle direttive europee di promuovere nella gestione delle risorse idriche la massima collaborazione con gli agricoltori, anche al fine di facilitare l'adozione da parte loro di gestioni aziendali efficienti e intese al risparmio dell'acqua e al riuso delle acque reflue.

E' da tenere presente anche che la Regione siciliana concorre, e in misura rilevante, a coprire le spese per il personale dipendente dei Consorzi di bonifica. Occorre che questa politica non consideri solo l'aspetto finanziario dell'intervento, ma prenda in considerazione anche i possibili effetti sulla qualità della gestione aziendale. Se non si introducono meccanismi di premi e sanzioni, e quindi di controllo dei risultati sulla base di chiari criteri di erogazione del concorso regionale, sono inevitabili comportamenti opportunistici da parte dei Consorzi, volti a massimizzare i benefici ricavabili dall'intervento regionale, a costo dell'efficienza della gestione e della riduzione dei costi. Senza contare che, data l'attuale origine "politica" della nomina della dirigenza dei Consorzi, rimane aperta la strada all'instaurarsi di rapporti tra controllori e controllati non sempre ispirati alla logica delle rispettive funzioni.

Va osservato infine che dopo la riorganizzazione disposta dalla legge regionale n. 45 del 1995 i Consorzi di bonifica non hanno ancora provveduto all'approvazione dei piani di classifica per il riparto delle spese consortili, e continuano a basare la contribuzione a carico dei consorziati sui piani redatti nelle condizioni preesistenti alla riorganizzazione. Un importante fattore che ha impedito il completamento dell'incombenza riguarda l'insufficienza delle erogazioni d'acqua agli utenti rispetto ai fabbisogni aziendali, che si è aggravata negli ultimi anni a causa dei ricorrenti periodi di siccità, insufficienza che ha portato diversi consorziati a contestare la legittimità della contribuzione. Ma la mancanza dei piani di classifica redatti in base a nuovi parametri di ripartizione più adeguati di quelli vecchi a incentivare comportamenti da parte degli utenti intesi al risparmio della risorsa idrica, è d'ostacolo al miglioramento della gestione degli enti.

3.1.7. Lo stato di avanzamento dei progetti

Nella prima fase (2000-2002) prevista per la realizzazione dei progetti rientranti nella previsione del QCS, essendo stati i Piani d'ambito approvati nel corso del 2002, le possibilità di varare gli interventi previsti in essi erano minime se non nulle. Pertanto per quanto riguarda quelli relativi al servizio di acquedotto sono stati considerati in sede di programmazione solo gli interventi volti all'individuazione e al recupero delle perdite delle reti esistenti, alla riqualificazione e alla razionalizzazione delle medesime, con esclusione della realizzazione di nuove reti. Nel settore fognario e depurativo sono stati considerati gli interventi inseriti nel programma inerente al Piano stralcio, di cui alla legge 388/2000, di competenza del Commissario delegato all'emergenza ambientale. Delle risorse finanziarie previste per le relative misure risultava impegnato al 31 marzo 2003 un ammontare pari al 45% del costo totale degli interventi, e speso il 25% di tale costo.

Per quanto riguarda invece le opere di captazione e adduzione delle risorse idriche riguardanti il sovrambito (misura 1.02), sia nell'APQ sia nei CdP era previsto che potessero essere realizzate immediatamente sotto la competenza del Commissario delegato all'emergenza idrica. Ma in questo caso non si è avuto alcun inizio di realizzazione. Per alcuni interventi, per i quali si era già avuta l'approvazione del progetto esecutivo, non si è potuto procedere all'appalto a causa di contrasti tra il decreto relativo all'emergenza idrica e la disciplina contenuta nell'atto costitutivo e nel bando per la selezione del socio privato dell'ente sovrambito. Per altri interventi si è ancora nella fase della progettazione preliminare. Ne è risultato un ammontare di impegni (7,1%) e pagamenti (0,7%) molto esiguo rispetto ai costi totali previsti.

Risulta in ritardo anche l'avanzamento dei progetti previsti nelle altre misure riguardanti i servizi idrici, e precisamente quella riguardante il sistema informativo e di monitoraggio acque e servizi idrici e la misura relativa alla formazione e alla sensibilizzazione del settore idrico. Gli impegni e i pagamenti riscontrati a tale proposito sono stati di scarsissima entità.

Nell'ambito della misura 4.14 del P.O.R. Sicilia 2000/2006 nell'Aprile 2002 è stata conclusa la relazione delle istanze per l'accesso ai finanziamenti di opere irrigue interaziendali. A seguito del bando pubblicato sulla G.U.R.S. n° 37 del 20.07.01 erano pervenute 78 istanze, ne sono state ammesse 15 e finanziate 12 per un importo complessivo di circa 7,5 milioni di euro. Una seconda tornata è in corso di istruttoria. Il limitato numero di istanze che sono state ritenute ammissibili è stato determinato dalla inidoneità o incompletezza dei progetti presentati che conferma la scarsa propensione ad idonea progettazione degli investimenti diffusa sia tra gli agricoltori che tra i tecnici.

3.2. Il caso della Regione Calabria

3.2.1. L'attuazione della Legge 36/94

L'applicazione in Calabria della Legge 36/94 si è avviata con la Legge Regionale 3 ottobre 1997 n. 10 "Norme in materia di valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche e di tutela delle acque dall'inquinamento. Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (A.T.O.) per la gestione del servizio idrico integrato".

Come appare chiaramente dal titolo la legge non si limita a dare attuazione alle competenze regionali previste dalla 36/94 ma riordina ed aggiorna e definisce le funzioni spettanti alla stessa Regione ed alle amministrazioni dipendenti o controllate nella più vasta materia della tutela e gestione delle risorse idriche e degli scarichi delle e nelle pubbliche fognature.

In relazione specificatamente alla attuazione della Legge 36/94 ed in particolare alla organizzazione e gestione del Servizio Idrico Integrato la Legge nel titolo III stabilisce preliminarmente:

- che il "Piano regionale di risanamento delle acque" costituisce lo strumento di programmazione regionale in materia di opere attinenti ai servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione;
- che le autorità di bacino pianificano l'uso razionale delle risorse idriche;
- che la Regione aggiorna il Piano Regolatore degli acquedotti e programma gli interventi necessari all'equilibrio del bilancio idrico.

Per quanto concerne direttamente la gestione dei servizi la legge delimita cinque Ambiti Territoriali Ottimali corrispondenti alle 5 Province della Regione affidando alle Province ed ai Comuni di ciascun ambito la scelta della forma di cooperazione tra convenzione e consorzio (art. 24 e 25 Legge 142/90).

Contemporaneamente si prevede la costituzione di una società mista a prevalente capitale pubblico "per garantire su tutto il territorio regionale un equilibrio del bilancio idrico e la priorità negli usi", alla quale affidare la gestione delle opere di captazione, accumulo, potabilizzazione ed adduzione di proprietà regionale o comunque sovrambito.

3.2.2. Lo stato dei servizi idrici

3.2.2.1 Il servizio di acquedotto

Secondo i dati desunti dalla ricognizione delle opere e degli impianti, resi pubblici dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche nel rapporto "Lo stato dei servizi idrici, anno 2002", in Calabria il servizio di acquedotto ha una copertura media in termini di popolazione servita rispetto al totale di quella residente del 99% , con gli ATO di Crotona, Vibo Valentia e Reggio Calabria che raggiungono il 100%, e quelli di Cosenza (97%) e Catanzaro (98%) che sono poco sotto alla media regionale. La situazione è quindi leggermente migliore di quella nazionale (riferita ai 52 ATO censiti), che rivela un valore medio ponderato del 96%.

La dotazione lorda media pro capite (278 l/ab.g) risulta lievemente minore di quella media nazionale (296), con un valore minimo di 250 per l'ATO di Catanzaro ed uno massimo di 322 per l'ATO di Reggio Calabria. Questa dotazione, anche se si tiene conto delle perdite di rete, dei consumi collettivi e di quelli turistici, nonché degli allacciamenti abusivi, risulta in linea con gli standard europei e con le prescrizioni di legge. Le criticità del servizio quindi non sono imputabili alla disponibilità della risorsa, ma alle modalità del suo esercizio.

Circa questa modalità un indicatore significativo è quello relativo alle perdite di rete, espresse in termini di differenza tra acqua immessa in rete e acqua erogata o fatturata. La percentuale della Calabria (56%) è alquanto più alta di quella media (42%) relativa alla

totalità degli ATO italiani considerati nella rilevazione. L'ATO di Reggio Calabria (65%) e quello di Cosenza (58%) raggiungono livelli maggiori dell'indicata media. Anche se si suppone che i consumi collettivi e quelli abusivi, normalmente non conteggiati, pesino di più che in altre regioni, l'entità del dato indica un cattivo funzionamento della gestione del servizio, e mette in luce grosse esigenze di finanziamento per interventi riparatori della criticità.

La quale criticità peraltro non appare dipendere in modo particolare dalla vetustà degli impianti, dato che l'età sia delle opere di presa, sia delle adduttrici, sia delle reti di distribuzione, sia degli impianti di sollevamento, sia dei serbatoi di quasi tutti gli ATO calabresi non risulta maggiore di quella media della totalità degli ATO italiani considerati nell'indagine. Il che, collegato al dato sulle perdite di rete, lascia sospettare insufficienze nelle attività di manutenzione degli impianti.

Le gestioni comunali hanno mostrato infine un'altra criticità sul versante della gestione amministrativa degli acquedotti in quanto hanno accumulato rilevanti debiti nei confronti della Regione per l'acquisto dell'acqua da distribuire agli utenti. Questo fatto, oltre a porre al nuovo gestore del sovrambito qualche problema per il recupero dei crediti, è indice di una politica regionale soffice nei rapporti finanziari con gli enti locali, forse spiegabile in relazione allo stato di disagio finanziario di questi ultimi e delle popolazioni servite. Peraltro, se questo disagio si protrarrà in futuro, potranno sorgere difficoltà nei rapporti tra la società che gestisce il sovrambito e gli enti gestori dell'ATO.

3.2.2.2 Il servizio di fognatura e depurazione

Il servizio di fognatura sulla base dei dati della richiamata rilevazione mostra una copertura in termini di popolazione servita rispetto alla popolazione residente (89%) maggiore di quella media (84%) degli ATO italiani considerati, con il solo ATO di Cosenza (81%) che sta al di sotto di questa media. Anche la tipologia delle reti indica una situazione non peggiore di quella media degli ATO italiani censiti, dato che la percentuale di lunghezza delle reti miste della regione (58%) rispetto alla lunghezza totale delle reti è minore di quella media italiana (72%), con il solo ATO di Cosenza (75%) che ne sta al di sopra: la separazione delle reti infatti è indice di una migliore configurazione del sistema di smaltimento dei reflui.

Quanto all'età delle reti, il dato medio della regione (28 anni) si allinea perfettamente con quello della totalità degli ATO italiani considerati, con l'ATO di Crotona (33 anni) e quello di Reggio Calabria (34 anni) che ne stanno al di sopra, e tutti gli altri al di sotto. Le criticità del servizio quindi non appaiono diverse o diversamente rilevanti da quelle medie nazionali, riserva fatta sulla piena attendibilità e completezza delle informazioni fornite dalla richiamata rilevazione.

Il dato circa la copertura media regionale del servizio di depurazione (74%) risulta lievemente migliore di quello (73%) medio di tutti gli ATO considerati, peraltro con l'ATO di Crotona (57%) che mostra una situazione alquanto più critica. Anche per questo indicatore tuttavia è d'uopo richiamare la cautela mostrata nel Rapporto del Comitato di vigilanza circa la piena attendibilità delle informazioni, soprattutto riguardo al funzionamento degli impianti e alla loro conformità alla normativa vigente.

Anche il dato regionale circa l'età degli impianti (16,8 anni) si allinea con quello medio di tutti gli ATO italiani investigati (16,3 anni), con il solo ATO di Crotona (20 anni) che lo eccede in una certa misura.

3.2.3 I sistemi irrigui collettivi

In Calabria vaste aree sono coperte da formazioni boschive in parte cedue o ancora a macchia mediterranea. Altrettante superfici sono coperte da uliveti. La superficie irrigua è prevalente solo in alcuni comprensori centrali della regione ed in genere è investita ad

agrumeti, con sensibile presenza di foraggere, di ortive e di sarchiate primaverili estive. Una frazione degli uliveti beneficia dell'irrigazione, che si estende anche in qualche appezzamento a vigneto. In alcune comprensori è diffusa la coltivazione sotto serre dotate di strutture stabili. Alla diffusione della irrigazione hanno prevalentemente operato i Consorzi di Bonifica che hanno provveduto a gran parte della sistemazione idraulica collinare e delle sottostanti aree pianeggianti di circa 206.000 ettari, equivalenti al 13% del territorio regionale ed hanno iniziato l'acquisizione di risorse idriche e la loro distribuzione nei complessi irrigui, ascendenti oggi a circa 72.000 ettari, netti di tare pubbliche, e capaci di estendersi con le riserve idriche disponibili ad altri 134.000 ettari.

In alcuni comprensori l'irrigazione collettiva ha avuto, a partire dall'azione della Cassa per il Mezzogiorno, un notevole sviluppo che può ulteriormente e proficuamente allargarsi anche in relazione alla possibilità di accrescere le risorse disponibili.

In particolare nel comprensorio del Pollino su circa 92 mila ha i 2/3 sono coperti da boschi. Della parte coltivata, che è circa 26.000 ettari, il 41% è ad uliveti, il 37% a colture asciutte, prevalentemente cerealicole autunnali, il 10% a prati stabili. La superficie irrigua, di circa 3.100 ettari, comprese le irrigazioni aziendali autonome, rappresenta il 12% della superficie coltivata ed è distribuita tra il 6% di frutteti, il 2% di vigneti irrigati, l'1% di ortaggi ed il rimanente da uliveti che beneficiano dell'irrigazione.

L'irrigazione consortile si esercita su 2.857 ettari, interamente dotati di canalizzazione artificiale. Le acque provengono da una derivazione sul fiume Battendieri per 120 lt/sec e da 11 sorgenti, con una portata di circa 900 lt/sec, e sono sollevate in parte da 4 impianti aventi una capacità massima di 280 lt/sec ed una potenza installata di 355 kW.

Con la realizzazione di progetti più definiti (n. 9) si potrà estendere l'irrigazione su altri 1.500 ettari, raggiungendo il totale complessivo di circa 4.043 ettari irrigabili.

I progetti proposti riguardano l'ampliamento di impianti esistenti e la ristrutturazione di vecchie reti di distribuzione a scorrimento da convertire in pressione, sfruttando risorse idriche già disponibili ma sottoutilizzate: fra queste, è stata ammessa a finanziamento la rete distributiva su ettari 179 del comprensorio di Altamonte.

Per il superamento di emergenze idriche il Consorzio ha in corso di svolgimento una campagna di indagini per la ricerca di acque sotterranee da utilizzare a scopo irriguo e/o potabile.

Il comprensorio del Ferro e dello Sparviero su una superficie di circa 21 mila ha l'irrigazione collettiva sottende circa 8 mila ha di cui 5 mila attrezzati ed irrigabili coltivati a uliveti irrigui, frutteti vigneti ed ortaggi.

Nel comprensorio del Lao e dei bacini Tirrenici del Cosentino la superficie irrigabile con le acque del Lao è di circa 6.500 ha più 800 in corso di completamento; colture prevalenti agrumeti (cedro) uliveti ed ortaggi.

Nella piana del Sibari l'irrigazione gestita dal consorzio si estende su circa 23.600 ha con distribuzione tubata per 13.500 e a canalette m. 10.100. L'acqua proviene da un complesso sistema di invasi e traverse che dovrà essere integrato dal serbatoio di Cameli di cui si è iniziata la costruzione.

L'insieme dei comprensori dei Consorzi raggruppati della Provincia di Catanzaro gestisce l'irrigazione su circa 29 mila ha con distribuzione in parte in canalette e anche in terra. È previsto l'estendimento della irrigazione collettiva su ulteriori 4.000 ha circa.

I comprensori raggruppati della provincia di Reggio Calabria complessivamente gestiscono circa 15.000 ha di superficie irrigua ed è prevista e progettata la costruzione della rete per oltre ulteriori 5.000 ha.

Infine l'Azienda di Sviluppo e Servizi agricoli della Calabria (ARSSA) gestisce circa 7.000 ha di irrigazione collettiva nell'altipiano silano e sulla fascia costiera cosentina.

Complessivamente sembra potersi rilevare che accanto ad alcune carenze di risorse idriche che potrebbero essere superate dal completamento del sistema delle opere di regolazione previste ed in parte avviate, le maggiori carenze si registrano nello stato e nelle idoneità di molte reti e nella inadeguatezza del sistema irriguo complessivo resa più onerosa per l'eccessiva frammentazione delle aree e delle gestioni.

3.2.4. La programmazione degli interventi.

Con l'approvazione del Programma Operativo Regionale avvenuta il 22.07.99 e del successivo completamento di Programmazione si sono previsti nell'ambito delle 'Asse 1 "Risorse naturali" tre Misure: la misura 1.1 denominata "Schemi idrici", la 1.2 "Programmi di ATO", e la 1.3 "Sistemi irrigui".

La misura 1.1 è finalizzata ad assicurare un adeguato approvvigionamento di risorse idriche per l'uso civile e produttivo attraverso interventi di completamento degli schemi idrici intersettoriali e realizzazione di nuovi acquedotti; detti interventi sono stati tutti specificatamente indicati nello APQ "Ciclo integrato delle acque" stipulato in esecuzione della "Intesa istituzionale di programma" tra lo Stato e la Regione Calabria stipulata il 19.10.1999.

Per la gestione degli schemi idrici e dei grandi acquedotti sovrambito la Regione ha costituito una società a prevalente capitale pubblico (Sorical) scegliendo con apposita selezione comparativa il socio privato.

La misura è articolata in due azioni: la 1.1.a Interventi di completamento dei grandi sistemi idrici a scopo multiplo; la 1.1.b Interventi di ricostruzione, riefficientamento e completamento dei sistemi di offerta primaria ad uso potabile.

In particolare le opere previste dall'azione 1.1.a sono connesse al completamento dello schema Menta ed alla messa a regime dello schema Alto Esaro.

Nell'azione 1.1.b oltre alle attività previste nell'APQ dovrebbero essere inserite, con rimodulazione dell'APQ altre iniziative derivanti dalle proposte avanzate nella fase di gara per la scelta del socio privato della Sorical o richieste per il completamento di opere finanziate con il QCS 94/99 ed in particolare dell'invaso sul torrente Menta.

Alla Sorical dopo la sua costituzione solo il 13.06.2003 sono state affidate dalla Regione le opere e le funzioni predette; ancora oggi peraltro non si è avviata la piena operatività della società.

La misura 1.2 è finalizzata all'avviamento e al sostegno della gestione del Servizio idrico integrato e prevede quindi, oltre al sostegno alla redazione del Piano d'ambito ed alla attività delle Autorità d'ambito (1.2a), interventi di razionalizzazione, efficientamento ed ampliamento delle reti idriche (1.2b), fognanti (1.2c) e degli impianti di depurazione (1.2d).

Per il 1° periodo di attuazione del QCS 2000-2006 e comunque fino all'approvazione dei Piani d'ambito era prevista la realizzazione dei soli investimenti considerati dagli strumenti di programmazione esistenti o connessi a condizioni di criticità ambientale dichiarata.

In particolare per gli interventi sulle reti idriche le Autorità d'ambito erano chiamate a selezionare i progetti da finanziare che dovranno essere attuati, in attesa che si insedino i Soggetti gestori del SII dalle Amministrazioni comunali o loro aggregazioni. Per gli interventi sulle reti fognanti ed i sistemi di depurazione il riferimento fondamentale è ancora l'APQ "Ciclo integrato delle acque", da ultimo con priorità alle azioni disposte dal Commissario per l'emergenza rifiuti in attuazione della ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 06.07.2000 n. 3062.

Gli interventi previsti per il 2° periodo di attuazione del QCS (2003-2006) sono sostanzialmente quelli compresi nei Piani d'ambito approvati e quindi beneficiari finali sono i Gestori del SII.

La misura 1.3 “Sistemi irrigui” è finalizzata all’adeguamento dei sistemi irrigui esistenti ed al loro eventuale estendimento e potenziamento nelle aree agricole di pregio e quindi prevede interventi di riconvenzione delle reti costituite da canali a superficie libera, di modifica dei sistemi di distribuzione per introdurre la distribuzione a domanda e la contribuenza rapportata alle effettive erogazioni, l’aumento della disponibilità di risorse idriche anche attraverso la realizzazione di vasche di accumulo, l’implementazione di sistemi di misura e controllo delle portate immesse ed erogate.

La definizione degli interventi è contenuta nello APQ “Ciclo integrato delle acque” approvato nel 99; altri interventi sono stati identificati sulla base dello studio “Ampliamento ed adeguamento della disponibilità e dei sistemi di adduzione e di distribuzione delle risorse idriche nelle Regioni dell’Obiettivo 2” realizzato nel P.O.N. “Risorse idriche”.

In particolare l’APQ originario comprendeva soltanto i 13 interventi dell’azione 1.3a; gli altri 8 interventi dell’azione 1.3b dovranno essere inserite sulla prevista rimodulazione del predetto APQ.

3.2.5. Lo stato di avanzamento degli interventi: l’avvio del SII.

Conformemente al disposto della legge 36/94 art. 11 e della L.R. 10/97 art. 4 per tutti gli ATO si è realizzata con l’apporto della Sogesid la ricognizione delle opere esistenti e si è predisposto il “programma degli interventi necessari accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo” comunemente detto Piano d’ambito.

I Piani sono stati approvati dagli organi degli Enti d’ambito di tutti i 5 ATO della regione entro il 2002.

In quattro dei cinque ATO si è scelto di procedere all’affidamento del servizio per concessione a seguito di gara mentre nel rimanente si è optato per l’affidamento diretto ad una società interamente pubblica. E’ comunque da rilevare che tali scelte sono state effettuate prima della emanazione del decreto legge 29.09.03 e che quindi, in assenza di atti definitivi, potrebbero essere modificate in relazione alla possibilità di affidare direttamente il servizio in “gestione domestica” ad una società interamente controllata dagli enti locali ai sensi dell’art. 114 del suddetto decreto legge.

3.2.6. Lo stato di avanzamento delle opere

Secondo l’APQ “Ciclo integrato delle acque” la misura 1.1 del POR doveva finanziare prioritariamente le iniziative a1.2, a1.3 e a2.1 della linea a del detto Accordo.

Gli interventi attuati per la misura 1.1, azione 1.1.a sono per lo schema del Menta la progettazione definitiva della condotta forzata, il completamento della galleria di derivazione e la progettazione definitiva dell’impianto di potabilizzazione; per il sistema dell’Alto Esaro la messa in sicurezza delle opere realizzate sulla diga dell’Alto Esaro (lavori consegnati il 14.2.2003). Il completamento delle progettazioni e l’avvio della realizzazione delle opere programmate sono connesse e condizionate con la reale operatività della Sorical secondo quanto previsto sia dalla legge regionale 10/97 che in particolare dalla convenzione tra Regione e Sorical stipulata il 13.06.2003. Per l’azione 1.1.b, come previsto dall’APQ sono stati completati gli studi di fattibilità relativi alla “utilizzo a scopo potabile delle risorse idriche regolate dall’invaso Giurigliano sul Melito” e “interconnessione degli schemi acquedottistici potabili della Sila orientale e della fascia costiera ionica”; sono stati realizzati 3 interventi riguardanti l’acquedotto Abatemarco (variante in località Sant’Opoli di San

Marco Argentano, ripristino pozzetti e messa in sicurezza galleria “La Mula”) e la ristrutturazione dell’Acquedotto Scilla, 1° lotto; sono state indette gare per l’adeguamento degli schemi idrici Maiorizzini e Marmore/Giardinelle, per la ristrutturazione dell’Acquedotto Tuccio e per interventi sugli acquedotti Abatemarco, San Nocaio e Eiano/Frida. Gli altri interventi previsti nell’APQ sono tutti in fase di progettazione esecutiva o definitiva a cura del dipartimento Lavori Pubblici ed Acque della Regione Calabria.

La misura 1.2 prevedeva una azione 1.2.a “avvio e messa a regime delle autorità di ambito territoriale ottimale” per la quale sono stati eseguiti i Piani d’Ambito con affidamento diretto alla Sogesid S.p.A. che sono stati tutti approvati dalle Conferenze dei Sindaci dei 5 ATO. Inoltre 4 ATO hanno anche affidato alla Sogesid l’assistenza tecnica per la definizione dei bandi di gara per l’affidamento della gestione. L’azione 1.2.b nel periodo 2000-2002 ha mirato all’individuazione di quegli interventi che mirano, come previsto nell’APQ, alla riduzione delle perdite e la razionalizzazione degli strumenti di gestione delle reti. In particolare sono state definite per ciascun ATO le graduatorie dei soggetti beneficiari (Amministrazioni comunali e/o soggetti gestori se nel frattempo individuati) dei finanziamenti. Soltanto a seguito del Decreto di anticipo e trasferimento risorse da parte del Dipartimento n. 6 gli ATO potranno modificare l’atto di concessione ai soggetti beneficiari e quindi potranno effettivamente essere appaltati gli interventi. Attualmente su 110 concessioni notificate, sono stati definiti 28 appalti. L’azione 1.2.c “interventi di recupero, ammodernamento e ampliamento delle reti fognarie” prevede la realizzazione degli interventi programmati dal “Programma stralcio” di cui all’art.141, comma 4, della legge 388/2000 e Delibera CIPE 8.03.2001 approvato dal Commissario delegato. Di tali interventi, riguardanti sostanzialmente i segmenti fognature e depurazione, attualmente ne risultano progettati 18, di cui 11 in corso di realizzazione (completamenti sistema fognario dei comuni di Praia a mare, Marina di Tortore 1 e 2 lotto, Diamante, Bonificati, Falconara albanese, Montepaone e Noverato, adeguamento impianto di depurazione consortile e sistemi collettori di Cetraro, impianto di depurazione di Tropea e Santa Domenica di Ricadi, impianto di depurazione di Strangoli a servizio della frazione Marina e del capoluogo e realizzazione del completamento dei collettori fognari della frazione Marina, impianto di depurazione nel comune Isola di Capo Rizzato e interventi sulle reti fognarie). Infine l’azione 1.2.d riguardante interventi sui sistemi di depurazione, prevedeva la realizzazione di 33 interventi previsti nel programma C2 della Linea C dell’APQ, con modificazioni seguenti alla rimodulazione. Attualmente sono stati ultimati 3 interventi (impianto di depurazione di Paola, disinquinamento tratto costiero alto ionio reggino: razionalizzazione del sistema depurativo del bacino di Paulonia e collettamento all’impianto di Roccella, completamento impianto di Sidereo e realizzazione collettori fognari), 14 interventi sono in corso di realizzazione con avanzamento superiore al 60%, 8 interventi sono in corso di realizzazione con avanzamento inferiore al 60%, 7 interventi sono in corso di definizione progettuale e/o aggiudicazione.

La misura 1.3a “Interventi di risparmio idrico e razionalizzazione distribuita delle reti irrigue” comprende 14 interventi contemplati nell’A.P.Q.; di questi per 5 lavori risultano in corso, 5 sono in fase di gara e per i rimanenti i progetti sono stati approvati o in esame.

Nell’ambito della misura 1.3b “Completamento e potenziamento dei sistemi irrigui delle aree agricole di pregio” sono stati individuati 8 interventi (di cui 1 previsto a carico dei privati) per 4 dei quali è già disponibile la progettazione esecutiva, per 2 la definitiva, per 1 la sola preliminare.

L’individuazione degli interventi è stata effettuata sulla base delle indicazioni già inserite nell’A.P.Q. originario e dei risultati dello studio ENEA e definita nel “Piano di interventi di risparmio idrico e razionalizzazione distributiva delle reti irrigue e

completamento e potenziamento dei sistemi irrigui delle aree agricole di pregio “approvato con delibera della G.R. n. 1165 del 17.12.2002. Tre interventi di tale piano sono stati finanziati con delibera CIPE del 19.12.2002 e rientrano nel “Programma Nazionale per l’approvvigionamento idrico in agricoltura”.

3.3. Conclusioni

L’analisi svolta nelle parti precedenti consente di prendere delle conclusioni di prima approssimazione nel confronto tra le due realtà regionali esaminate riguardo alla riforma dei servizi idrici in corrispondenza alle strategie fissate nel QCS.

Per quanto riguarda il servizio idrico integrato non si sono riscontrate significative differenze tra le due Regioni con riferimento agli aspetti normativi. La Sicilia non si è valsa delle sue competenze speciali in materia di ordinamento degli enti locali, fatta eccezione per l’intervento nel campo delle tariffe idriche: qui ha adottato l’addizionale del 15% per fini redistributivi, misura che peraltro suscita le illustrate perplessità sia sotto il profilo equitativo sia sotto quello dell’efficienza, sia sotto quello della sostenibilità dell’onere tariffario. Ma nel frattempo sono sorte aspettative perché queste competenze speciali vengano utilizzate al fine di facilitare la riorganizzazione dei servizi idrici.

Infatti, dopo la riforma dell’ordinamento degli enti locali e l’approvazione della legge n. 36 il processo di industrializzazione delle strutture di erogazione dell’acqua per l’uso potabile in diverse città dell’isola, soprattutto nelle più grandi, è stato portato avanti riguardo non solo alla forma giuridica dell’ente ma anche agli aspetti manageriali e organizzativi. Alcune società idriche si sono messe al passo di quelle più innovative del Centro-Nord. In questo contesto la riforma della legge n. 36 è stata vista quindi nel mondo politico come una sorta di imposizione di obblighi non necessari, intesi allo spossessamento di un patrimonio di valore, senza che ciò sia stato effettivamente richiesto dall’esigenza di trasformazione dell’ente di gestione. Ma questa valutazione viene a trascurare gli effetti migliorativi derivanti dall’accorpamento delle strutture gestionali su area vasta, fissando l’attenzione solo sulle conseguenze riguardanti gli interessi del singolo Comune. Questo atteggiamento viene rafforzato dalle difficoltà che le attuali strutture di gestione incontrano ad entrare in un mercato aperto alla concorrenza, anche a causa della brevità dei tempi richiesti per il cambiamento. Di qui, oltre le pressioni per la conservazione delle gestioni “domestiche”, emerge la richiesta dell’allungamento del periodo transitorio che la Regione siciliana potrebbe disporre valendosi dei poteri nascenti dal suo statuto speciale.

In entrambe le regioni l’accelerazione del processo di attuazione della riforma dei servizi idrici si è giovata dell’intervento del Commissario delegato all’emergenza idrica o all’emergenza ambientale. Questa soluzione è risultata utile sotto il profilo della rapidità dell’adempimento di alcune incombenze. Ma ha anche presentato risvolti negativi per il fatto che compiti di programmazione sono stati sottratti agli organismi ordinari deputati a svolgerli e attività di progettazione degli interventi sono state realizzate da strutture che difettavano di una consolidata conoscenza ed esperienza nel settore specifico. Con la conseguenza che in alcuni casi si è ritardata da parte delle Autorità d’ambito l’assunzione delle responsabilità ad esse spettanti, così generando un senso di svuotamento dell’autonomia degli enti locali, ed un rinvio dell’addestramento alla valutazione collegiale degli interessi coinvolti nell’ATO e alla traduzione delle contrapposte posizioni in una decisione equilibrata. Si impone il ritorno delle attribuzioni agli organismi di amministrazione ordinaria, limitando gli interventi dei Commissari per l’emergenza agli eventi che strettamente manifestano i caratteri della straordinarietà rilevanti per l’intervento degli organi della protezione civile.

Sia in Sicilia che in Calabria le attività connesse alla captazione, all’accumulo e al trasporto da grande distanza dell’acqua sono state separate dalle altre attività del ciclo della

risorsa, e organizzate in una struttura sovrambito, la cui gestione è stata affidata a società pubbliche aperte al capitale privato. Il raggiungimento degli obiettivi dei Piani d'ambito e dei Piani per l'irrigazione, collegati con le erogazioni delle risorse idriche fatte da queste società, vengono a dipendere quindi dalle capacità di funzionamento delle medesime. Pertanto occorre prestare forte attenzione alle vicende relative alla proprietà privata del capitale sociale, dato che le relative modifiche possono comportare ritardi nell'organizzazione dell'attività del sovrambito, con possibili effetti negativi a cascata sul servizio di acquedotto degli ATO che ricevono le forniture d'acqua dalla suddetta società.

C'è da tenere presente inoltre che con la soluzione adottata viene meno la netta contrapposizione tra le funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo e funzioni di gestione che si riscontra in un assetto in cui l'Autorità d'ambito cura l'affidamento con gara ad evidenza pubblica ad un ente gestore del servizio idrico integrato, che comprenda anche gli impianti del sovrambito. C'è quindi l'esigenza che la Regione continui a svolgere pienamente una diretta funzione di indirizzo e di controllo sul sovrambito, potenziando le strutture chiamate ad esercitarla, e dotandosi dei necessari strumenti di acquisizione delle informazioni rilevanti per l'esercizio della suddetta funzione.

Il fattore relativo alla diversa disponibilità delle risorse idriche che si riscontra nelle due regioni, non sembra essere stato quello decisivo nella determinazione delle condizioni di efficacia ed efficienza dei servizi idrici per gli usi civili. Decisive sono state invece le capacità gestionali delle strutture deputate all'erogazione dell'acqua, per lo più di piccole dimensioni, prive dei mezzi e delle esperienze necessarie per introdurre le innovazioni tecnologiche e organizzative, non sempre pienamente avvertite della necessità di provvedere costantemente alla manutenzione degli impianti, aperte talora alle pressioni clientelari presenti nei contesti burocratici. Anche la gestione degli impianti e delle reti del sovrambito delle due Regioni è stata connotata da carenze e insufficienze, e le strutture gestionali si sono mostrate esposte, e forse in misura maggiore, alle pressioni del mondo politico e a quelle provenienti dal personale dipendente. In Sicilia la minore disponibilità della risorsa idrica ha giocato quindi come fattore che ha aggravato le illustrate insufficienze dei servizi idrici, insufficienze che avrebbero potuto essere più agevolmente superate o ridotte se una più adeguata capacità manageriale avesse con più tempestività attuato gli interventi già programmati a questo scopo.

La minore disponibilità d'acqua in Sicilia ha pesato invece in misura rilevante nel segnare le diverse condizioni dell'irrigazione collettiva. Nell'isola, anche a causa dei ricorrenti periodi di siccità, non solo non si è stati in grado di provvedere all'irrigazione di notevoli superficie di aree attrezzate destinate all'irrigazione, ma in quelle che hanno goduto del servizio idrico collettivo l'erogazione è spesso stata irregolare e insufficiente, ed ha costretto diversi consorziati a provvedere a più costose forme individuali di irrigazione. Questo stato di cose ha influito da un canto sulla gestione dei Consorzi che, anche per questa ragione, non hanno ancora approvato i nuovi piani di classifica per la ripartizione delle spese consortili nei quali si potesse tenere conto delle nuove condizioni che si sono determinate dopo gli accorpamenti disposti dalla legge regionale del 1995 e si potessero adottare parametri di ripartizione più idonei ad incentivare il risparmio della risorsa idrica da parte degli utenti. Ha influito d'altro canto sulla politica della Regione, che si è indotta ad erogare contributi di sostegno ai Consorzi, al fine di moderare le contribuzioni a carico dei consorziati, vittime dell'insufficienza delle erogazioni.

Circa questa politica occorre che la Regione siciliana non consideri solo l'aspetto finanziario dell'intervento, ma prenda in considerazione anche i possibili effetti sulla qualità della gestione aziendale. Se non si introducono meccanismi di premi e sanzioni, e quindi di controllo dei risultati sulla base di chiari criteri di erogazione del concorso regionale, sono inevitabili comportamenti opportunistici da parte dei Consorzi, volti a massimizzare i benefici ricavabili dall'intervento regionale, a costo dell'efficienza della gestione e della

riduzione dei costi. Senza contare che, data l'attuale origine "politica" della nomina della dirigenza dei Consorzi, rimane aperta la strada all'instaurarsi di rapporti tra controllori e controllati non sempre ispirati alla logica delle rispettive funzioni.

In Calabria invece circa i principali problemi dell'irrigazione collettiva, accanto a quello dell'inidoneità di molte reti e della inadeguatezza del complessivo sistema irriguo, per il quale problema intendono provvedere i ricordati interventi previsti nell'APQ, assume rilievo l'eccessiva frammentazione delle aree e delle gestioni. Si rende necessario un intervento regionale inteso all'accorpamento dei Consorzi di bonifica, come si è già fatto in Sicilia, ma a differenza di questa seguendo possibilmente i confini dei bacini idrografici. E' opportuno inoltre che anche la Regione Calabria nella sua funzione di controllo e di vigilanza sui suddetti enti stabilisca regole e meccanismi intesi a promuovere l'efficienza e l'economicità delle gestioni.

In entrambe le regioni si è constatato che in diversi casi i ritardi nella realizzazione degli interventi previsti dall'APQ sono dipesi principalmente da problemi riguardanti la progettazione delle opere. Per quanto riguarda il servizio idrico integrato è accaduto che i Comuni non sono stati in grado di provvedere tempestivamente alla redazione dei progetti, soprattutto per insufficienza dei finanziamenti necessari per tale attività. Il medesimo problema si è posto in maggiore misura per i Consorzi di bonifica riguardo ai servizi irrigui. Bisogna quindi che si accrescano le risorse destinate alla anticipata progettazione delle opere in un quadro definito degli interventi da realizzare, anche attraverso un opportuno impiego dei fondi di rotazione destinati a questa finalità. E ciò per le esigenze dei Comuni, fino a quando essi continuano ad amministrare i loro impianti in attesa del trasferimento al nuovo ente gestore dell'ATO, e dei Consorzi di bonifica, fino a quando verrà mantenuto l'attuale assetto organizzativo dell'irrigazione collettiva.

Va osservato infine che in alcuni ATO non sono stati istituiti gli organi tecnici che devono operare al servizio delle Autorità d'ambito, e si sono dovuti utilizzare gli uffici tecnici della Provincia. E' indispensabile che si provveda rapidamente a superare questa criticità allo scopo di mettere le suddette Autorità in condizione di svolgere le proprie funzioni con pienezza delle capacità di valutazione e di indirizzo, specialmente nella delicata fase della riconsiderazione dei piani d'ambito nel confronto col piano industriale predisposto dall'ente affidatario del servizio.