

Anno II, Numero 13, Ottobre 2004

Sud news



La newsletter sui Fondi strutturali comunitari

Acqua al giro di boa

A dieci anni dall'entrata in vigore della legge Galli
l'avanzamento della riforma dei servizi idrici nelle Regioni obiettivo 1
sotto la spinta dei fondi europei



Ministero dell'Economia e delle Finanze



Dipartimento per le Politiche di Sviluppo



UNIONE EUROPEA

Sud News

Newsletter del Ministero
dell'Economia e delle Finanze
Cofinanziato dall'Unione europea con il FESR

Direzione

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche
di Sviluppo e di Coesione
Servizio per le Politiche dei Fondi
strutturali comunitari

Direttore Generale

Paola De Cesare

Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma
tel. 06.42012591
e.mail: sudnews@tesoro.it

Direttore Responsabile

Orsola Barina

Il presente numero è a cura di Francesco Vicari

Hanno collaborato

Mino Antonaci (pag 22-23)
Monica Lai (pag 26-27)

Registrazione del Tribunale

N. 375/2003 del 18/09/2003
presso il Tribunale di Roma

Il punto sull'acqua

di Paola De Cesare *

Con la riprogrammazione di metà percorso è apparso utile rifare su questa news il punto della situazione relativa all'attuazione delle riforme e alle prospettive di investimento nel settore delle acque e, segnatamente, del servizio idrico integrato, secondo la definizione canonica voluta dalla legge Galli. Un primo accenno va fatto agli effetti dell'aggiornamento del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), sia in tema di risorse che di regole. Per quanto concerne le risorse finanziarie, va rilevato che l'Asse I Risorse Naturali del QCS (che include acqua; rifiuti; difesa del suolo; bonifiche dei siti contaminati; rete ecologica; energia) aumenta, nel complesso, di circa 286 milioni di euro (+ 3,8 %), passando da 7.512 a 7.797 milioni di euro. L'analisi delle variazioni evidenzia situazioni differenziate con incrementi che per Calabria, Campania, Sardegna e Sicilia non superano il 4%. Su valori superiori si collocano le restanti regioni (Basilicata + 14% circa; Molise +11%; Puglia + 7% circa). E' questo è il grado di rafforzamento quantitativo della strategia originaria di asse del QCS.

Ancora non quantificabili invece sono le assegnazioni specifiche al settore idrico; infatti la revisione ancora in corso dei nuovi Complementi di programmazione dei Programmi Operativi Regionali (POR) - come procedura a valle della revisione di metà periodo dei POR attualmente all'esame della Commissione europea - non consente di definirle. Entro la fine dell'anno, comunque, il dettaglio dei singoli Complementi di programmazione darà l'esatta misura dell'ulteriore finanziamento regionale che affluirà al settore idrico.

Per quanto riguarda il miglioramento del livel-

lo di attuazione e applicazione delle regole già registrato, anche sulla base dei vincoli ma anche delle nuove regole che il QCS si dà, non può che farsi rinvio all'articolo dedicato, riportato su questo numero, che evidenzia la forte accelerazione verificatasi nella costituzione delle Autorità d'Ambito, nell'approvazione dei Piani d'Ambito, nell'applicazione delle tariffe d'Ambito, nel concreto avvio del processo di industrializzazione della gestione del servizio idrico integrato, ma anche nelle tappe future da compiere.

Ma negli anni a decorrere dal 2000, nelle Regioni obiettivo 1, interessate dalle regole del QCS, va detto ed evidenziato che il volume di risorse destinate al settore non è limitato ai fondi del Quadro Comunitario di sostegno. Esso, infatti, comprende anche i cospicui fondi ripartiti dal CIPE per finanziare gli Accordi di Programma Quadro (APQ) Risorse Idriche. Sugli APQ sono stati stanziati finanziamenti per circa 6.800 milioni di euro di cui circa 5.500 milioni di euro (81%) destinati alle Regioni obiettivo 1.

Il moltiplicatore che deve essere applicato agli stanziamenti pubblici destinati all'acqua per incorporare anche la quota di costi di investimenti posta a carico dei soggetti gestori del servizio, rende, inoltre, ancora più consistente il volume delle risorse che verranno concretamente investite sul territorio per realizzare le opere. La normativa comunitaria generale (art. 29 Regolamento del Consiglio 1260/99) prevede, infatti, che la "spesa pubblica" copra solo quella parte di costi dell'investimento che non risulta finanziabile con le entrate proprie nette del servizio di gestione.

Se, nella prospettiva di lungo periodo, le entra-



te del servizio idrico integrato dovranno e potranno garantire per intero la copertura dei costi degli investimenti attraverso lo strumento della tariffa, già oggi, che siamo nella fase "prenatale" di gestione dei primi Piani d'Ambito, va sottolineato che il

Il principio dell'autosufficienza del servizio idrico già oggi viene applicato ed esplica le sue positive potenzialità

principio viene già applicato ed esplica le sue positive potenzialità riducendo il fabbisogno di risorse pubbliche per la realizzazione delle opere e degli investi-

menti. I progetti di infrastrutture idriche dei POR, in quanto infrastrutture generatrici di entrate (il prezzo del servizio), saranno sottoposti ad analisi finanziaria sia per determinare l'entità delle entrate nette da utilizzare per la copertura, anche parziale, dei costi d'investimento, sia per stabilire il livello del tasso di cofinanziamento comunitario. Infatti, nel caso in cui le entrate nette del servizio risultassero "consistenti" (convenzionalmente superiori al 25% del costo d'investimento) il tasso di cofinanziamento comunitario possibile non potrebbe essere quello massimo previsto dai regolamenti dei fondi strutturali.

All'interno viene illustrata un'ipotesi metodologica costruita dal Dipartimento per standardizzare e semplificare la determinazione delle "entrate nette consistenti" dei singoli Piani d'Ambito approvati e, per questa via, della percentuale di autofinanziamento dei singoli investimenti e del livello di cofinanziamento comunitario per ciascun Piano d'Ambito approvato.

In questo numero speciale non poteva non essere dedicato uno spazio anche alle complesse problematiche degli appalti dei servizi idrici nel contesto degli obblighi comunitari e nazionali.

Si tratta di una materia di primaria importanza, che è stata ed è tuttora oggetto di un dibattito molto acceso e molto interessante, in cui alle tematiche economiche, connesse agli obiettivi di redditività e concorrenza propri del mercato, di

stretto dominio della strumentazione economica, si associano le regole e le tecniche del sistema giuridico ordinamentale a tutela, appunto, del mercato interno comunitario.

Sono due i contributi riportati che riguardano quindi questa tematica.

Non poteva mancare, infine, un accenno al nobile principio europeo "chi inquina paga", che, come è spiegato nell'articolo riportato all'interno, implica che i responsabili dei fenomeni di inquinamento debbano accollarsi i costi necessari ad evitarlo ed a ripararlo. E' questa una problematica complessa che presuppone una metodica tutta da costruire su cui però l'Italia, nell'ambito delle attività messe in piedi dalla propria Rete delle Autorità Ambientali e della Programmazione, ha da tempo avviato impegnativi approfondimenti e studi.

Si tratta di acquisizioni di particolare attualità dal momento che è in fase di decollo il processo di recepimento e attuazione della direttiva quadro 2000/60 in materia di acqua, che tra l'altro, impone chiaramente anche la concreta applicazione di questo principio.

*direttore generale
Servizio per le politiche dei
Fondi strutturali comunitari
MEF -DPS

In principio fu la Galli

La riorganizzazione dei servizi idrici prende il via con la legge 5 gennaio 1994, n. 36 < Disposizioni in materia di risorse idriche >. Nota anche come legge Galli, contempla contemporaneamente, per la prima volta, principi di salvaguardia ambientale e di efficienza economica. Il quadro gestionale del settore idrico prima della legge è caratterizzato da una forte frammentazione. Si contavano oltre 8.000 soggetti operanti o sull'intero ciclo dell'acqua (captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue) o su un solo segmento. Non sono rari, infatti, i casi di più operatori che agiscono su segmenti specifici della

domanda. Nel 1999, nonostante il progredire della riforma, l'Istat ha censito circa 7.800 gestori, di cui circa l'83% di gestioni comunali (in economia) e il 7% di tipo consortile.

Alla legge Galli va il merito di avere introdotto l'integrazione funzionale e territoriale per superare la frammentazione e sfruttare le economie di scala.

Il suo obiettivo è il miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi idrici attraverso una gestione imprenditoriale e l'applicazione di una tariffa per il recupero integrale dei costi di investimento e di esercizio.

Gli elementi caratterizzanti della legge fanno rife-

Le fasi della riforma

Recepimento della Legge regionale di attuazione	Delimitazione ATO (art. 8, co. 2, Legge 5.1.1994, n. 36)
	Disciplina dei rapporti fra gli enti locali dell'ATO (art. 9, co. 3, Legge 5.1.1994, n. 36)
	Schema tipo della convenzione di gestione (art. 11, co. 1, Legge 5.1.1994, n. 36)
Insediamento e operatività dell'Autorità di Ambito	Delibere dei Consigli Comunali
	Insediamento dell'Autorità di Ambito
	Costituzione della struttura dell'Autorità di Ambito
Insediamento e operatività dell'Autorità di Ambito	Ricognizione infrastrutture (art. 11, co.3) e individuazione delle gestioni preesistenti salvaguardate (art. 9, co.4) e in concessione (art. 10, co.3)
	Predisposizione e approvazione del Piano di Ambito (art. 11, co.3)
	Individuazione del gestore in base alle norme sui servizi pubblici locali e affidamento del servizio (art. 9 co.2)
Soggetto gestore del Servizio Idrico Integrato (art. 9, co. 2)	Scelta della forma di gestione (Concessione a terzi; SpA Mista)
Applicazione della tariffa del Servizio Idrico Integrato (art. 13)	Tariffa derivante dall'applicazione del metodo normalizzato

rimento, principalmente, agli articoli 4, 8 e 13, che rappresentano i pilastri della riforma. In particolare:

- il co. 1, lett. f, dell'art. 4 definisce il Servizio Idrico Integrato (di seguito SII) come "l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue";
- l'art.8 specifica che i servizi devono essere riorganizzati sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) definiti in funzione del rispetto dell'unità del bacino idrografico, della provenienza dei vincoli e della destinazione delle risorse idriche e del raggiungimento di adeguate dimensioni gestionali;
- il co. 2 dell'art. 13 specifica che il corrispettivo per il Servizio Idrico Integrato deve essere determinato in modo che sia "assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio".

La Galli, in sostanza, si propone di sostituire la molteplicità di operatori con un sistema di gestione integrato.

L'applicazione della tariffa del SII è l'obiettivo finale che può essere conseguito attraverso un complesso processo istituzionale e amministrativo in modo da pervenire ad una graduale aggregazione delle gestioni a livello di Ambito Territoriale Ottimale (ATO).

La compiuta attuazione della riforma, prevista dalla legge in dodici mesi - a partire dal 5 gennaio 1994 - è rimasta un obiettivo lungamente inattuato o solo parzialmente avviato. Nelle Regioni obiettivo 1, dopo circa 10 anni dall'entrata in vigore della legge, i progressi sono stati notevoli, anche grazie all'effetto QCS, ma solo nei due ATO regionali Puglia e Basilicata è stato tagliato il traguardo con l'applicazione della tariffa del Servizio Idrico Integrato. Di seguito si indicano le principali fasi della riforma del servizio idrico integrato.

Gli acronimi chiave della riforma

Servizio Idrico Integrato (SII)	L'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione, distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue (art. 4, co. 1, lett. f, Legge 5.1.1994, n. 36)
Ambito territoriale Ottimale (ATO)	Area territoriale, in cui si organizza il Servizio Idrico Integrato, delimitata sulla base di specifici criteri che tengano conto: del rispetto dell'unità del bacino idrografico; delle previsioni, dei vincoli e della localizzazione e destinazione delle risorse idriche; del superamento della frammentazione delle gestioni; del conseguimento di adeguate dimensioni gestionali (art. 8, Legge 5.1.1994, n. 36)
Autorità d'Ambito	Autorità nominata dall'assemblea delle province e dei comuni interessati dall'Ambito Territoriale Ottimale e riuniti in convenzione o consorzio
Piano d'Ambito (PdA)	Programma degli interventi dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) accompagnato da un piano economico finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo (art. 11, co. 2 e 3, legge 5.1.1994, n. 36)
Comitato di Vigilanza sull'uso delle risorse idriche (CO.V.I.R.I.)	Comitato istituito ai sensi dell'art. 22, della Legge 5 gennaio 1994, n. 36 che ha il compito di vigilare sull'attuazione della riforma e sulla successiva gestione del servizio al fine di garantire l'osservanza dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, la regolare determinazione e il regolare adeguamento delle tariffe e la tutela dell'interesse degli utenti
Società di gestione impianti idrici (Sogesid s.p.a.)	Società costituita ai sensi dell'art. 10 del D. Lgs 3.4.1993, n. 96 e successive modifiche e integrazioni

Luci ed ombre dei servizi idrici italiani

In Italia, il 19% del prelievo idrico complessivo è legato all'uso idropotabile. Il sistema acquedottistico, che copre il 96% della popolazione nazionale, eroga 303 litri/abitante/giorno (l/ab/g), con punte massime di 323 l/ab/g nel nord-ovest e 214 l/ab/g nel Mezzogiorno. Su base regionale si evidenzia una dotazione maggiore, fatta eccezione per la Puglia con una dotazione media di 157 l/ab/g. Sul versante qualitativo sono presenti significative irregolarità del servizio che nel 2002 hanno coinvolto il 27,7% delle famiglie del Mezzogiorno (fonte COVIRI - Relazione al Parlamento 2003).

I 2/3 dei costi, nel 2001, sono stati sostenuti per la fornitura dei servizi di acquedotto e 1/3 per quelli di fognatura e depurazione. Nel quadriennio 1998 - 2001, la crescita dei costi del settore "acquedotti" (in confronto alla crescita complessiva del 14,8%) è stata sensibilmente superiore (15,5%) rispetto al segmento fognatura e depurazione (13,6).

Decresce l'andamento degli investimenti nel periodo 1993/2001. Particolarmente significativa anche la diminuzione dell'incidenza degli investimenti settoriali rispetto ai totali in opere pubbliche nello stesso periodo. Sottolineata inoltre dal COVIRI la loro concentrazione nelle regioni del nord-est e del nord-ovest. Sulla base di un'analisi condotta su 52 Piani d'Ambito (disponibili a fine 2002) dal COVIRI, la copertura del servizio è superiore al 90% e la dotazione media pro capite è di 297 l/ab/g. L'età media delle adduzioni varia tra 12 e 50 anni, con una media di 32 anni, mentre quella delle reti di distribuzione, oscillante tra 12 e 49 anni, è di 30 anni.

Il servizio di fognatura e depurazione copre, in media, l'84% della popolazione (con punte del 90% in circa 1/3 dei Piani esaminati).

Si attesta sul 73% il grado di copertura medio del servizio di depurazione dell'acqua ad usi civili assicurato da una molteplicità di piccoli impianti la cui età media è di 16 anni.

Particolarmente frammentato il quadro gestionale che secondo un'indagine Istat del 1999 comprende 7.822, ivi inclusi i gestori del ciclo del servizio (captazione, adduzione, distribuzione, ecc.) e quelli che operano su specifici segmenti. Preponderante la forma gestionale in economia (circa 83%). Il restante 17% è composto da consorzi (6,7%), società per azioni (circa 2,7%), aziende speciali (1,4%), enti pubblici (0,7%) e altri soggetti, compresi s.r.l., s.a.s., gestori di acquedotti rurali (5,9%).

Il 2004, per quanto attiene ai volumi idrici accumulati, è senz'altro da considerare un anno dalle prospettive tranquillizzanti dopo il periodo di siccità precedente (fonte COVIRI - Relazione al Parlamento 2003). Nelle regioni Basilicata, Puglia, Sicilia e Sardegna, al 31 maggio 2004, risultava invasata circa l'89% della capacità d'invaso totale.

I volumi accumulati sono il presupposto per un servizio qualitativamente migliore, ma, a livello nazionale, si registrano valutazioni positive sulla dotazione infrastrutturale e giudizi negativi sui servizi. L'acqua, di buona qualità, proviene per l'85% da pozzi e per il 15% da corsi d'acqua superficiali e invasi.

Preoccupanti le perdite, valutate da Istat intorno al 29% dell'acqua immessa in rete e a circa il 42% secondo le stime derivanti dalle ricognizioni.

Le perdite dei sistemi di distribuzione nelle

regioni meridionali raggiungono il 37%, nelle isole il 35%, rispetto alla media nazionale del 29% (fonte: Sogesid/Indagine censuaria Istat sulle acque 1999), con punte del 40 - 50% in alcune realtà regionali.

Nel Mezzogiorno il segmento della depurazione assicura una popolazione servita di 19 milioni di abitanti equivalenti, pressoché in linea con altre aree geografiche del nord-Italia. Sul fronte dell'efficienza, dai dati Istat 1999, emerge che alla capacità mediamente elevata degli impianti

ubicati al Sud corrisponde un loro grado di operatività 5 volte inferiore rispetto a quello del Nord.

Poco diffuse, inoltre, le strutture per trattamenti più avanzati.

Insoddisfacente la rete fognaria e la depurazione che coprono rispettivamente l'84% e il 73% della popolazione.

· *I servizi*

Nelle regioni obiettivo 1 sono abbastanza omogenei i dati sulla copertura del servizio acquedottistico. Mentre risulta molto diversificato il grado di copertura della fognatura e

della depurazione. Un'indagine multiscopo rileva che il 13,5% delle famiglie italiane lamenta irregolarità nell'erogazione (fonte Sogesid s.p.a. su dati Istat) e che il dato del Nord (6,6%) è circa 1/4 di quello del Sud (27,7%), con punte molto più elevate in Calabria (36%) e in Sicilia (38,1%).

La percentuale di famiglie meridionali (fonte Sogesid s.p.a.) che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua, nel settennio 1996 - 2002, aumenta di oltre 7 punti (dal 19,8 al 27,7) mentre si riduce di 1,5 punti nel Centro-Nord (dal 8,1 al 6,6). In particolare, nel biennio 2001 - 2002, la percentuale di famiglie che lamentano tali discontinuità nel Mezzogiorno è pressoché doppia rispetto alla media naziona-

Grado di copertura del servizio nelle regioni ob.1			
Regione	Copertura servizi (% a.E. servizi)		
	Acquedotti	Fognatura	Depurazione
Basilicata	99	89	75
Calabria	95	88	71
Campania	97	84	68
Puglia	96	94	79
Sardegna	n.d.	75	68
Sicilia	97	79	53
Media	97	85	69

fonte: Sogesid s.p.a.

le (16,3 contro 32% nel 2001 e 13,5 contro 27,7 nel 2002), anche se a livello delle regioni obiettivo 1, la riduzione della media dal 33% al 28%, nello stesso periodo, segnala un'inversione di tendenza. Su tale versante, rispetto alla media del Mezzogiorno, si registrano miglioramenti in Calabria e Sardegna.

· *Gli investimenti*

Nel periodo 1993 - 2001, nonostante si rafforzino gli investimenti complessivi in opere pubbliche, il settore idrico riduce la propria incidenza

passando dal 10% del 1993 al 6% del 2001 (fonte COVI-

RI - Relazione al Parlamento. 2003). Delle risorse per investimenti nel settore, la fognatura assorbe il 45%, l'adduzione e la distribuzione il 37% e la depurazione il 18%. Nello stesso periodo, nel Nord l'investimento è doppio (oltre il 26%) rispetto a quello delle regioni meridionali (meno del 14%).

Come afferma il CO.VI.R.I. nella relazione al Parlamento <In conclusione, investimenti bassi e decrescenti, con concentrazione territoriale che continua a penalizzare la parte del Paese che ne avrebbe maggiore bisogno>.

· *Il ruolo del QCS*

Il Quadro Comunitario di Sostegno 2000 - 2006 (QCS) assume particolare rilievo mirando alla riduzione dell'incidenza della discontinuità della fornitura. A fine ciclo di programmazione (2008) nel QCS, prima della revisione di metà periodo, è stato previsto un indicatore di contesto chiave del 15% nell'ipotesi più sfavorevole e del 12% in quella fa-

vorevole.

In particolare il QCS destina circa 1,8 miliardi di euro agli investimenti del settore idrico previsti nei Piani d'Ambito - ovvero per le infrastrutture finalizzate al miglioramento dell'efficienza di acquedotti, fognature e depuratori - nell'ottica della tutela della risorsa idrica e dell'economicità della gestione ed in linea con un graduale processo di industrializzazione dei servizi idrici. Si tratta di una quota di circa il 37% dei fabbisogni finanziari del primo sessennio dei Piani d'Ambito (circa 5 miliardi di

euro). Segnali critici vengono sottolineati da Sogesid

Il QCS punta a ridurre mediamente al 13,5% il livello dell'incidenza della discontinuità della fornitura entro il 2008

s.p.a. sotto il profilo della qualità della progettazione a causa di conoscenze parziali sui tracciati degli acquedotti, sulla topografia territoriale, sulla stratigrafia dei siti di ubicazione delle opere. Segnalata, altresì, ancora un'attenzione non sempre adeguata agli aspetti ambientali nonché, in molti casi, il contenzioso che incide fortemente sui calendari di esecuzione delle opere e sulla fruibilità delle infrastrutture.

Per quanto attiene al sistema tariffario l'Italia, sulla base del differenziale delle tariffe relative all'erogazione dell'acqua, si posiziona al livello più basso dei paesi OCSE (fonte Sogesid su dati OCSE 2002). Posto pari a 100 (0,13 Dollari per mc, IVA esclusa) l'indice rilevato a Milano, si registra un valore pari a 215 a Roma e Torino, 369 a New York, 438 a Napoli, 446 a Los Angeles., 469 a Bologna, 477 a Londra, 708 a Tokyo, 746 a Lisbona e 1.123 a Parigi.

Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua (%)							
Area Geografica	Anno						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Centro Nord	8,1	8,6	9,3	9,8	8,3	8,7	6,6
Mezzogiorno	19,8	20,5	23,6	25,1	28,6	32,0	27,7
Obiettivo 1	20,3	21,0	23,9	25,7	29,9	33,0	28,7
Italia	12,0	12,5	14,0	14,8	15,0	16,3	13,5

fonte: Sogesid s.p.a.

Verso l'era delle tariffe d'Ambito

Malgrado i positivi dati di attuazione nazionale degli ultimi anni, rimangono ancora molte questioni aperte per concludere il processo di riforma avviato dalla Galli.

Il territorio nazionale risulta articolato in 91 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), di cui 22 nelle 7 Regioni Obiettivo 1. La delimitazione degli ATO è stata effettuata sulla base di criteri stabiliti a livello regionale, variabili da regione a regione, identificando l'intero territorio regionale (es. Puglia), provinciale (es. Sicilia) ed in qualche caso (es. Veneto) lasciando la possibilità di costituire ambiti a livello interregionale.

La legge si propone di ridurre drasticamente il numero di gestori (approssimativamente uno per ciascun ATO) ma solo 38 dei 91 ATO del territorio nazionale si sono dotati del gestore del Servizio idrico integrato (SII).

Molto diversificata risulta l'attuazione della riforma. In generale, il Centro registra un buon avanzamento, contrariamente al Sud che appare ancora in ritardo, nonostante i progressi compiuti e gli importanti risultati conseguiti, soprattutto in alcune realtà territoriali (come ad esempio Puglia e Basilicata).

Nel 2000, sull'intero territorio nazionale, solo due ATO avevano provveduto a selezionare il gestore unico. Nel 2003 gli affidamenti (n. 38) sono aumen-

tati del 50%, rispetto al 2002 (n. 25) (fonte Relazione al Parlamento 2003 - COVIRI). Rispetto all'intero percorso mancano il 4% di ATO insediati, l'11% di ricognizioni delle infrastrutture, il 33% dei Piani d'Ambito approvati, il 58% degli affidamenti.

Questa ad oggi la situazione al livello nazionale:

- sono stati delimitati gli ATO;
- si sono costituite 87 Autorità d'Ambito su 91, pari al 97% della popolazione;
- è stata completata la ricognizione delle infrastrutture in 81 ATO su 91, pari all'87% della popolazione;
- sono stati approvati 61 Piani d'Ambito dalle rispettive Autorità d'Ambito (72% della popolazione);
- sono stati effettuati 38 affidamenti, pari al 51% della popolazione.

In definitiva, in più di 2/3 degli ATO nazionali (61 su 91) sussistono le condizioni per scegliere il soggetto gestore da cui dipende l'applicazione della tariffa del SII.

Come afferma il CO.VIRI nella Relazione al Parlamento 2003: "... alla luce dei dati esposti è possibile affermare che siamo ormai in una fase irreversibile nell'applicazione della legge e che già si cominciano a intravedere nel Paese il disegno della riforma e i suoi primi effetti sull'organizzazione dei servizi".

Evoluzione dello stato di attuazione della L. 36/94 a livello nazionale

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
ATO insediati	48	53%	74	81%	84	92%	87	96%
Ricognizioni completate	25	27%	54	59%	66	73%	81	89%
Piani approvati	7	8%	18	20%	47	52%	61	67%
Affidamenti effettuati	2	2%	10	11%	25	27%	38	42%

fonte: COVIRI - Relazione annuale 2003

Obiettivi? Efficienza e sostenibilità

Il conseguimento degli obiettivi individuati dalla legge Galli - di miglioramento della qualità e dell'efficienza del servizio idrico, nel rispetto dell'ambiente - dipende dal grado di sostenibilità del costo previsto dai Piani d'Ambito (PdA). Dall'indagine del COVIRI su 41 PdA, corrispondenti al 45% della popolazione, emerge che la durata media del Piano è di 26 anni e che il costo complessivo pro capite è di 891,18 euro. L'investimento annuo pro capite ammonta a circa 35 euro, di cui oltre 15 euro per acquedotto, 12 euro circa per fognatura, intorno ai 7 euro per depurazione e 0,50 euro per altre tipologie di investimenti. Sulla base di tali dati la spesa complessiva nazionale per 26 anni raggiungerebbe oltre 51 miliardi di euro, corrispondente a circa 2 miliardi di euro per anno di cui il 45% per acquedotti e il 55% per fognatura e depurazione.

Per colmare il deficit infrastrutturale accumulato negli ultimi venti anni - sostiene il COVIRI nella Relazione annuale al Parlamento relativa al 2003 - e per conseguire i livelli di qualità del servizio, nonché gli obblighi di tutela e sostenibilità ambientale della risorsa idrica imposti dalle direttive comunitarie, "... bisogna abituarsi all'idea che per un'intera generazione il Paese dovrà tornare al livello di spesa degli anni ottanta e quindi investire quasi 2 miliardi di euro l'anno: poco meno del triplo del livello corrente". In tale quadro si deve tenere conto dell'impatto dei piani d'investimento sulla tariffa. Quella preesistente (determinata sulla media dei PdA esaminati) ammonta a 0,92 euro e cresce fino a raggiungere e stabilizzarsi a 1,36 euro/mc dopo il 15° anno. La crescita di circa il 50% del costo tariffario, per fronteggiare la

consistente mole di investimenti, viene valutata sopportabile per le famiglie poiché si parte da livelli molto bassi, anche in rapporto ai dati disponibili in sede OCSE, mentre si nutrono preoccupazioni per l'incidenza di tali aumenti per le famiglie in situazioni di povertà.

Per quanto attiene la pianificazione d'ambito delle Regioni obiettivo 1, il periodo di ammortamento dei 21 Piani fino ad oggi approvati, varia da regione a regione. Risulta trentennale per 13 Piani di Ambito (ATO Basilicata; ATO 1 Cosenza, in Calabria; ATO 1 Calore Irpino in Campania; ATO unico Puglia; 9 ATO della Sicilia), ventennale per 6 Piani d'Ambito (ATO 2 Catanzaro, ATO 3 Crotone, ATO 4 Vibo Valenzia, ATO 5 Reggio Calabria, in Calabria; ATO 2 Napoli Volturno, ATO 3 Sarnese vesuviano, in Campania). Infine, si articola su 25 anni il Piano dell'ATO 4 Sele, in Campania, e su 26 anni quello dell'ATO Unico della Sardegna.

Gli investimenti dei Piani d'Ambito delle Regioni dell'obiettivo 1, esclusi quelli del Molise (il cui PdA non è ancora disponibile) e Sardegna (di diversa struttura) sono articolati nelle seguenti 8 categorie di opere, di cui quelle da 1 a 7 fanno riferimento al settore potabile, mentre la n. 8 si riferisce al settore della fognatura/depurazione:

- 1 **Opere idrauliche:** include, fra l'altro, gli interventi sulle opere di presa dei sistemi idrici anche al fine di garantire il rispetto della normativa sulla sicurezza (Legge 626/94; Legge 46/90) e la conformità al D. Lgs. 152/99. Comprende, inoltre, il ripristino di opere civili, rifacimenti di carpenterie metalliche, ade-

guamento degli impianti elettrici e di sicurezza, sostituzione di apparecchiature, ecc.;

2 *Serbatoi* (es. vasche di accumulo) include gli interventi per il potenziamento della capacità di accumulo anche con finalità di modulazione e regolazione (in caso di emergenza, di domanda anomala) o riduzione di disservizi durante le attività di manutenzione straordinaria;

3 *Impianti di sollevamento* (es. costruzione di nuove stazioni di pompaggio) comprende le strutture, le opere di finitura, le apparecchiature idrauliche ed elettromeccaniche, le sistemazioni esterne, gli espropri, gli oneri di allaccio, ecc.;

4 *Impianti di potabilizzazione*, incluse le apparecchiature e i sistemi di clorazione, filtrazione, ecc. Riguarda gli interventi di trattamento delle acque, provenienti da pozzi o sorgenti, non aventi le caratteristiche fisiche, chimiche e organolettiche per l'uso umano (es. abbattimento del livello di durezza; riduzione di metalli; riduzione della torbidità);

5 *Rete idrica* (es. condotte), comprende le opere di ammodernamento del sistema di adduzione e distribuzione, che hanno superato l'arco temporale di durata e, in particolare, prevede le categorie: scavi, aggettamenti, rinterrati, posa in opera delle nuove condotte, realizzazione di pozzetti di derivazione, scarico e sfiato; protezione catodica delle condotte; collegamenti e interconnessioni idrauliche tra sistemi di adduzione e distribuzione; ecc.;

6 *Apparecchiature di misura e controllo* (es. misuratori; apparecchiature di telecontrollo; attrezzature di laboratorio), include i sistemi di telemisura e telecon-

trollo a servizio delle principali opere del sistema acquedottistico di trasporto e distribuzione e in particolare apparecchiature idrauliche e pezzi speciali (es. valvole motorizzate, misuratori ad induzione elettromagnetica), sensori e strumenti di misura e controllo; impianti elettrici (es. armadi elettrici e quadri di controllo; cavi, canalizzazioni elettriche, schede modem), opere civili specifiche, ecc.;

7 *Aree di salvaguardia*, riguarda gli interventi (es. rimozione di materiale estraneo; controllo della vegetazione infestante; tenuta e messa in sicurezza di collettori di acque bianche, miste e nere; limitazione dell'uso del suolo) ed opere finalizzate a realizzare e ad adeguare le aree a protezione delle fonti di approvvigionamento idrico (pozzi, sorgenti), coerentemente con i requisiti stabiliti dal D. Lgs. 152/99. E' prevista l'individuazione di:

- aree di protezione con superficie pari a nove volte quella relativa all'area di salvaguardia (un cerchio di 30 m di raggio con centro nel punto di captazione)

- aree di tutela assoluta;

8 *Impianti di depurazione* (es. reti e collettori fognari; depuratori), include gli interventi di ammodernamento e nuova realizzazione di sistemi di collegamento fognario (scavo, rinterro, posa in opera di tubazioni, ecc.), le opere civili degli impianti di depurazione, le apparecchiature elettromeccaniche per il trattamento fisico, chimico e biologico dei reflui.

Rispetto alla pianificazione delle Regioni obiettivo 1 il Piano d'Ambito dell'ATO unico della Sardegna si discosta dai format standard, sia sotto il profilo della durata (26 anni)

sia sotto quello della strategia.

Le risorse finanziarie, modulate sull'arco temporale di 26 anni, ammontano a circa 1.621 mln di euro, di cui circa 542 mln di euro di fonti finanziarie pubbliche e circa 1.079 mln di euro di risorse private provenienti da rientri tariffari.

In luogo delle categorie standard di opere indicate nella to-

totalità dei Piani d'Ambito delle regioni obiettivo 1, gli investimenti del PdA della Sardegna sono articolati in 8 Progetti Obiettivo, e precisamente:

Progetto Obiettivo 1: Efficientamento reti di distribuzione

Include gli interventi di informatizzazione dei dati tecnici, riorganizzazione della banca dati delle utenze, revisione delle diramazioni e dei contatori, ricerca e localizzazione delle perdite, rinnovo delle reti interne per tutti i comuni della Sardegna.

Progetto Obiettivo 2: Adeguamento sistema fognario depurativo al D. Lgs. 152/99

Prevede la realizzazione di reti fognarie, l'adeguamento dei depuratori esistenti e la realizzazione di nuovi impianti di depurazione conformi al D. Lgs. 152/99.

Progetto Obiettivo 3: Monitoraggio, recupero e utilizzazione risorse locali

Comprende gli interventi di monitoraggio e adeguamento tecnico sui sistemi di captazione, collegamento ai centri di domanda ed eventuale trattamento per rendere potabili le fonti idriche locali.

Progetto Obiettivo 4: Interventi sulle aree ad elevato indice di crisi idrica

Include la realizzazione di interventi sugli schemi acquedottistici ad uso potabile nelle aree più deficitarie o in concorrenza con altri usi. Sono inclusi gli interventi su schemi integrati di connessione delle acque degli impianti di depurazione e il loro utilizzo nelle aree irrigue.

E' la strategia l'elemento che distingue il PdA della Sardegna dallo standard delle altre Regioni ob.1

Progetto Obiettivo 5: Rinnovo parti elettriche e potabilizzatori

Prevede gli interventi di ristrutturazione e di adeguamento normativo delle opere elettromeccaniche, nonché quelli per l'adeguamento dei processi di potabilizzazione ai parametri stabiliti dal D. Lgs 31/2001 per le acque destinate al consumo umano.

Progetto Obiettivo 6: Copertura servizio aree a vocazione turistica

Comprende gli interventi di: estensione e adeguamento delle reti idriche interne ai centri turistici; adeguamento e potenziamento degli schemi di adduzione ai centri abitati a vocazione turistica (Gallura, Siniscola, Ogliastra, Alto Oristanese, Arburese, Basso Sulcis).

Progetto Obiettivo 7: Completamento interventi settore acquedotto

Include gli interventi finalizzati al raggiungimento di standard e mantenimento standard del servizio acquedotto dopo il sesto anno.

Progetto Obiettivo 8: Completamento investimenti settore fognario e depurativo

Prevede gli interventi finalizzati al raggiungimento di standard e mantenimento standard del servizio fognatura e depurazione dopo il sesto anno.

Il settore potabile ha sete di risorse

I fabbisogni finanziari complessivi, al netto dei finanziamenti pubblici, previsti in 20 Piani d'Ambito di 5 Regioni obiettivo 1 su 7 (esclusi i PdA Molise e Sardegna) ammontano a circa 16.079 mln di euro, di cui 13.206 mln destinati al settore potabile e 2.873 mln di euro a quello di fognatura e depurazione.

Il complesso delle risorse finanziarie ha la seguente distribuzione regionale:

- 791 mln di euro (5% del totale ob.1) alla Basilicata, di cui 598 mln di euro (75%) al settore potabile e 193 mln di euro (25%) al segmento fognatura/depurazione;
- 1.962 mln di euro (12% del totale ob. 1) alla Calabria, di cui 1.710 mln di euro (87%) dedicati al settore potabile e 252 mln di euro (13%) fognatura/depurazione;

- 4.634 mln di euro (29% del totale ob. 1) alla Campania, di cui 4.088 mln di euro (88%) per il settore potabile e 546 mln di euro (12%) per fognatura/depurazione;
- 3.571 mln di euro (22% del totale ob. 1) alla Puglia, di cui 2.638 mln di euro (74%) al settore potabile e 933 mln di euro (26%) per fognatura/depurazione;
- 5.121 mln di euro (32% del totale ob. 1) alla Sicilia, di cui 4.172 mln di euro (81%) per il settore potabile e 949 mln di euro (19%) per fognatura/depurazione.

Le reti idriche, con un ammontare di 10.000 milioni di euro (76% degli investimenti del servizio potabile) costituiscono gli investimenti preponderanti. La restante quota di circa 3.200 milioni di euro (24%) è così ripartita:

Riepilogo degli investimenti totali dei Piani d'Ambito, per tipologia e regione

importi in milioni di euro

Servizio	Tipologia di investimenti	Regioni						Totale
		Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sicilia	
Potabile	Opere idrauliche	16,702	45,332	94,916	-	16,140	102,262	275,352
	Serbatoi	73,236	119,696	434,394	-	333,630	242,641	1.203,597
	Impianti di sollevamento	39,185	43,465	169,178	-	144,255	146,672	542,755
	Impianti di potabilizzazione	13,230	-	6,158	-	218,664	63,485	301,537
	Rete idrica	351,470	1.410,484	3.095,317	-	1.789,300	3.334,473	9.981,044
	Apparecchiature di misura e controllo	68,374	89,295	280,984	-	89,712	275,904	804,269
	Aree di salvaguardia	35,739	2,046	6,661	-	46,090	6,681	97,217
Totale	597,936	1.710,318	4.087,608	-	2.637,791	4.172,118	13.205,771	
Fognatura e Depurazione	Impianti di fognatura e depurazione	192,836	251,732	545,920	-	933,281	949,125	2.872,894
	Totale	192,836	251,732	545,920	-	933,281	949,125	2.872,894
TOTALE S.I.I.		790,772	1.962,050	4.633,528	-	3.571,072	5.121,243	16.078,665

fonte: Piani d'Ambito ed elaborazione SFS

il 2%, opere idrauliche (circa 275 mln di euro); 2% impianti di potabilizzazione (circa 302 mln di euro); 6% apparecchiature di misura e controllo (circa 804 mln di euro); meno dell'1%, interventi nelle aree di salvaguardia (circa 97 mln di euro).

Per ciascun segmento di servizio emergono alcune priorità degli ATO. Più specificamente il dato disaggregato a livello regionale indica che, in tutte le regioni, si investe soprattutto nel settore potabile, che assorbe un volume di finanziamenti superiore al 75% del totale programmato.

Per le Regioni Calabria (87%) e Campania (88%) lo scarto di 5 - 6 punti oltre la media dell'obiettivo 1 (82%), indica un elevato livello di priorità del settore potabile sui restanti segmenti del SII.

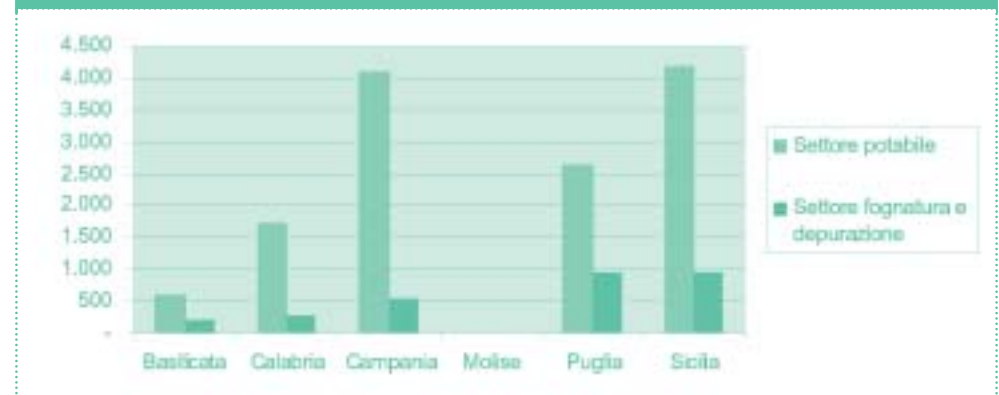
Il segmento fognatura/depurazione, invece, ha un grado di priorità diversificato che caratterizza 3 raggruppamenti di regioni. In Calabria e Campania gli investimenti nel settore

fognatura/depurazione costituiscono circa il 12% degli investimenti complessivi dei Piani d'Ambito (rispetto ad una media obiettivo 1 del 18%), mentre in Sicilia si attestano sulla media obiettivo 1 (18%) e in Basilicata e Puglia raggiungono rispettivamente il 24% e 26% (6 e 8 punti oltre la media obiettivo 1).

Gli investimenti consistenti nel segmento fognatura/depurazione sembrano correlati alla specifica e immediata esigenza di accelerare il completamento del percorso di adeguamento alla normativa comunitaria e nazionale (Direttiva 91/271; D. Lgs. 152/99).

Al segmento fognatura/depurazione, infine, sono destinati investimenti per circa 2.873 mln di euro (circa il 18% delle risorse totali). Il livello di aggregazione dei relativi dati dei Piani d'Ambito non consente di fare valutazioni analitiche circa le tipologie di opere dei sistemi fognari/depurativi (es. reti fognarie; impianti di sollevamento; impianti di depurazione propriamente detti).

Distribuzione settoriale per regione degli investimenti previsti nei PdA (importi in mln di euro)



fonte: elaborazione MEF SFS su dati dei Piani d'Ambito approvati (esclusi Piani d'Ambito Molise e Sardegna)

I primi sei anni dei PdA

Gli investimenti del servizio idrico integrato programmati nel 1° sessennio dei Piani d'Ambito (PdA) delle Regioni obiettivo 1 ammontano a 4.938 mln di euro, pari a circa il 30% degli investimenti totali (16.079 mln di euro). I servizi potabile (4.082 mln di euro) e depurazione (856

mln di euro) costituiscono rispettivamente circa l'83% e il 17% del totale degli investimenti del sessennio. La quota di finanziamenti dei primi sei anni destinati al settore potabile è superiore all'80% in Calabria, Campania e Puglia, mentre si registrano livelli inferiori in Sicilia (79%) e Basilicata (70%). Per la componente depurazione gli investimenti del sessennio sono dell'ordine dell'11 - 16% del totale per Puglia, Campania e Calabria, con livelli del 20-30% rispettivamente per la Sicilia e la Basilicata.

Quota degli investimenti del primo sessennio dei Piani d'Ambito sul totale delle Regioni ob. 1 (importi in mln di euro)



fonte: elaborazione MEF SFS su dati dei Piani d'Ambito approvati

mln di euro) costituiscono rispettivamente circa l'83% e il 17% del totale degli investimenti del sessennio. La quota di finanziamenti dei primi sei anni destinati al settore potabile è superiore all'80% in Calabria, Campania e Puglia,

Più specificamente i dati del 1° sessennio dei Piani d'Ambito, articolati per settore, mettono in evidenza la seguente distribuzione territoriale degli investimenti:

- 154 mln di euro (3% del totale del sessennio) si riferiscono alla Basilicata, di cui 108

Riparto settoriale degli investimenti del primo sessennio dei Piani d'Ambito nelle Regioni obiettivo 1 (importi in mln di euro)



fonte: elaborazione MEF SFS su dati dei Piani d'Ambito approvati

- 532 mln di euro (11% del totale del sessennio) alla Calabria, di cui 446 mln di euro (84%) per il settore idropotabile e 86 mln di euro (16%) per la depurazione;
- 1.833 mln di euro (37% del totale del sessennio) alla Campania, di cui 1.550 mln di euro (85%) al settore potabile e 283 mln di euro (15%) alla depurazione;
- 795 mln di euro (16% del totale del sessennio) alla Puglia, di cui 704 mln di euro (89%) per il settore potabile e 91 mln di euro (11%) per la depurazione;
- 1.623 mln di euro (circa 33%) alla Sicilia, di cui 1.274 mln di euro (79%) per il settore potabile e 349 mln di euro (21%) per la depurazione.

La distribuzione dei dati per regione e per settore appare particolarmente significativa e merita qualche considerazione.

Basilicata

Gli investimenti nel settore potabile costituiscono il 75% del Piano d'Ambito (30 anni), di cui il 18% concentrati nel 1° sessennio.

La modulazione annuale indica una maggiore priorità per il settore della depurazione che nel 1° sessennio rappresenta circa 1/4 del totale degli investimenti settoriali del Piano d'Ambito.

Ciò sembra riconducibile a specifiche esigenze territoriali di ammodernamento infrastrutturale o di completamento di processi di adeguamento alle vigenti normative (es. D. Lgs 152/99). Il livello di aggregazione delle categorie di opere non fornisce, comunque, particolari elementi di analisi e valutazione per effettuare ulteriori approfondimenti.

Calabria

Il settore potabile rappresenta l'87% degli investimenti totali previsti nel Piano d'Ambito. Nel 1° sessennio il servizio potabile rappresenta il 26% degli investimenti settoriali del Piano articolato su 20 anni.

Se da un lato il settore potabile non sembra assumere particolare priorità (per 1/3 del periodo di vigenza del Piano sono destinate circa di 1/4 delle risorse totali), assume maggiore rilievo quello della depurazione che rappresenta, nel ventennio, il 13% dell'intero Piano d'Ambito di cui il 34% concentrato nel 1° sessennio. Assume particolare importanza, in questo periodo, la realizzazione degli investimenti necessari a fronteggiare specifiche esigenze di ammodernamento infrastrutturale o di processi di adeguamento alle vigenti normative.

Campania

Gli investimenti totali del Piano d'Ambito prevedono un riparto dell'88% sul potabile e il restante 12% sulla fognatura e depurazione. I dati evidenziano che nel 1° sessennio entrambi i settori, rispettivamente con il 38% e il 52% del totale degli investimenti previsti nel Piano d'Ambito (mediamente 22 anni) costituiscono due priorità rilevanti.

Il dato generale sulla depurazione a livello di Piano d'Ambito (12%) sembrerebbe non indicare l'esigenza di una problematica diffusa sul territorio; ciò nonostante il dato del sessennio sembra operare nella direzione di colmare o imprimere una forte accelerazione ad un processo di potenziamento infrastrutturale nel settore.

Puglia

Al settore potabile va il 74% degli investimenti complessivi del PdA, di cui circa il 26% de-

stinati al sessennio. I segmenti fognatura e depurazione, nei primi 6 anni assorbono soltanto il 10% del totale del settore previsto dal Piano d'Ambito.

Sicilia

In generale, gli investimenti del settore potabile del Piano d'Ambito costituiscono l'81% del totale, di cui il 31% concentrati nel 1° sessennio. Per il settore della depurazione, il Piano d'Ambito destina il 19% delle risorse totali, di cui il 37% concentrati nel 1° sessennio di operatività del Piano. I dati di questo periodo indicano la priorità di entrambi i settori.

Tipologie di investimento

L'ammontare complessivo delle risorse del sessennio è distribuito annualmente in quote pressoché equivalenti di circa 800 mln di eu-

il 5° anno con oltre 900 mln di euro.

Rispetto al totale delle corrispondenti categorie di opere previste nei Piani d'Ambito, nel 1° sessennio si concentra circa il 30% degli investimenti su "Serbatoi" e "Reti idriche", il 25% su "Impianti di sollevamento", il 16% su "Impianti di potabilizzazione", il 40% su "Opere idrauliche" e circa il 60% sulle azioni nelle "Aree di salvaguardia".

I dati evidenziano, quindi, un quadro di priorità territoriale molto interessante, ancorché sotto forma aggregata. Da segnalare la quota (60%) piuttosto elevata di investimenti nelle aree di salvaguardia che appare riconducibile, in particolare, alla necessità di conformarsi alla normativa in materia di tutela delle acque (D. Lgs. 152/99).

Riepilogo degli investimenti del primo sessennio per tipologia di opere e per regione

importi in milioni di euro

Servizio	Tipologia	Regioni						Totale
		Basilicata	Calabria	Campania	Molise	Puglia	Sicilia	
	Opere idrauliche	7,775	15,363	57,860	-	3,228	23,960	108,186
	Serbatoi	20,136	38,041	128,007	-	98,564	78,995	363,743
	Impianti di sollevamento	6,305	9,612	40,135	-	25,743	52,049	133,844
Potabile	Impianti di potabilizzazione	2,646	-	4,549	-	26,112	15,669	48,976
	Rete idrica	37,444	372,148	1.187,179	-	480,531	1.022,849	3.100,151
	Apparecchiature di misura e controllo	14,233	8,980	126,200	-	43,656	77,153	270,222
	Aree di salvaguardia	19,494	2,046	6,093	-	26,110	3,665	57,408
	Totale	108,033	446,190	1.550,024	-	703,944	1.274,340	4.082,531
Fognatura e Depurazione	Impianti di fognatura e depurazione	46,297	86,218	283,195	-	91,397	348,821	855,928
	Totale	46,297	86,218	283,195	-	91,397	348,821	855,928
	TOTALE S.I.I.	154,330	532,408	1.833,219	-	795,341	1.623,161	4.938,459

fonte: elaborazione MEF SFS su dati dei Piani d'Ambito approvati

Il peso dei fondi strutturali

L'imprenditorializzazione dei servizi idrici delle Regioni obiettivo 1, attraverso l'attuazione della legge Galli, è uno degli obiettivi specifici dell'Asse I "Risorse naturali" del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (che include acqua; rifiuti; rete ecologica; difesa del suolo; bonifiche dei siti contaminati; energia). Le misure del settore idrico (c.d. "ciclo integrato dell'acqua") dei Programmi Operativi Regionali (POR), escluso il POR Sardegna, sono 8: POR Basilicata, Campania, Molise e Puglia con una misura ciascuna; POR Sicilia e Calabria con due a testa.

La dotazione finanziaria delle 8 misure (escluso il POR Sardegna) ammonta complessivamente a 1.832 mln di euro che rappresenta in media, per le 6 regioni considerate, circa il 37% degli investimenti del primo sessennio dei Piani d'Ambito (4.938 mln di euro).

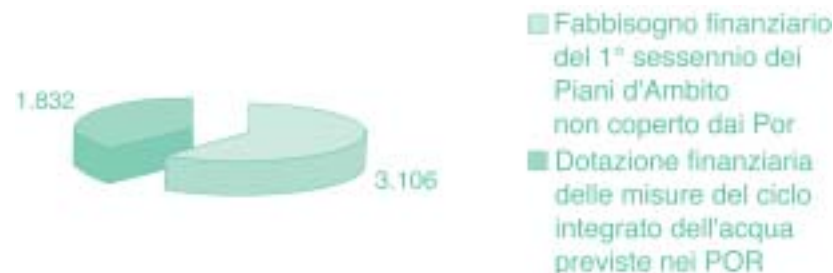
Il Piano d'Ambito (PdA) dell'ATO Sardegna prevede, invece, un volume di investimenti per circa 1.627 milioni di euro, di cui circa 542 mln

di euro con copertura pubblica (fonte CIPE: circa 185 mln di euro e circa 357 del POR), interamente concentrati nel primo sessennio del PdA. La restante parte, di circa 1.079 mln di euro, è coperta dai rientri tariffari.

La quota finanziaria comunitaria e nazionale prevista dal POR Sardegna ammonta a circa 511 mln di euro che rappresenta oltre il 94% delle risorse programmate nel primo sessennio del Piano d'Ambito e rappresenta la più elevata dotazione destinata al settore idrico attraverso i programmi cofinanziati dai fondi strutturali.

Le regioni Sardegna (94%), Basilicata (82%), Puglia (79%) e Calabria (78%), si rivelano le amministrazioni che più di tutte scommettono sul potenziamento infrastrutturale del settore idrico, utilizzando il POR come strumento finanziario per incidere sulle potenzialità del SII. Si attestano invece intorno al 15% e 23% le quote di risorse finanziarie allocate rispettivamente sui POR Sicilia e Campania.

Dotazioni finanziarie delle misure del ciclo integrato dell'acqua dei POR e fabbisogno finanziario del 1° sessennio dei Piani d'Ambito non coperto dai POR (importi in mln di euro)



fonte: elaborazione MEF SFS su dati dei Piani d'Ambito approvati

Non solo risorse comunitarie

L'Italia scommette e investe molto sull'acqua anche con risorse nazionali. Quelle del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), infatti, sono solo una parte degli investimenti nazionali dedicati alle risorse idriche.

Gli Accordi di Programma Quadro (APQ), in attuazione delle Intese istituzionali di Programma, si caratterizzano come importanti strumenti di programmazione negoziata (art. 2, comma 203 della legge 23.12.1996, n. 662 e successive modificazioni ed integrazioni). In 19 delle 21 Regioni e Province autonome sono state programmate, attraverso gli APQ, risorse finanziarie

nel settore idrico (mancano la Valle d'Aosta e la Provincia di Trento).

I finanziamenti degli APQ risorse idriche ammontano a poco meno di 6.800 milioni di euro, di cui circa 5.500 milioni di euro (81%) destinati alle Regioni obiettivo 1 e circa 1.300 milioni di euro (19%) al Centro Nord, incluso l'Abruzzo). Al finanziamento degli APQ concorrono anche le risorse nazionali del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), introdotto con l'art. 61 della Legge Finanziaria 2003, che, nelle regioni obiettivo 1, rappresenta, in

media, circa il 42% del totale.

Diversificata l'articolazione territoriale dei finanziamenti nell'obiettivo 1. Quote importanti sono destinate alle regioni Sicilia (36%), Puglia (19%), Sardegna (18%) e Calabria (12%). Progressivamente inferiori, invece, le assegnazioni per Campania (circa 8%),

Basilicata (circa 5%) e Molise (circa 1%).

Molto significativo dunque il ruolo degli APQ che rappresentano un quadro programmatico condiviso da Stato e Regioni interessate e che assicurano una fonte finanziaria di investimento, generalmente, ad azione complementare rispetto alle scelte effettuate dal territorio

nei Programmi Operativi Regionali (POR). Da sottolineare come il processo di avvicinamento della programmazione delle risorse nazionali (FAS e altre fonti) a quella comunitaria (es. POR) - in termini di criteri di selezione, reporting, regole, sanzioni - rappresenti un importante passo verso una maggiore coerenza e integrazione della strategia di programmazione settoriale nonché verso la gestione, con regole simili, dei finanziamenti degli APQ e di quelli dei programmi europei.

Investimenti degli APQ nel settore idrico

Regione	Costo totale in euro	% su totale ob. 1
Basilicata	291,58	5,3175
Calabria	647,57	11,79
Campania	456,83	8,32
Molise	77,59	1,41
Puglia	1.060,93	17,80
Sardegna	977,58	53
Sicilia	1.980,82	36,06
Totale ob.1	5.492,90	81,04
Totale ob.2	1.285,03	18,96
Totale Italia	6.777,93	100,00

fonte: Ministero Economia e Finanze - Servizio politiche territoriali

QCS, motore della riforma Galli

Il ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2000 - 2006 è ormai al giro di boa e i risultati conseguiti nel 2003, a metà percorso, consentono di effettuare alcune valutazioni sull'avanzamento istituzionale della riforma del Sistema idrico integrato (SII) nelle Regioni obiettivo 1.

L'attuazione della riforma nelle 7 Regioni considerate coinvolge, complessivamente, 2.251 comuni ed oltre 18 milioni di abitanti (fonte Istat). Dei 22 ATO, 4 coincidono con i confini regionali (Basilicata, Molise, Puglia e Sardegna), 14 corrispondono ai confini provinciali (5 ATO, in Calabria; 9 ATO, in Sicilia) e, infine, 4 ATO (Campania) sono costituiti da aggregazioni di comuni secondo confini amministrativi interprovinciali e/o a livello di bacino o sub-

bacino idrografico.

In questi ultimi anni, sono stati conseguiti progressi particolarmente significativi, soprattutto sotto il profilo istituzionale, anche se occorrono ancora ulteriori sforzi per dare compiuta attuazione al processo di industrializzazione dei servizi idrici.

Il biennio 1999/2000 rappresenta una linea di demarcazione fra il periodo di parziale avvio, soprattutto sul versante legislativo regionale, ed uno di progressiva accelerazione, in cui si compiono numerosi e significativi adempimenti amministrativi necessari a porre le basi per un concreto raggiungimento del traguardo.

Gli ultimi anni, infatti, hanno fatto registrare avanzamenti sia sul versante dell'insediamento

Evoluzione dell'attuazione della riforma nel periodo 1995-2003

Adempimento	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Totale
	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.
Emanazione Legge regionale	-	1	3		3					7
Delimitazione degli ATO		1	10		2	7		2		22
Costituzione Autorità d'Ambito			1	3	3		5	8	2	22
Ricognizione infrastrutture						3	9	9	1	21
Approvazione Piano d'Ambito	-					1		19	1	21
Affidamento a soggetto gestore SII					1	1		1	2	5
Applicazione della tariffa del SII									2	2

fonte: elaborazione MEF SFS su dati COVIRI

to delle Autorità d'Ambito, sia su quello della pianificazione (predisposizione e approvazione dei Piani d'Ambito) sia, infine su quello dell'organizzazione gestionale.

In alcune realtà territoriali ha avuto un ruolo importante la presenza di figure istituzionali (ad esempio i Commissari straordinari) che in virtù dei loro poteri sostitutivi hanno portato a compimento alcune tappe essenziali per l'adeguamento al processo di riforma e per consentire il rispetto delle regole fissate dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per l'accesso alle risorse dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali.

Proprio grazie alle regole, molto stringenti e verificabili, stabilite nel QCS, nel solo biennio 2002 - 2003 la maggior parte dei 22 ATO del-

l'obiettivo 1 si sono dotati degli organi di governo e dei rispettivi Piani d'Ambito (PdA), gettando le basi per l'organizzazione imprenditoriale del Servizio idrico integrato.

Ai risultati ottenuti ha contribuito l'applicazione di meccanismi del tipo premio/sanzione finalizzati a massimizzare l'aiuto pubblico, comunitario e nazionale, nei servizi idrici meridionali.

Nelle Regioni obiettivo 1, nel periodo 1995 - 1998, la riforma è rimasta pressoché inattuata. A partire dal '95, data prevista dalla legge per il compimento della riforma, il biennio 1996/97 ha riguardato il recepimento della legislazione in 4 delle 7 regioni obiettivo 1 e la delimitazione per metà degli ATO complessivi interessati (11 su 22).

Il ruolo della premialità nazionale

Accanto alla riserva comunitaria (art.44 del Reg. 1260/99), le autorità italiane hanno previsto una premialità nazionale finalizzata all'avanzamento istituzionale e all'integrazione e concentrazione degli interventi.

Alcuni dei nove criteri in cui si articola, sono rivolti alle sole amministrazioni regionali. Tra questi uno (l'A8) è dedicato all'attuazione del Servizio Idrico Integrato, con lo scopo di incentivare la realizzazione delle condizioni necessarie all'attuazione degli interventi dei Piani d'Ambito del Quadro Comunitario di sostegno (QCS) nel periodo 2003-2006.

Il criterio si ritiene soddisfatto se la Regione fornisce "evidenza dell'avvenuta assegnazione, in base all'art.9 della L.36/94, della gestione del servizio idrico integrato ad un gestore scelto mediante le forme previste dalla norma-

tiva in vigore". Va assicurata, però, la copertura del servizio sull'intero territorio per le regioni che si sono dotate di un solo Ambito Territoriale Ottimale (Puglia, Basilicata, Sardegna) e di almeno il 50% della popolazione, successivamente portata al 60%, per quelle che si sono organizzate in più ambiti (Calabria, Campania e Sicilia).

L'affidamento del servizio, che costituisce una delle ultime fasi della riforma, presuppone una serie di step istituzionali e amministrativi intermedi suddivisi in indicatori di avanzamento istituzionale dal gruppo tecnico di monitoraggio della premialità.

Nel periodo interessato dalla riserva - che va dalla data di accoglimento da parte della Commissione europea dei programmi, al 30 settembre 2002, prima data di scadenza per il

I primi segnali importanti si riferiscono al 1999 e sono riconducibili alla fase di consolidamento delle regole rigorose stabilite dal QCS obiettivo 1 per gli interventi nel settore idrico. Il triennio 2001/2003 fa registrare una poderosa accelerazione, come dimostrano le 15 Autorità d'Ambito costituite, il completamento delle ricognizioni delle infrastrutture in 19 ATO, i 20 Piani d'Ambito approvati, nonché, a completamento del percorso, l'affidamento del servizio idrico integrato in 5 ATO, di cui 2 di livello regionale (ATO unico Puglia e ATO unico Basilicata) con la relativa applicazione della tariffa del servizio idrico integrato a partire dal 1° gennaio 2003.

Per l'attuazione della legge Galli, la costituzione dell'Autorità d'Ambito e l'approvazione del

Piano d'Ambito (PdA) rappresentano due tappe fondamentali del percorso in quanto alla prima sono riconducibili gli adempimenti prepedutici al processo di industrializzazione del servizio idrico integrato.

Tali fasi sono ormai compiute nella quasi totalità delle regioni obiettivo 1, fatta eccezione l'ATO unico Molise ad oggi privo del Piano d'Ambito approvato.

Dal punto di vista cronologico, dunque, l'approvazione del Piano d'Ambito è un adempimento relativamente recente, conclusosi nel 2002 per 19 ATO su 22.

Fanno eccezione due ATO della Campania: l'ATO Sarnese Vesuviano - primo esempio di Piano d'Ambito approvato nel 2000 - e l'ATO Calore Irpino approvato nel 2003.

raggiungimento dei criteri e poi al 30 settembre 2003, data per l'ulteriore assegnazione di parte delle risorse residue non attribuite in prima istanza - sono stati monitorati i seguenti indicatori: recepimento della legge Galli nell'ordinamento regionale; delimitazione degli ATO e definizione della forma istituzionale degli stessi; ricognizione delle infrastrutture; predisposizione e approvazione del Piano d'Ambito.

Nonostante i progressi conseguiti nell'attuazione delle prime fasi della riforma, le Amministrazioni hanno incontrato però difficoltà nel soddisfare il requisito relativo all'assegnazione della gestione del servizio idrico, intesa inizialmente come la firma del contratto con il soggetto gestore selezionato, successivamente riformulata (2002) con una soglia meno restrittiva corrispondente al completamento dell'iter di decisione di affidamento del servizio, inteso come la completa predisposizione di tutti i documenti necessari a definire i rapporti tra Enti

locali e soggetto gestore.

La maggiore flessibilità non ha comunque consentito a tutte le Regioni di soddisfare il criterio A8 infatti, al 30 settembre 2003, solo tre su sei avevano centrato l'obiettivo di completare l'iter previsto per la scelta del gestore che assicurasse la copertura di almeno il 60% della popolazione.

E' indubbio, comunque, che il meccanismo premiale abbia rappresentato un notevole incentivo all'avvio della riforma del Servizio Idrico Integrato nel Mezzogiorno. Per garantirne il completamento il QCS revisionato ha previsto, nella fase 2003-2006, il monitoraggio dei processi di riforma ed i modernizzazione amministrativa ottenuti con le riserve del 6% e 4%. Una maggiore diffusione delle informazioni sui progressi istituzionali conseguiti consentirà ai diversi attori coinvolti di fornire elementi di indirizzo alle amministrazioni per il rafforzamento dei risultati raggiunti.

L'anno 2002 è stato il più fruttuoso ai fini dell'attuazione della Galli. I fondi comunitari del QCS, in particolare i meccanismi premiali previsti dalla programmazione comunitaria, si sono dimostrati un importante stimolo della ca-

pacità amministrativa delle strutture responsabili del processo che, nell'arco di un

I meccanismi premiali sono stati un importante stimolo della capacità amministrativa delle strutture responsabili del processo di riforma

triennio, hanno compiuto una pluralità di adempimenti rimasti inattuati o parzialmente avviati nel corso del precedente settennio.

Queste regole, fissate in sede di programmazione comunitaria, costituite da criteri con tempistiche rigorose e sottoposte a costante monitoraggio, prevedevano, per le amministrazioni più virtuose, l'assegnazione di risorse (riserva premiale del 6%) da attribuire all'avvenuto raggiungimento dell'obiettivo nei modi e nei tempi prestabiliti. In particolare si fa riferimento:

1. ai requisiti della prima fase di attuazione (2000 - 2002) degli interventi del *Ciclo integrato dell'acqua*; sulla base di tali requisiti l'utilizzabilità delle risorse comunitarie dei Programmi Operativi Regionali (POR) è stata limitata al 30% delle disponibilità finanziarie dell'intero settore del programma operativo;
2. all'utilizzo, nella seconda fase (2003 - 2008) del residuo 70%, condizionato ai soli investimenti inseriti nei Piani d'Ambito approvati entro il 31.12.2002;
3. all'avvenuto affidamento della gestione del servizio idrico integrato ad un gestore scelto mediante le forme di selezione previste dalla normativa comunitaria e nazionale in vigore.

Sulla spinta di queste norme, le diverse amministrazioni regionali hanno attivato le misure necessarie per compiere gli adempimenti pro-

pedeuti sia all'approvazione del Piano d'Ambito (costituzione dell'Autorità di ATO; ricognizione delle infrastrutture dell'ATO; la predisposizione del PdA) sia all'espletamento della gara per la scelta del soggetto gestore (art. 9, legge 36/94) nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

Questo secondo e decisivo passaggio si è rivelato, per diverse ragioni, molto impegnativo e complesso, in quanto impone una progressiva riorganizzazione dell'assetto gestionale attraverso un graduale superamento della sua frammentazione sia per quantità che per tipologia di gestioni esistenti.

Il CO.V.I.R.I. nella *Relazione annuale al Parlamento - Anno 2003*, sostiene che è stato conseguito "un forte progresso che ha tre ragioni esplicative: l'emergenza idrica del 2002 che ha convinto tutti dell'insostenibilità dell'assetto organizzativo esistente; le regole del Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane obiettivo 1, 2000 - 2006, che condizionava l'erogazione degli ingenti fondi - 2.381 milioni di euro, impegnati per il 46,8% a fine 2003 - al recepimento della legge 36/94, all'individuazione degli ATO e all'approvazione dei Piani d'Ambito; l'aiuto fornito dalla Sogesid, società del Ministero dell'economia e delle finanze, che ha effettuato le ricognizioni e predisposto i Piani".

• Il caso

Missione compiuta in Puglia

In Puglia la riforma dei servizi idrici, prevista dalla L. 36/94, è stata recepita con la legge regionale n. 28 del 6 settembre 1999, che ha individuato nell'intero territorio regionale l'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) nel quale organizzare il servizio idrico integrato.

L'ATO Unico Puglia è composto da 5 province e 258 comuni per un totale di oltre 4 milioni di abitanti.

L'attuazione della riforma, in questa Regione, costituisce un caso esemplare. Infatti, rispetto alle scadenze stabilite dalla legge 36/94, all'iniziale ritardo quinquennale (dall'entrata in vigore della legge 36/94 fino all'emanazione della legge regionale di recepimento) pressoché comune a tutte le regioni obiettivo 1) - ha fatto seguito un percorso accelerato di attuazione della riforma che si è compiutamente definito nei successivi quattro anni, dal 1999 al 2002, ed è culminato con l'applicazione della tariffa del Servizio Idrico Integrato (SII) dell'ATO a partire dal 1° gennaio 2003.

Dal punto di vista cronologico, il percorso "virtuoso" è stato avviato nel maggio 1999 con l'affidamento al soggetto gestore (ai sensi del D. Lgs. 141/99) di una concessione ventennale del servizio idrico. Hanno fatto seguito gli ulteriori adempimenti: la ricognizione delle infrastrutture (completata nel 2001); l'approvazione del Piano d'Ambito, da parte del Commissario Delegato (settembre 2002); l'istituzione dell'Autorità d'Ambito (dicembre 2002) e, infine, l'applicazione della tariffa del servizio idrico integrato per 237 comuni su 258, con una copertura pari al 92% dei comuni tota-

li della regione.

La compiuta definizione del processo, in tempi più compressi rispetto alle altre realtà territoriali, è stata caratterizzata da una tempistica degli adempimenti diversa da quella del percorso tipo registrato nelle restanti regioni. La presenza di un soggetto con poteri straordinari sostitutivi (Commissario delegato) ha consentito l'approvazione del Piano d'Ambito in assenza dell'organo "ordinario" istituzionalmente preposto (Autorità d'Ambito), non ancora costituito.

Le particolari condizioni di contesto hanno avuto, in qualche modo, un ruolo molto importante, anche in considerazione del fatto che la scelta del soggetto gestore e l'operatività istituzionale dell'Autorità d'Ambito, cui è legata l'approvazione del Piano d'Ambito, rappresentano le tappe più complesse dell'intero processo.

Nel caso Puglia, le regole stringenti del Quadro Comunitario di Sostegno, basate sul binomio premio (riserva finanziaria premiale)/sanzione (ammissibilità degli investimenti settoriali condizionata all'approvazione del relativo Piano d'Ambito) da una parte, e l'azione del commissario delegato, hanno particolarmente giovato al conseguimento dell'obiettivo della piena industrializzazione del settore idrico integrato, anticipando l'entrata in vigore della tariffa del servizio idrico integrato. In particolare, in termini cronologici, si è concretizzato un plusvalore rispetto ad altre realtà territoriali dell'obiettivo 1 dove sussistevano analoghe condizioni di contesto.

Affidamenti in linea con la normativa UE

L'art. 9 della legge n. 36/1994 dispone che "I comuni e le province provvedono alla gestione del servizio idrico integrato mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142...".

Su tali modalità di gestione dei servizi pubblici locali, previste dall'art. 22 della legge n. 142/90 e successivamente sostituito, senza modifiche, dall'art. 113 del D. Lgs. n. 267/2000 - a sua volta modificato dall'art. 35 della legge 448/2001 - la Commissione europea, nel 2000, ha aperto una procedura per inadempimento. Secondo i servizi della Commissione, infatti, anche la versione modificata continuava a contenere una serie di violazioni del diritto comunitario, riassumibili nella mancanza di procedure di messa in concorrenza per l'affidamento della gestione delle dotazioni infrastrutturali, nonché dell'erogazione dei servizi in questione e nell'eccessiva durata del periodo transitorio degli affidamenti illegittimi. I servizi della Commissione europea hanno sospeso la procedura di infrazione alla luce della intervenuta modifica della normativa relativa alla disciplina dei servizi pubblici locali, avvenuta con il decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, successivamente convertito nella legge 24 novembre 2003 n. 326, e della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004). Il testo degli articoli 113 e 113 bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 modificato, sembra accogliere le censure sollevate dalla Commissione europea ed essere, quindi, compatibile con le norme di diritto comunitario. In primo luogo, per quanto attiene all'aspetto relativo alla gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali e all'erogazione dei servizi, la nuova norma codifica

le uniche modalità di attribuzione, ad oggi, compatibili con il diritto comunitario.

Per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, ove sia separabile dall'attività di erogazione del servizio, gli enti locali hanno, ai sensi del nuovo testo normativo, due possibilità:

- scegliere il soggetto affidatario della gestione attraverso una procedura di gara esperita ai sensi della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici;
- affidare l'attività di gestione del patrimonio ad un soggetto allo scopo costituito, nella forma di società di capitali, con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico, a condizione che 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 che la controllano (relazione di tipo in house).

Per quanto attiene, invece, alla titolarità dell'erogazione del servizio, essa può venir affidata a:

- società di capitali, attraverso l'espletamento di procedure di gara ai sensi della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici;
- società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato sia scelto con gara espletata secondo le disposizioni in materia di appalti pubblici;
- società a capitale interamente pubblico 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

che la controllano (relazione di tipo in house). Quanto al periodo transitorio, nel caso in cui le normative di settore non stabiliscano un congruo periodo di transizione per l'attuazione delle disposizioni in esame, gli affidamenti avvenuti con procedure diverse dall'evidenza pubblica sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2006, data a partire dalla quale essi dovranno prorogabilmente e automaticamente cessare, a meno di raggiungere, caso per caso, un accordo con la Commissione Europea che consenta di differire tale termine alle condizioni illustrate alle lettere a) e b) dell'art. 113, comma 15-ter. Pertanto, a partire dal 1° gennaio 2007, salvo diverse previsioni singolarmente negoziate con la Commissione, ai soggetti scelti senza procedure ad evidenza pubblica dovranno subentrare operatori individuati a seguito di una regolare procedura di gara o enti *in house* dell'amministrazione appaltante.

Da ultimo, nel nuovo testo normativo non si ritro-

va più alcuna disciplina derogatoria per il servizio idrico, nel senso che anche l'affidamento di queste attività è assoggettato al rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici e concessioni e deve, quindi, avvenire con le modalità sopra descritte per l'affidamento dell'erogazione del servizio. In particolare, per quanto riguarda il servizio idrico integrato, si osserva che le modalità di scelta dell'operatore attengono esclusivamente alla normativa in materia di appalti pubblici e di concessioni. La nuova disciplina, codificando nella normativa nazionale le modalità di affidamento compatibili con il diritto comunitario, lascia ipotizzare una soluzione positiva della procedura di inadempimento che l'ha colpita, relativamente alla quale, però, ad oggi le Autorità italiane non hanno ancora ricevuto l'atto formale di archiviazione.

La gestione delle risorse idriche nella riprogrammazione del QCS di medio periodo: quali vincoli comunitari?

Intervento di Angela D'Alonzo, dirigente del Servizio Fondi strutturali, presentato nel corso del workshop "Attuazione del servizio idrico integrato", svoltosi, nell'ambito del meeting internazionale "Lavorando per l'acqua" organizzato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e tenutosi a Milano nei giorni 4 e 5 marzo 2004.

Il Quadro comunitario di sostegno (che è il quadro di riferimento programmatico per le Regioni obiettivo 1, per la gestione dei fondi strutturali) è stato il più poderoso strumento di accelerazione del processo di attuazione della Legge Galli (36/94) nel Mezzogiorno, come testimoniato dal Comitato di

vigilanza sull'uso delle risorse idriche (CO.VI.RI), che ha evidenziato come "Il "Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 2000- 2006", approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000, è stato un importante stimolo ed incentivo all'applicazione della riforma dei

servizi idrici nelle regioni meridionali, riuscendo ad imprimere una forte accelerazione che ha portato nel breve periodo di sei mesi, dal 30 giugno 2002 al 31 dicembre 2002, all'approvazione da parte degli ATO di ben 17 Piani d'Ambito".

Nel 2000, quando il QCS è stato approvato, alle Regioni - per poter utilizzare i fondi strutturali - non restava altra possibilità che avviare e concludere il processo di attuazione della legge 5 gennaio 1994, n.36 /legge Galli attraverso, essenzialmente:

- la costituzione degli ATO,
- la successiva adozione del Piano d'Ambito
- ed infine l'affidamento del servizio.

L'ambizioso obiettivo previsto, era quello di passare da un sistema di gestione non imprenditoriale e frammentata del servizio, ad un sistema pianificato di gestione industriale del ciclo dell'acqua.

L'acqua, in quanto bene la cui disponibilità e accessibilità condiziona ogni forma di sviluppo del territorio (civile, industriale e agricolo) e in quanto, al tempo stesso, risorsa limitata, soprattutto nelle Regioni meridionali, è stata individuata come elemento cruciale e centrale delle politiche per lo sviluppo duraturo e sostenibile e per il rilancio delle economie meridionali.

La dinamica di accelerazione dei processi di attuazione è stata strutturata in modo da non creare il blocco delle attività di investimento nel settore. È stato, così, previsto un periodo di transizione (fino al 2002) per consentire alle Regioni, nella prima fase, di migliorare la dotazione infrastrutturale del territorio, parallelamente all'implementazione dei processi di riforma.

Questo primo periodo ha riguardato il 2000/2002 in cui, in mancanza di piani d'ambito:

- la spesa ammissibile veniva contingentata a non più del 30% di quella globalmente destinata al settore;

- le condizioni di ammissibilità (per evitare interventi disorganici e non prioritari) prevedevano, essenzialmente, che i progetti finanziabili fossero:

- a) parte integrante e/o funzionali e coerenti con almeno uno degli strumenti di programmazione:
 - Accordo di Programma-Quadro di un'Intesa Istituzionale di Programma;
 - Accordo di Programma ai sensi dell'art. 17 della Legge Galli;
 - Piano stralcio o Piano di bacino o Piani di tutela delle acque (D.Lgs. 152/99).

(Tali progetti, ove l'Autorità d'Ambito o l'Autorità di Bacino fossero già state insediate, dovevano essere approvati anche da quest'ultime. Se non rientranti in tali atti di programmazione, la loro ammissibilità restava subordinata al fatto che fossero approvati dalle Autorità d'Ambito o dalle Autorità di Bacino.)

- b) coerenti con gli obiettivi di qualità ed uso della risorsa come definiti nel Piano di Bacino o Piano Stralcio e dal D.Lgs. 152/99.

In questo stesso primo periodo, parallelamente ai presupposti di ammissibilità dei singoli investimenti, è stato previsto un indicatore di accesso alla premialità del 6% (si tratta di una riserva di risorse nazionali che si affianca a quella comunitaria del 4% destinata ai Programmi più "performanti"), volto ad accelerare l'affidamento della gestione del Servizio Idrico Integrato.

La corsa a questo indicatore ha accelerato la costituzione degli ATO e la predisposizione dei piani d'ambito, entrambe condizioni essenziali per l'affidamento del servizio.

Con il 2003, si apre la seconda fase di attuazione del QCS nella quale gli investimenti sono finanziabili solo se facenti parte di un piano d'ambito approvato. A questo punto si registra un risultato straordinario.

Tutti gli ambiti del Mezzogiorno dispongono ormai, infatti, di questo strumento: tra il 2001 e il 2002 inizia e termina per tutti gli ATO la predisposizione ed approvazione del Piano d'Ambito (eccezione: l'ATO campano Sarnese-Vesuviano che conclude questa fase, prima degli altri, nel 2000; l'ATO campano Calore-Irpino, che ha approvato il Piano nel maggio del 2003; l'ATO Molise per il quale questa fase non risulta avviata).

L'avvenuta costituzione degli ambiti territoriali ottimali ha avuto una positiva ricaduta sulla gestione del patrimonio e l'uso della risorsa sotto due profili:

- l'individuazione degli investimenti da realizzare in un quadro programmatico ed economico finanziario predeterminato, con l'individuazione anche della parte dei

costi di investimento da finanziare con la tariffa. Il passaggio, quindi, da un sistema di copertura "tutta pubblica" a un sistema di copertura mista e tendenzialmente (lungo periodo) autoalimentata dalle tariffe;

- l'affidamento del servizio per una gestione industriale della risorsa.

È qui che scatta il complesso processo di affidamento che in questo momento dobbiamo affrontare e risolvere.

Sotto il profilo comunitario, infatti, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, le azioni oggetto di un finanziamento dei Fondi

Strutturali devono essere conformi alle disposizioni del Trattato e della legislazione comunitaria emanata in virtù dello stesso, nonché alle politiche comunitarie.

Inoltre, le Autorità di gestione dei programmi sono responsabili del rispetto della normativa comunitaria, come indicato dall'art. 34 del Regolamento citato.

Tengo a sottolineare che come Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, sin dal novembre 2002 (con una lettera indirizzata a tutte le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Regionali) abbiamo richiamato l'attenzione sull'obbligo di procedere, nella scelta dei soggetti gestori dei servizi pubblici locali, attraverso procedure ad evidenza pubblica nel pieno rispetto della normativa comunitaria. Da ultimo, poi, in questa attuale fase di riprogrammazione del Quadro Comunitario di Sostegno, abbiamo divulgato a tutte le Autorità di Gestione dei Programmi un apposito documento relativo al nuovo quadro normativo sui servizi pubblici locali di cui alla recente riforma, che ribadisce l'obbligo del rigoroso rispetto dei vincoli comunitari.

La nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali dispone che il socio privato di una società mista alla quale l'amministrazione desidera affidare una determinata attività venga individuato attraverso una procedura di evidenza pubblica.

La circostanza che il socio privato per la costituzione della società sia scelto con procedure ad evidenza pubblica, non costituisce di per sé condizione sufficiente per potergli affidare direttamente le attività in questione, ma si dovrebbe esperire una specifica nuova procedura di gara, che abbia come oggetto non più "l'acquisto delle quote della società", ma "la gestione dell'attività di cui trattasi".

A tale affermazione si potrebbe, verosimilmente obiettare (ed è, infatti, l'obiezione che più frequen-

temente viene fatta dagli operatori) che la scelta dell'amministrazione di creare un'apposita struttura societaria cui affidare il servizio non sia operativamente razionale rispetto al fatto di mettere successivamente a gara il medesimo servizio, con la possibile conseguenza che il soggetto aggiudicatario non sia o possa non essere la società appositamente creata.

Pertanto, affinché la scelta di un'amministrazione di affidare ad un soggetto all'uopo costituito per la gestione di un'attività sia compatibile con le norme in materia di appalti pubblici e, quindi, per riuscire a coniugare gli aspetti operativi con il rispetto della disciplina applicabile, si suggerisce di immaginare un unico momento di messa in concorrenza nel quale andrebbe a gara "l'acquisto delle quote della società" e contemporaneamente "l'affidamento delle attività in questione".

In altri termini, si dovrebbe predisporre un unico bando di gara, il cui oggetto dovrebbe essere costituito dall'acquisto o dalla partecipazione di azioni o quote della società e dall'affidamento del servizio di cui trattasi.

Il soggetto privato che, quindi, vorrà acquistare quote o azioni della società saprà, al momento del bando di gara, che dovrà anche gestire il servizio e viceversa: per essere il soggetto affidatario dell'attività, dovrà anche partecipare, con l'acquisto delle quote, alla società in questione.

Naturalmente, tale bando dovrà indicare, conformemente alla convenzione-tipo adottata dalla Regione, la data di scadenza dell'affidamento del servizio, al verificarsi della quale, l'amministrazione, ineluttabilmente, dovrà rimettere a gara non solo le quote del socio privato uscente, ma anche la gestione del servizio medesimo.

La nuova disciplina dei servizi pubblici locali sopra delineata, codificando nella normativa nazionale le modalità di affidamento compatibili con il diritto comunitario, lascia ipotizzare una soluzione positiva della procedura di inadempimento che l'ha col-

pita, relativamente alla quale ad oggi le Autorità italiane non hanno ancora ricevuto l'atto formale di archiviazione, che dovrebbe, tuttavia, pervenire entro l'estate. Ciò non di meno, vorrei richiamare l'attenzione su alcuni aspetti forse non ancora approfonditi e sui quali sarebbe utile una riflessione comune.

In primo luogo, si osserva che il testo di cui si discute, essendo conseguente al negoziato intercorso tra le Autorità italiane e i servizi della Commissione, dovrebbe, verosimilmente far ritenere che sino al 31 dicembre 2006 siano fatti salvi gli affidamenti illegittimi che sono avvenuti fino all'entrata in vigore del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (2 ottobre 2003) sulla scorta dell'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 nella sua vecchia formulazione.

Non ritengo, viceversa, che possano beneficiare di alcun periodo transitorio gli affidamenti avvenuti successivamente al 2 ottobre 2003 (data di entrata in vigore del decreto legge 269/2003), in applicazione della precedente formulazione dell'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 o sulla base di normative che, eventualmente lesive dei principi e delle norme in materia di appalti pubblici, non siano state oggetto di apposito negoziato con i Servizi della Commissione.

Si rileva, infine, che qualora un giudice amministrativo o la Corte di Giustizia delle Comunità Europee fossero aditi per una fattispecie vertente sulle disposizioni dell'art. 35 nella sua formulazione originaria, si ritiene che tali organi giudicanti possano non tenere in considerazione il negoziato avvenuto con i Servizi della Commissione Europea, ma che, viceversa, potrebbero pervenire, sussistendo gli estremi, a dichiarare l'illegittimità degli affidamenti in questione.

Direttive UE: ritardi negli adempimenti

Per regolamentare l'utilizzo dei fondi strutturali nel contesto degli interventi di trattamento delle acque reflue la Commissione europea (nel luglio 2003) ha emanato specifici orientamenti, sottolineando che l'Ue non può continuare a finanziare progetti gravati da procedura d'infrazione. In particolare, l'assunzione di un impegno da parte di uno Stato membro di adeguare il trattamento ai requisiti della direttiva comunitaria può giustificare il cofinanziamento del livello di trattamento inizialmente proposto a condizione che esso però provveda, quanto prima, a conformarsi ai livelli più elevati. Il mancato rispetto degli impegni può comportare l'obbligo di restituzione del contributo erogato.

La base normativa comunitaria e nazionale del settore idrico è molto articolata. Diversi sono i tematismi e complessa la gamma di adempimenti che si rivolgono, per esempio, alle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile (artt. 6, 7, 8, all. 2, sez. A del D. Lgs. 152/99 in attuazione della direttiva 75/440), alle acque reflue urbane (direttiva 91/271), alle acque reflue industriali (direttiva 76/464), alle aree vulnerabili ai nitrati (direttiva 91/676), nonché alle acque dolci idonee alla vita dei pesci (artt. 6, 10, 11, 12, 13, all. 2, sez. B del D. Lgs. 152/99 in attuazione della direttiva 78/659) e dei molluschi (artt. 6, 14, 15, 16, 17 e all. 2, sez. B del D. Lgs. 152/99 in attuazione della direttiva 79/923).

I dati del triennio 1999/2001 sulla produzione di acqua potabile (fonte Mini-

stero Ambiente) evidenziano che in Abruzzo e Valle d'Aosta non vengono utilizzate acque superficiali mentre quelle di Campania, Friuli Venezia Giulia, Molise e Province autonome di Trento e Bolzano non hanno bisogno di programmi di miglioramento.

La direttiva sulle acque reflue urbane (che disciplina i requisiti dei sistemi di raccolta e trattamento in aree sensibili e bacini drenanti nelle aree sensibili e normali), tra l'altro, fissa al 31.12.2005 il termine per conformare le reti fognarie ai requisiti previsti per gli agglomerati delle aree normali con popolazione compresa tra 2.000 e 15.000 abitanti equivalenti (a.e.). In proposito la Commissione europea, nel 2° Rapporto sullo stato di attuazione della direttiva (COM 2001/685 del novembre 2001), precisa che vanno considerati gli agglomerati superiori a 10.000 a.e. sia che scarichino direttamente in aree sensibili sia che ricadano in bacini idrografici drenanti in aree sensibili. Per la Commissione costituisce una violazione della direttiva il mancato trattamento terziario o l'abbattimento del 75% di azoto e fosforo degli scarichi di acque reflue urbane di agglomerati superiori a 10.000 a.e. che scaricano in bacini drenanti in area sensibile.

Proprio in materia di acque reflue urbane, la Commissione europea, a partire dal 1999, ha avviato nei confronti dell'Italia 5 procedure d'infrazione per:

- non avere sottoposto, entro il 31.12.1998, gli scarichi delle acque reflue della città di Milano ad un tratta-

mento più spinto di quello secondario o equivalente (violazione art. 4 della direttiva);

- non avere applicato, entro il 31.12.1998, un trattamento più spinto di quello secondario alle acque reflue (difficoltà con l'art. 5 della direttiva) degli agglomerati di diversi comuni della provincia di Varese e del bacino del fiume Olona;
- non avere sottoposto, entro il 31.12.2000, gli scarichi delle acque reflue urbane ad un trattamento secondario ed uno equivalente nella città di Manfredonia (Foggia);
- non avere designato alcune aree ritenute sensibili dalla Commissione europea (es. i fiumi Sarca - Mincio, Oglio, Adda, Lambro Olona meridionale, Ticino, Arno a valle di Firenze e il Golfo di Castellamare in Sicilia) (violazione art. 5 della direttiva). Nel periodo 2003 - 2004 alcune amministrazioni hanno provveduto a definire aree sensibili il Golfo di Castellammare (Regione Siciliana), tutti i bacini della provincia di Trento (Provincia autonoma di Trento); l'intero bacino imbrifero del fiume Adige (Provincia autonoma di Bolzano), l'Arno a valle di Firenze (Regione Toscana); ecc.;
- la difformità con i requisiti previsti dalla direttiva per i sistemi di fognatura e depurazione di 468 agglomerati (violazione artt. 3 e 4 della direttiva).

Ad oggi, il 52% degli agglomerati superiori a 15.000 a.e. ricadenti in area normale (fonte Ministero Ambiente) risulta difforme rispetto ai requisiti previsti per i sistemi di trattamento. Sono in regola con la trasmissione delle informazioni

sui procedimenti adottati 10 regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli V.G., Toscana, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto).

Avviata anche una procedura d'infrazione per non aver fornito alla Commissione le informazioni sul grado di inquinamento delle acque e per non avere adottato i programmi di riduzione dell'inquinamento, basati su obiettivi di qualità per 99 sostanze pericolose elencate nell'allegato alla direttiva 76/464. In proposito, il regolamento nazionale di disciplina (Decreto 6.11.2003, n. 367), che si applica a tutti i corpi idrici superficiali, fissa gli standard chimici di qualità per 160 sostanze pericolose nell'ambiente acquatico e per 27 sostanze nei sedimenti e prevede due obiettivi di cui uno intermedio (2008) e l'altro più avanzato (2015).

Per quanto concerne la direttiva 91/676 relativa alla *protezione delle acque dall'inquinamento provocato da nitrati di origine agricola* (recepita con il D.Lgs 11.5.1999, n. 152), per il periodo 1999/2002, si rileva un'informazione pressoché completa sulle acque superficiali (eccetto la Puglia); una disponibilità di dati abbastanza soddisfacente sull'eutrofizzazione (mancano i dati di Calabria, Molise, Puglia e Sicilia) e sulle acque sotterranee (mancano i dati di Emilia Romagna, Marche, Sardegna e Valle d'Aosta). Sulle aree vulnerabili invece hanno provveduto alla loro delimitazione 12 delle 21 Regioni e Province autonome (Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli V.G., Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto). L'ado-

zione dei relativi programmi d'azione è stata invece effettuata in 7 delle 12 Regioni con delimitazione completata (Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Veneto).

Per il periodo 1999/2003 la disponibilità di informazioni sulla direttiva relativa alle *Acque dolci idonee alla vita dei pesci* (78/659) è completa sul Veneto per il 2003 mentre mancano i dati di 7 regioni su 8 (Puglia; Sardegna, Sicilia; Toscana; Provincia autonoma di Trento; Umbria).

Per quanto riguarda la *Direttiva sulle Acque dolci idonee alla vita dei molluschi* (direttiva 79/923), è prevista, entro il 30 aprile di ciascun anno, la trasmissione di una specifica scheda annuale e una relazione triennale. I dati, per il periodo 1999/2003, evidenziano la disponibilità di informazioni di 10 regioni su 14. In regola Campania, Molise, Sardegna e Veneto. Per il periodo 1999 - 2002 significative le criticità sul monitoraggio

per Abruzzo, Puglia e Sicilia.

Il quadro informativo sugli adempimenti derivanti dall'applicazione della normativa comunitaria è condizionato dalla completezza e regolarità dei flussi di informazioni, entro scadenze prefissate (es. dati triennali, programmi di miglioramento per le acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile), dalle Regioni e Province autonome verso il Ministero dell'Ambiente e l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente ed i servizi tecnici nazionali (APAT).

Accanto al problema di informazioni carenti (vero e proprio punto di debolezza), vanno aggiunti la realizzazione di misure di miglioramento per le acque non conformi alla normativa e l'assenza di un'adeguata rete di monitoraggio in grado di definire un quadro di riferimento sull'inquinamento puntuale e diffuso (es. sostanze pericolose).

Cos'è cosa

abitante equivalente (a.e.): sulla base della Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, si intende il carico organico biodegradabile, avente una richiesta biochimica di ossigeno, a 5 giorni (BOD5), di 60 g di ossigeno al giorno.

trattamento: processo di depurazione delle acque reflue che prevede diverse fasi: *trattamento appropriato* (processo o un sistema di smaltimento che dopo lo scarico garantisce la conformità dei corpi idrici recettori ai relativi obiettivi di qualità); *trattamento primario* (processo fisico o chimico che comporta la sedimentazione dei solidi sospesi, ovvero mediante altri processi a seguito dei quali il BOD5 delle acque reflue in arrivo sia ridotto almeno del 20% prima dello scarico e i solidi sospesi totali delle acque reflue in arrivo siano ridotti almeno del 50%); *trattamento secondario* (processo che in genere comporta il trattamento biologico con sedimentazioni secondarie), *trattamento terziario* (complementare al secondario, per azoto, fosforo e qualunque sostanza inquinante che altera la qualità o un uso specifico dell'acqua).

aree sensibili: sistemi idrici classificabili come laghi naturali, acque dolci per la produzione di acque potabili, aree che necessitano di un trattamento secondario per conformarsi alla normativa sulle acque reflue.

Acque non conformi, fondi a rischio

Rigore e flessibilità sono le parole d'ordine su cui ruotano gli orientamenti della Commissione europea in merito agli investimenti sottoposti a procedura di infrazione per la mancata o non corretta applicazione della direttiva sullo scarico e trattamento delle acque reflue (91/271). La norma prevede che entro 31.12.1998 le acque degli agglomerati superiori a 10.000 abitanti equivalenti (a.e.) che si immettono in aree sensibili, devono conformarsi alla direttiva. Inoltre, per le acque reflue, prima del loro scarico, deve essere previsto un trattamento secondario o equivalente entro:

- il 31.12.2000 per tutti gli scarichi provenienti dagli agglomerati superiori a 15.000 a.e.;
- il 31.12.2005 per gli scarichi degli agglomerati con un numero di a.e. compreso tra 10.000 e 15.000;
- il 31.12.2005 per le acque dolci ed estuariali di agglomerati con un numero di a.e. compreso tra 2.000 e 10.000.

I ritardi generalizzati degli Stati a conformarsi alla normativa aveva allarmato il Parlamento europeo che con una propria risoluzione ha sottolineato anche le preoccupanti implicazioni sugli investimenti finanziati dai fondi strutturali, per il rischio di mantenimento delle risorse comunitarie anche in caso di mancato rispetto delle norme.

La Commissione europea, per accelerare l'attuazione della direttiva, ha reso noti (già nel 2003) gli orientamenti applicabili agli investimenti sottoposti a procedura d'infrazione. Vengono indicate regole generali per le Amministrazioni responsabili, con specifici scenari nonché sanzioni supplementari alla procedura d'infrazione. Gli Stati inadempienti rischiano la sospensione del finanziamento comunitario, ma sono previste modalità applicative diversificate in relazione alla tipologia di pro-

getto.

Nel caso dei grandi progetti, investimenti superiori a 25 milioni di euro, è previsto un trattamento particolare.

Per tali opere - per le quali la procedura comunitaria di finanziamento prevede la predisposizione di una specifica scheda, completa di analisi costi/benefici e la notifica alla Commissione europea ai sensi dell'art. 26 del Regolamento 1260/99 - gli orientamenti sono applicabili con decorrenza 3 luglio 2003. In caso di tipologie diverse di investimento (non sottoposti all'obbligo della notifica) le Autorità responsabili sono tenute ad applicare comunque gli orientamenti entro il 31 ottobre 2003 a prescindere dalla data di approvazione degli interventi da parte dello Stato membro (in quanto poteva essere antecedente o successiva al 3 luglio 2003).

Il binomio rigore/flessibilità degli orientamenti è motivato dal fatto che:

1. è necessario garantire il rispetto del principio di conformità degli interventi finanziati dai fondi strutturali con le disposizioni del Trattato e con le politiche comunitarie, in particolare in materia di tutela dell'ambiente;
2. è inopportuno continuare a finanziare con i fondi strutturali sia gli interventi sottoposti a procedura d'infrazione sia quelli dichiarati, dalla Corte di Giustizia, inadeguati rispetto ai limiti fissati dalla direttiva;
3. bisogna operare con maggiore flessibilità nell'applicazione delle regole, tenuto conto dei contributi al raggiungimento dei requisiti minimi previsti dalla direttiva forniti con la costruzione o l'adeguamento degli impianti di trattamento delle acque;
4. non può essere considerato un assenso della Commissione europea, sul livello di protezione

adottato dallo Stato membro, la mancata sospensione o revoca del finanziamento comunitario concesso;

5. è necessaria la disponibilità dei fondi e la costruzione dell'impianto di trattamento deve essere prevista nell'ambito di una misura o programma sottoposti a normale procedura di programmazione/approvazione;

6. non può incidere sul cofinanziamento dei fondi a copertura delle spese sostenute per i progetti in corso o realizzati in precedenza con il cofinanziamento, la classificazione di "zona sensibile" (in conformità alla direttiva) in data successiva al termine previsto dalla direttiva o la contestazione della classificazione della zona da parte della Commissione europea;

7. si tiene conto della sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia e della data di realizzazione del progetto in sede di adozione delle relative misure da parte della Commissione europea.

In caso di difformità con la direttiva, gli orientamenti, relativamente agli investimenti sottoposti a procedura di infrazione, disegnano tre scenari:

- nel primo è previsto un impegno vincolante dello Stato membro sulla conformità alla direttiva; in tal caso la Commissione europea può accettare il finanziamento del livello di trattamento proposto (gradualità), a condizione che si consegua al più presto possibile (tempestività) il trattamento prescritto dalla direttiva;
- nel secondo, più complesso, sono previste eventuali contestazioni dello Stato membro sul livello di trattamento, articolato in due opzioni:

- la Commissione accoglie le argomentazioni e le controdeduzioni scientifiche dello Stato membro e può finanziare l'investimento relativo al trattamento;

- la Commissione europea respinge le motivazioni dello Stato membro; il finanziamento del progetto è subordinato al suo impegno a fornire gli elementi tecnici a sostegno della fattibilità a con-

formare l'impianto ai requisiti ritenuti necessari dalla Corte di Giustizia e alla dimostrazione dell'adozione di misure di conservazione. In caso di mancato invio delle informazioni alla Commissione, si rischia la sospensione dei pagamenti intermedi a copertura delle spese degli interventi di trattamento fino all'avvenuta trasmissione dei dati richiesti.

Previsti anche alcuni principi di cautela. Ad esempio, in sede di approvazione di Grandi Progetti è contemplata l'introduzione di una formulazione cautelativa di adozione "con riserva" e "l'impegno dell'autorità responsabile a provvedere alla messa in conformità del progetto". Ciò stimola gli Stati membri ad avviare percorsi virtuosi per realizzare interventi successivi di adeguamento dei progetti senza obblighi per la Commissione europea di cofinanziare i miglioramenti successivi o gli impianti supplementari. Ovviamente in assenza di misure di conformità vengono bloccate, totalmente o parzialmente, le erogazioni in itinere o a saldo dei contributi;

- il terzo prevede la mancata risposta dello Stato membro alla lettera di ingiunzione o al parere motivato della Commissione europea, entro il termine fissato; ciò provoca la sospensione della domanda di contributo o il finanziamento stesso.

Prevista, infine, negli orientamenti una clausola di manutenzione con la certificazione da parte dello Stato membro, in sede di relazione finale, della conformità del trattamento ai requisiti dei regolamenti, nonché l'invio di tutte le informazioni sulle misure necessarie all'esercizio dell'impianto e gli interventi per la manutenzione; l'applicazione, da parte dello Stato membro, della direttiva, anche nel caso di carenza di fondi di cofinanziamento necessari per adeguare gli impianti; la rettifica finanziaria, da parte della Commissione europea, nel caso di inadeguato funzionamento o di impianti non conformi alla vigente normativa.

Non solo soldi

Per accompagnare il cammino della riforma del servizio idrico integrato nelle Regioni obiettivo 1, il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) prevede, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS), specifiche linee di attività da parte delle amministrazioni

Il Programma Operativo "Risorse idriche" svolge attività di supporto alle amministrazioni per la realizzazione degli investimenti cofinanziati dai fondi strutturali comunitari nelle Regioni obiettivo 1

nazionali settoriali finalizzate a soddisfare la "domanda" specialistica e mirata di assistenza da fornire ai soggetti istituzionali operanti a livello regionale e sub regionale. In tale contesto si inquadra il Progetto Operativo "Risorse idriche", a titolarità del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), che svolge azioni di affiancamento e di studio funzionali ai bisogni e alle priorità delle amministrazioni regionali o sub regionali per la realizzazione degli investimenti cofinanziati dai fondi strutturali comunitari nelle Regioni obiettivo 1. Il progetto, con una dotazione finanziaria

di 7,225 milioni di euro, ha una struttura orientata prevalentemente verso attività regionalizzate - per oltre 6 milioni di euro, pari all'84% circa della dotazione totale - a sostegno diretto delle Regioni e degli ATO o per attività strettamente funzionali allo scopo. La restante quota di 1,2 milioni di euro (16% del totale) è equamente ripartita nella misura dell'8% tra le attività a carattere trasversale e quelle a supporto della struttura centrale del MIT.

Tra queste ultime, in particolare, sono incluse la costituzione di un gruppo di studio, di una commissione tecnica interistituzionale e l'attivazione della segreteria tecnica. Il Gruppo di Studio, è formato da funzionari tecnici della Direzione del MIT e da due consulenti con competenza giuridico-amministrativa e gestionale. Gran parte degli interventi di assistenza tecnica puntano a garantire, alle Regioni e agli ATO, l'utilizzo del Sistema Informativo Territoriale (SIT) incentrato sui sistemi idrici del Mezzogiorno. Due sono le tipologie di intervento:

- la prima, parzialmente regionalizzata - rivolta principalmente alle Regioni ob. 1 e ai loro ATO - prevede, in un quadro sistematico di rete, anche l'istallazione di postazioni informatiche presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) necessarie per l'uso e la gestione del SIT;
- la seconda, prevede assistenza da parte della Sogesid s.p.a. presso gli ATO, assistenza di tipo "a sportello" fornita

dalla struttura centrale tramite un portale interattivo nonché il rafforzamento delle strutture degli ATO con l'assegnazione di personale specializzato, previa ricognizione dei fabbisogni espressi dagli enti locali nell'ambito di incontri tecnici con le Regioni e gli ATO.

Ai 22 ATO, sul versante della dotazione strumentale, sono state fornite le attrezzature informatiche, mentre sotto il profilo del rafforzo-

amento istituzionale sono state selezionate e inserite nelle loro strutture 40 unità professionali, operative già dallo scorso mese di giugno. Inoltre, sono in corso di esecuzione, a cura di Sogesid s.p.a., la predisposizione del disciplinare tecnico di portale interattivo per l'assistenza tecnico-amministrativa "a sportello" da attivare presso la Direzione generale Reti del MIT, nonché l'assistenza tecnica in loco agli ATO, modulata sulle esigenze locali, per accompagnare i processi di affidamento del servizio.

Attualmente stanno usufruendo di questi due ultimi tipi di interventi 4 ATO (su cinque) della Calabria e i 9 ATO della Sicilia.

Da segnalare ancora la realizzazione di un primo archivio sul patrimonio conoscitivo del settore idrico e l'acquisizione dei dati per la realizzazione di quello informatico delle concessioni così come previsto dalla vigente normativa sulle ac-

que.

Adeguate rilievo assumono anche le azioni trasversali - a carattere propedeutico ed effettuate a livello centrale - funzionali alla realizzazione e alla gestione di un SIT relativo agli schemi idrici.

Più specificamente si fa riferimento alla ricognizione sui sistemi esistenti, alla definizione di uno generale e alla progettazione del SIT vero e proprio.

Infine, tra le attività trasversali vanno annoverate la produzione di documenti e di materiale tecnico-scientifico di supporto all'attività degli enti gestori. E' stata avviata anche

l'attività documentale. In particolare è stata esperita la gara per la stampa di 8 pubblicazioni, di cui 3 di nuova edizione e 5 di ristampa, riguardanti gli Schemi Idrici delle Regioni ob.1 (inclusi Abruzzo e Molise).

Dall'Europa, quindi, non solo risorse finanziarie ma anche strumenti di accompagnamento, affiancamento e rafforzamento delle amministrazioni con l'obiettivo di contribuire alla graduale e compiuta attuazione della riforma dei servizi idrici e di migliorare la capacità di governo del settore nella prospettiva di realizzare - coerentemente con le conclusioni del Consiglio europeo di Göteborg - anche una gestione sostenibile della risorsa idrica.

I 22 ATO sono stati dotati di attrezzature informatiche ed unità professionali per il rafforzamento istituzionale

Sogesid al fianco della riforma

La Sogesid s.p.a. ha accompagnato il processo di attuazione della legge Galli sul sistema idrico integrato nel Sud. Interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresenta uno degli strumenti di supporto tecnico, a favore delle Regioni e degli Enti locali del Mezzogiorno, per le politiche di industrializzazione nel settore idrico. La sua missione è quella di contribuire all'attuazione delle grandi riforme introdotte con la legge n. 36/94, con il Decreto legislativo n. 152/99 e con la Direttiva comunitaria 2000/60.

In particolare - dopo il poderoso lavoro di redazione dei Piani d'Ambito e la sottostante ricognizione delle dotazioni infrastrutturali, per gran parte delle regioni del Sud - ha intensificato, nel corso del 2004, il supporto tecnico alle Amministrazioni regionali e agli Enti Locali per dare seguito agli altri adempimenti previsti dal processo di attuazione della legge 36/94 nel Mezzogiorno. In tale contesto la Sogesid, attraverso le azioni finanziate dal Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS) del Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 1, svolge attività di supporto per: l'individuazione delle criticità esistenti negli ATO; la dotazione di tecnologie informatiche ed relativo personale dedicato; la definizione e costruzione di un Sistema Informativo Territoriale (SIT) generale ed integrato sugli sche-

mi idrici del Mezzogiorno; l'individuazione di una metodologia per la catalogazione e la gestione delle concessioni idriche; la costruzione di un portale informatico per l'assistenza tecnico-amministrativa a sportello da parte del MIT e l'accesso al patrimonio informativo di settore esistente; l'assistenza agli Enti d'Ambito in Sicilia e Calabria per l'affidamento a terzi del Servizio Idrico Integrato elaborando la relativa documentazione tecnica (bando di gara, convenzione di gestione, disciplinare tecnico, Piano operativo triennale, ecc.) necessaria per effettuare la procedura di gara. Adempimento, questo, che rappresenta un'importante accelerazione nel Mezzogiorno a dieci anni dall'emanazione della legge Galli.

Al fine di promuovere un migliore utilizzo dei fondi pubblici, la Sogesid ha svolto, altresì, un'attività di "sensibilizzazione" dei soggetti locali, evidenziando i meccanismi sanzionatori e premiali adottati a livello nazionale e comunitario per accelerare la spesa, e sta mettendo a punto un progetto di sistema. Considerata la cronica carenza di progettazione di qualità nel settore idrico, la Sogesid - operando in raccordo con le Strutture regionali, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e con il Commissario Straordinario per gli interventi per l'Emergenza idrica nel Mezzogiorno (DPCM del 30 luglio 2003) - ha proseguito l'impegno in tale settore di attività a supporto, in particolare, degli interventi della

La società ha sottoscritto nel 2004 una convenzione con il Ministero dell'Economia per il monitoraggio degli APQ nel settore idrico

zio Idrico Integrato elaborando la relativa documentazione tecnica (bando di gara, convenzione di gestione, disciplinare tecnico, Piano ope-

Legge Obiettivo (in Sicilia, rifacimento dell'acquedotto di Montescuro Ovest; in Basilicata, completamento della ristrutturazione del sistema di adduzione dell'impianto irriguo di Valle Bradano e Metaponto, nonché la conturizzazione delle grandi utenze della Regione) e degli interventi per emergenze ambientali nel settore fognario-depurativo, segnatamente in Campania.

Da sottolineare anche l'attività di assistenza fornita alle Regioni Puglia e Basilicata, attraverso il gruppo di tecnici operante presso la struttura Sogesid di Matera, che ha riguardato le problematiche rilevate dall'Autorità di governo per la gestione interregionale della risorsa idrica nelle due Regioni.

In campo ambientale la Sogesid opera a supporto delle Regioni per:

- la predisposizione del Piano di Tutela delle acque (recentemente Sicilia e Campania, dopo Puglia e Calabria in fase avanzata di redazione);

- l'avvio, nel giugno 2004, del progetto di assistenza tecnica al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio nel cui ambito le principali filiere operative del progetto riguardano l'implementazione di direttive comunitarie in materia di acque.

Sempre in termini di sviluppo di nuove attività a sostegno delle Regioni del Mezzogiorno va segnalata la convenzione, sottoscritta nel 2004, con il Ministero dell'Economia - Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione - per il monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro (APQ) nel settore idrico. Oltre a realizzare moduli formativi, la Sogesid fornisce - dal giugno 2004, per un biennio - il supporto tecnico al personale regionale e ai soggetti attuatori coinvolti nell'APQ per il corretto svolgimento delle attività di monitoraggio (verifica programmazione/realizza-

zione interventi; individuazione di eventuali criticità e proposte di soluzione, ecc.).

Tra le iniziative avviate recentemente, è da segnalare l'aggiornamento e revisione del Piano Regolatore Generale degli Acquedotti in Campania e Sicilia, che rappresenta il principale strumento di pianificazione della risorsa idrica.

Nell'ambito del progetto Semide (finalizzato allo scambio di informazioni per migliorare la gestione delle risorse idriche e per il trasferimento del know-how nel bacino del Mediterraneo) - cui la Sogesid partecipa insieme ai francesi dell'Office Internationale de l'Eau e agli spagnoli del Cedex - la Commissione Europea ha assegnato un significativo contributo per lo sviluppo dell'iniziativa e sono stati creati i Punti Focali Nazionali (centri di raccolta delle informazioni sul settore idrico), di cui quello italiano - collocato in precedenza presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio - è ora, d'intesa con il Dicastero, gestito dalla Sogesid.

Sotto il profilo strategico, la Sogesid si pone come un importante strumento di supporto per la realizzazione di infrastrutture e funzionale alla modernizzazione e alla crescita della capacità istituzionale della Pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno. In tale prospettiva, data anche la necessità di rafforzare le competenze specialistiche da porre al servizio degli Enti locali, la Sogesid sta valutando l'opportunità di promuovere l'istituzione di un Master per la formazione di tecnici esperti nella gestione dei sistemi idrici nonché di manager della pianificazione e gestione delle risorse, coinvolgendo qualificate Istituzioni Universitarie.

Renato Sconamiglio
Presidente Sogesid

L'Istat dà il voto alla qualità del servizio

Nel settembre del 2001 l'Istat ha avviato, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS) alcune attività mirate al rafforzamento delle conoscenze statistiche, finanziate sia con risorse nazionali e comunitarie (70%) sia dell'Istat (30%).

Obiettivo degli interventi è quello di fornire una nuova e più tempestiva informazione di base, indicatori territoriali per la valutazione degli effetti degli interventi co-finanziati, strumenti di consultazione e fruizione dell'informazione statistica territoriale così come previsto nel Quadro Comunitario di sostegno (QCS) 2000 - 2006.

Sulle risorse idriche sono stati resi disponibili i risultati provenienti dal Sistema di indagini sulle acque (SIA) che, per permettere di valutare e monitorare gli effetti degli interventi settoriali, necessita di un continuo flusso di informazioni. Sul versante dell'Asse I "Risorse naturali" del QCS è previsto l'indicatore "Irregolarità nella distribuzione dell'acqua" definito come percentuale di famiglie che denunciano problemi nell'erogazione. Tale parametro, nonostante possa

risentire delle contingenti condizioni meteorologiche, se letto in serie storica fornisce comunque delle valide indicazioni sulle tendenze del fenomeno.

Nel periodo considerato, il divario tra il complesso delle regioni dell'obiettivo 1 e il resto dell'Italia permane elevato ma è accompagnato da una flessione pronunciata (2,2 punti percentuali) tra il 2001 e il 2002. Nel 2002 il 28,4% delle famiglie residenti nelle sette regioni dell'obiettivo 1 dichiara di avere problemi di irregolarità nell'erogazione dell'acqua; questa quota, dopo un lungo periodo di sensibile crescita, risulta in diminuzione di 4,5 punti percentuali rispetto al 2001 (32,8%). La relativa quota nazionale fa invece registrare una diminuzione minore, pari a circa 3 punti tra il 2001 e il 2002 e di poco più di un punto nel periodo 1995-2002.

Il grafico presentato mostra il dettaglio degli andamenti regionali dell'indicatore. Calabria e Sardegna sono le due regioni che mettono a segno le riduzioni più consistenti: la prima, anche se si caratterizza per un'incidenza assoluta del fenomeno ancora molto elevata (36,0%), risulta in netto calo sia rispetto all'anno precedente (-15,1 punti percentuali), sia rispetto al 1995 (-9,3 punti percentuali); la Sardegna invece, pur presentando la stessa intensità di diminuzione tra il 2001 e il 2002 della Calabria (-15,1 punti percentuali), presenta un lieve aumento rispetto al livello del 1995 (+1,7 punti percentuali).

La Sicilia, regione in cui si rileva l'incidenza maggiore del fenomeno in Italia (nel 2002 il 38,1% delle famiglie presenta problemi di irregolarità nell'erogazione dell'acqua), presenta una lieve riduzione negli ultimi due

anni (-1,5 punti percentuali) e una riduzione più consistente rispetto al 1995 (-4 punti percentuali). La Puglia sembra invece presentare una tendenza complessiva al peggioramento anche se negli ultimi due anni ha segnalato una riduzione di ben sei punti percentuali; la Campania si caratterizza, nel corso del periodo, per piccole oscillazioni accompagnate da un lieve incremento tra il 2001 e il 2002.

Le due regioni più piccole, Molise e Basilicata, presentano invece andamenti contrastanti: mentre la prima presenta una dinamica costante verso la diminuzione, sia rispetto al 1995 che all'ultimo anno, la Basilicata mostra forti segnali verso un peggioramento del fe-

nomeno.

In conclusione si può affermare che nel Mezzogiorno, seppure sulla base di dati ancora parziali, sembrano emergere chiari segnali verso un miglioramento, anche se accompagnati da meno rilevanti indicazioni di controtendenza. Va però ricordato che gli obiettivi del QCS, relativamente a tale indicatore, fissavano un target di fine periodo (2008), per le regioni obiettivo 1, intorno al 15% e quindi è necessario che nei prossimi anni questi segnali positivi si rafforzino notevolmente.

Sandro Cruciani

Istat

Percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua. Anni 1995, 2001 e 2002



Fonte: Istat, Indagine multiscopo sulle famiglie - Aspetti della vita quotidiana

L'apporto pubblico accresce i redditi

L settore idrico presenta caratteristiche strutturali che lo connotano come un servizio di pubblica utilità nel quale l'orientamento al mercato è perseguibile con notevoli difficoltà. Diversi elementi possono essere portati a sostegno di questa affermazione.

L'elevata intensità di capitale associata alle reti fisse dei sistemi idrici e l'esistenza di significativi costi irreversibili comportano tempi lunghi per il recupero degli investimenti; la rilevanza degli obblighi di servizio - in particolare l'universalità della fornitura e l'obbligo di assicurare adeguati livelli di tutela qualitativa, sanitaria e ambientale - impone vincoli di natura pubblica al gestore del servizio; il basso valore aggiunto della *commodity* idrica, riflesso dell'elevatezza dei costi di trasporto, rende poco praticabile la concorrenza fra fornitori alternativi nella fase della vendita, resa già problematica dalla difficoltà di verificare e apprezzare la qualità di partite di acqua diverse vettorate su un'unica rete di distribuzione.

In secondo luogo, il modesto rilievo che nel settore assume il progresso tecnico impedisce di trarre beneficio dai trend tecnologici che in altre industrie - il caso di scuola è quello delle telecomunicazioni ma un discorso analogo può essere fatto anche per la generazione elettrica - hanno permesso di mitigare le barriere all'entrata e i vincoli di indivisibilità tipici dei settori con caratteristiche di "monopolio naturale".

Il settore presenta tratti di maturità o, quantomeno, sembra aver esaurito una fase storica. Quasi ovunque in Europa il capita-

le fisso della filiera idrica, ormai largamente ammortizzato, è mediamente obsoleto, tanto da richiedere negli anni a venire un cospicuo sforzo di ammodernamento. Sforzo reso ancora più ragguardevole dall'esigenza di adeguare gli standard qualitativi e ambientali del settore ai nuovi, più stringenti orientamenti comunitari, definiti nella *Water Framework Directive* del 2000.

Infine, vi sono elementi specifici del quadro italiano. Gli effetti negativi dell'instabilità della normativa, soprattutto per quanto attiene alle modalità di assegnazione degli affidamenti ai gestori, e dell'incertezza dell'assetto regolatorio sono acuite dall'assenza di un'autentica autorità indipendente; si sommano alle rigidità del meccanismo tariffario - il cosiddetto "metodo normalizzato" ideato nello scorso decennio su base parametrica a fronte di una configurazione produttiva assai frammentata - nel ridurre la redditività degli investimenti, pur corretta per il rischio di regolazione e "di contesto".

Le tariffe all'utenza, basse nel confronto internazionale, non possono essere adeguate con l'intensità e la rapidità che richiederebbe l'ingente volume di investimenti, spesso concentrato nei primi anni di esercizio, necessario ad adeguare il servizio a standard adeguati di sicurezza, continuità e qualità di fornitura. Peraltro, anche qualora i meccanismi tariffari lo consentissero, un aumento delle tariffe ampio e non diluito nel tempo non sarebbe accettato dall'utenza.

In questo contesto, il modesto rendimento interno degli investimenti e la scarsa bancabilità delle iniziative - riflesso degli ele-

vati disavanzi finanziari nelle fasi iniziali della gestione - dissuadono gli investitori privati a intervenire nel settore. Lo scarso *appeal* finanziario contrasta con le prospettive moderatamente favorevoli, ma soprattutto certe, di espansione della domanda: la crescita dei volumi di acqua venduti (o smaltiti o depurati), pur modesta, è di norma stabile, essendo dominata dalle tendenze demografiche di medio periodo; la relativa rigidità della domanda al reddito e ai prezzi la rende immune dalle fluttuazioni cicliche che si riscontrano in altri servizi infrastrutturali.

Queste caratteristiche si riscontrano in numerosi Piani d'ambito (PdA) redatti per i bacini idrici "ottimali"

in cui è suddiviso il Paese. Si accentuano nel Mezzogiorno per la maggiore vetustà della rete di distribuzione, le carenze organizzative e manageriali nella gestione, la diffusione di fenomeni di morosità.

Elaborazioni condotte su dati contenuti in una recente analisi del Comitato di Vigilanza sul settore indicano che gli investimenti pro capite nel ciclo idrico, dell'ordine di 26-28 euro in termini medi annui nel Centro-Nord nell'arco dei prossimi 25-30 anni, superano i 43 euro nel Mezzogiorno (Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Secondo Rapporto sui Piani d'ambito, marzo 2004). I PdA degli ambiti meridionali presentano poi una maggiore concentrazione degli investimenti nei primi anni di gestione integrata. Il vincolo sulle risorse, dunque, "morde" più a fondo proprio dove i fabbisogni d'investimento sono

maggiori.

Una nota positiva delle Regioni obiettivo 1 è invece rappresentata dall'avanzamento istituzionale, cui hanno concorso le regole del Quadro Comunitario di Sostegno e, più specificamente l'applicazione di rigorosi criteri, opportunamente monitorati, per l'accesso ai finanziamenti comunitari e di meccanismi finanziari premiali che, in particolare alla fine del 2002, hanno determinato un significativo aumento del numero di PdA approvati (vedi pagg.21-22-23).

Nel suo insieme la situazione descritta rende dunque utile, forse inevitabile, il mante-

Il modesto rendimento e l'ingente volume degli investimenti dissuadono i capitali privati a intervenire nel settore

nimento di un forte presidio pubblico, in termini di impulso incentivante e di sostegno finanziario al settore

idrico, nel rispetto delle condizioni individuate dall'art. 29 del Regolamento CE n. 1260/99, che limitano l'entità dell'intervento comunitario in settori capaci di generare entrate attraverso i ricavi del servizio. Una proposta metodologica al riguardo era stata elaborata dal Ministero dell'Economia e Finanze - Dipartimento Politiche di Sviluppo (DPS) nel 2003, e condivisa dalla Commissione europea; era stata formulata avendo a principale riferimento infrastrutture - e i servizi da esse ottenibili - di natura "puntuale" o comunque non inserite in sistemi a rete: porti, piastre logistiche, tratti autostradali soggetti a pedaggio.

Ne derivavano difficoltà di applicazione nel caso di infrastrutture a rete, come quelle idriche, in cui i singoli interventi assumono valenza (anche reddituale) in quanto inseriti in un sistema di interdipendenze

strutturali, funzionali e organizzative. Infatti, la natura congiunta di larga parte dei costi del servizio idrico rende difficile individuare, senza eccessivi margini di arbitrarietà, il contributo delle singole opere alla formazione del conto economico.

D'altra parte, meccanismi basati sui costi incrementali o schemi di costi efficienti impiegati in altri settori si adattano con difficoltà al servizio idrico sia per la maggiore complessità organizzativa del settore, sia perché obiettivo ricorrente dell'investimento non è tanto l'espansione della capacità quanto il recupero delle perdite o il miglioramento delle condizioni di fornitura.

L'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) ha sviluppato in proposito un contributo metodologico. Esso mira ad adattare il metodo proposto dal DPS, con riferimento all'art. 29 del Regolamento comunitario 1260/99, alle caratteristiche delle reti idriche, in coerenza con l'assetto normativo ed organizzativo del settore, prevedendone un'applicazione omogenea nelle Regioni dell'obiettivo 1.

Il contributo dell'UVAL - finalizzato in un documento di lavoro in corso di definizione (La partecipazione dei fondi strutturali agli investimenti del settore idrico: una metodologia di determinazione, novembre 2003) - muove dalla considerazione dell'unità territoriale tipica del servizio idrico integrato, il Piano d'Ambito.

Riconoscendo l'impossibilità, pratica e teorica, di "sezionare" il Piano secondo criteri funzionali o progettuali, viene sviluppata l'ipotesi alternativa della suddivisione in successive fasi temporali, tipicamente triennali.

Secondo questa logica, si simulano valori dei ricavi del servizio, netti dei costi opera-

tivi riconosciuti dal metodo tariffario, riferendoli a una porzione del PdA limitata, "troncata" nel tempo, ma compatibile con il profilo temporale della rendicontazione comunitaria. Per tale porzione è possibile calcolare un unico tasso di cofinanziamento, da applicare a tutte le opere in essa contenute.

L'ipotesi di ripartizione temporale, anziché funzionale, trova un'intuitiva corrispondenza con la prassi dei Piani Operativi Triennali - i cosiddetti POT - che costituiscono il normale strumento di programmazione esecutiva con cui viene data attuazione agli investimenti previsti dal PdA.

I risultati delle simulazioni mostrano che il contributo pubblico, in particolare quello comunitario, è essenziale per accrescere la modesta redditività finanziaria esibita dai PdA. Senza il suo apporto, la regola tariffaria, correttamente improntata al criterio di *full costing*, implicherebbe rilevanti perdite di gestione ovvero imporrebbe il rinvio di opere necessarie all'ammodernamento del servizio e all'adeguamento agli standard comunitari, quando non ne impedirebbe la realizzazione *tout court*.

Le simulazioni evidenziano comunque la tendenza della maggior parte delle gestioni a conseguire gradualmente risultati di sostenibilità finanziaria. Al miglioramento della redditività concorre in misura evidente l'apporto pubblico, assicurato anche dai Fondi Strutturali, a riprova della validità degli schemi di finanziamento degli investimenti ispirati a logiche partenariali.

Piero Rubino
UVAL

"Chi inquina paga" nei fondi strutturali

Il principio "chi inquina paga" (art. 174, comma 2 del trattato delle Comunità Europee) è uno degli elementi fondanti delle politiche comunitarie in materia ambientale. Intuitivamente indica che i responsabili di fenomeni di inquinamento o, in senso più ampio, di danni causati all'ambiente, debbano farsi carico dei costi necessari ad evitare o riparare l'inquinamento o il danno.

La concreta applicazione del Principio appare però più complessa. Primo perché implica la quantificazione economica di un fenomeno che per sua natura è difficilmente monetizzabile. Secondo perché la sua applicazione esige il perfezionamento di un quadro normativo, istituzionale e organizzativo che può risultare, come nel caso del settore idrico, molto articolato e complesso. Non è sufficiente identificare i responsabili, definire gli obblighi di pagamento funzionali al raggiungimento di obiettivi di qualità ambientale stabiliti dalla normativa di riferimento o dalla politica di settore, ma occorre anche individuare i meccanismi, obbligatori o volontari, di pagamento e le relative sanzioni nel caso di mancato pagamento.

Uno specifico Gruppo di lavoro istituito nell'ambito della Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità di Programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006 ha elaborato una proposta di metodologia di analisi del grado di applicazione del "chi inquina paga."

Il documento ha evidenziato l'opportunità di prevedere due livelli di indagine. In primo luogo, è necessario conoscere a che punto ci si trovi nel processo di adattamento (valutazione "di processo"). Una volta verificata la conclusione del percorso, si può valutare il grado di efficacia degli strumenti messi in campo nell'attuare il Principio (valutazione "di risultato"). Per quanto attiene al settore idrico l'analisi è stata rivolta al solo segmento della raccolta e

trattamento delle acque reflue, tralasciando l'adduzione e la distribuzione dell'acqua potabile. Questa scelta è derivata dalla evidenza che, mentre il conferimento di reflui è un'azione che produce esclusivamente inquinamento, l'approvvigionamento dell'acqua potabile appare un diretto utilizzo delle risorse naturali che può quindi produrre differenti impatti sul contesto ambientale.

La valutazione "di processo" ha indagato il livello di completamento degli adattamenti necessari all'applicazione del Principio che, per il settore delle acque reflue, consiste nell'applicazione di un corrispettivo a fronte del conferimento e trattamento degli scarichi. Il contesto normativo appare quasi totalmente completato ed ha infatti individuato nella tariffa lo strumento tecnico di applicazione del Principio. Per le Regioni obiettivo 1 gli adeguamenti istituzionali e organizzativi non sono ancora del tutto conclusi. A dieci anni dalla riforma introdotta dalla legge n.36/94 (legge Galli), l'istituzione del Servizio Idrico Integrato e la piena operatività dei gestori degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) sono obiettivi centrati in poche realtà territoriali.

L'analisi è stata effettuata sulla base di un "percorso tipo" ("paradigma" di riferimento), articolato in 8 macro fasi (1. Individuazione della criticità ambientale; 2. Individuazione della tipologia dei soggetti responsabili dell'inquinamento; 3. Specificazione degli obiettivi ambientali; 4. Definizione delle misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi ambientali; 5. Selezione dello strumento; 6. Introduzione dello strumento; 7. Avvio all'esecuzione; 8. Funzionamento a regime dello strumento).

Nella tabella presentata si riportano le macrofasi "6", "7" e "8" del "percorso tipo" e le principali fasi della legge Galli analizzate dal Gruppo di lavoro per valutare il grado di applicazione del "chi inquina paga" nel settore idrico.

Per i 22 ATO delle Regioni ob 1, l'analisi ha evidenziato il completamento del quadro amministrativo e un generale avanzamento di quello organizzativo e gestionale. Anche se in un contesto fortemente dinamico, a fine 2003 era possibile registrare l'applicazione della tariffa d'Ambito nei soli ATO Basilicata e Puglia.

Di conseguenza è apparso prematuro procedere ad una valutazione "di risultato" che comportava oggettive difficoltà ad indagare sul "se e in quale misura" coloro che conferiscono reflui nelle pubbliche fognature sono soggetti al pagamento di un corrispettivo commisurato al livello di inquinamento prodotto. Solo nei casi di completa applicazione

della riforma prevista dalla legge Galli vi è infatti la sicurezza che, a livello di ATO, le tariffe applicate siano correlate agli oneri corrispondenti all'attivazione del servizio di raccolta e depurazione dei reflui. Nonostante la non completa attivazione a regime dello strumento tariffario, sono state individuate alcune direttrici di analisi "di risultato" che, nel momento in cui saranno disponibili serie storiche sui gettiti tariffari e i relativi carichi inquinanti, potranno meglio consentire la valutazione dell'applicazione del Principio nel settore idrico.

Lorenzo Furia
ATO Medio Valdarno

"Percorso tipo" di attuazione del principio "chi inquina paga" nel settore idrico

Macro Fase	Sottofase	Fase attuativa della Legge 5.1.1994, n. 36
6. Introduzione dello strumento autorità nazionali, regionali e locali	Adozione formale	Entrata in vigore
	Elaborazione di normativa di attuazione	Emanazione delle norme regionali di recepimento della Legge 36/94 (Regioni)
7. Avvio dell'esecuzione	Mobilizzazione delle risorse (Definizione del quadro amministrativo; Pianificazione e definizione del quadro organizzativo gestionale)	a) Delimitazione degli ATO; b) Definizione e disciplina delle forme e dei modi della cooperazione tra gli enti locali; c) Definizione convenzione tipo per la disciplina dei rapporti tra enti locali e soggetto gestore del SII; d) Costituzione e insediamento dell'Autorità d'Ambito e stipula della eventuale convenzione ex lege 142/1990 che stabilisce la forma di cooperazione tra enti locali (Regioni; Province e Comuni) Organizzazione del Servizio idrico integrato (ricognizione delle infrastrutture, individuazione delle gestioni preesistenti e in concessione; Predisposizione e approvazione del Piano di Ambito; Individuazione del gestore in base alle norme sui servizi pubblici locali e affidamento del servizio) (Province e Comuni)
	Attivazione dello strumento	Operatività del gestore del SII e conseguente avvio applicazione tariffa come da Piano d'Ambito (art. 9, co. 2 e art. 13) (Gestore unico)
8. Funzionamento a regime dello strumento		Applicazione tariffa a regime (Gestore unico)

Programmazione in versione ambientale

La programmazione comunitaria con le sue regole rigorose e le sue scadenze inderogabili si è dimostrata un terreno particolarmente fertile per sperimentare e innovare i percorsi di utilizzo delle risorse finanziarie in modo da orientarle maggiormente verso la "qualità" ambientale, coniugando la duplice esigenza di non perdere di vista l'elemento

Esemplificazione di criteri per l'assegnazione preferenziale di risorse

TIPOLOGIA DI PROGETTO : Accumulo; Captazione e adduzione; Rete idrica; Stoccaggio e sollevamento acqua potabile; Stoccaggio e sollevamento acque reflue

- Tassi di partecipazione differenziati per le linee di intervento con minore pressione sul consumo di risorse idriche.
- Punteggi premiali di valutazione per i progetti presentati da soggetti gestori con bilanci economici non deficitari.
- Punteggi premiali di valutazione per i progetti che agiscono sulla riduzione delle perdite e sull'ottimizzazione dei consumi idrici.
- Punteggi premiali per progetti presentati da soggetti ricadenti in ATO già delimitati e Autorità d'Ambito già costituite.
- Punteggio premiale di valutazione per i soggetti che cofinanziano con risorse private e in proporzione all'entità della compartecipazione privata.
- Ammissibilità dei progetti, anche quelli a livello aziendale, subordinata alla concessione idrica o all'autorizzazione all'emungimento rilasciata dagli uffici regionali competenti.
- Applicazione di tassi premiali e punteggi di merito favorevoli ai progetti che prevedono il riuso delle acque trattate, se idonee, per conseguire un significativo risparmio della risorsa idrica.
- Attribuzione di punteggi premiali per gli investimenti diretti all'installazione dei sistemi di misura dell'acqua.
- Modulazione dei punteggi di valutazione dei progetti da finanziare sulla base di una graduatoria di priorità. (approvvigionamento, ammodernamento, e riduzione delle perdite, utilizzo di sistemi tecnologici all'avanguardia mirati al risparmio della risorsa idrica.
- Tassi premiali di finanziamento e punteggi di valutazione incrementali per i progetti che prevedono l'utilizzo dei fanghi di depurazione in alternativa dell'invio a discarica.
- Tassi premiali di finanziamento e punteggi di valutazione incrementali per i progetti che prevedono il riuso di acque reflue trattate.
- Ammissibilità da subordinare all'esistenza della concessione idrica o al bilancio idrico.
- Punteggio premiale di valutazione per i soggetti che cofinanziano con risorse private e in proporzione all'entità della compartecipazione privata.

quantitativo (livello di spesa dei programmi) e quello qualitativo.

Sull'ambiente e sulla necessità di migliorare la qualità ambientale dei programmi e degli investimenti un Gruppo di lavoro della Rete delle Autorità Ambientali e della Programmazione - *Indirizzi metodologici per l'integrazione della componente ambientale nei Programmi Operativi* - ha svolto diverse attività di studio e approfondimento. Particolare attenzione è stata rivolta anche all'elaborazione di indirizzi tecnici e metodologici di supporto alle Autorità responsabili dei programmi europei per contribuire in tal modo alla programmazione e realizzazione ottimale degli interventi. Anche per l'acqua il

Gruppo di lavoro ha messo a punto un set di strumenti per indicare, ai soggetti interessati, i requisiti sulla cui base fissare regole di accesso ai finanziamenti (criteri di selezione) e di scelta dei progetti per la concessione di finanziamenti (criteri di valutazione).

Nelle tabelle riportate, per tipologia di progetto, viene presentato un elenco indicativo di suggerimenti messi a disposizione delle Amministrazioni interessate per una corretta impostazione delle regole dei programmi e dei bandi per la ricognizione del parco progetti territoriale nonché per strutturare la griglia di criteri utilizzabili ai fini della valutazione delle proposte progettuali.

Esemplificazione di metodi per l'assegnazione preferenziale di risorse

TIPOLOGIA DI PROGETTO

Rete fognaria; Trattamento e depurazione delle acque

- Punteggi premiali di valutazione per i progetti inseriti in ATO approvati e Autorità d'Ambito già costituite.
- Tassi di premiali di partecipazione finanziaria per i progetti che prevedono l'installazione di sistemi di controllo delle perdite.
- Modulazione dei punteggi di valutazione dei progetti da finanziare sulla base di una graduatoria di priorità. (approvvigionamento, ammodernamento, riduzione delle perdite, utilizzo di sistemi tecnologici all'avanguardia mirati al risparmio della risorsa idrica).
- Ammissibilità a finanziamento dei progetti di depurazione sulla base di un sistema di gestione costituito ed un piano di investimenti per un periodo proporzionale e comunque non inferiore ad almeno la metà della durata degli impianti.
- Punteggi premiali di valutazione per gli impianti tecnologici rivolti alla riduzione dell'inquinamento (batterologico e/o di sostanze eutrofizzanti) di acque reflue da depurare.
- Tassi premiali di finanziamento per i progetti di depurazione integrati con progetti che prevedono il riuso delle acque depurate.
- Tassi premiali di finanziamento e punteggi di valutazione incrementali per i progetti che prevedono l'utilizzo dei fanghi di depurazione in alternativa dell'invio a discarica.
- Tassi premiali di finanziamento e punteggi di valutazione incrementali per i progetti che prevedono il riuso di acque reflue trattate.
- Allocazione finanziaria da destinare agli impianti di fitodepurazione per il miglioramento della qualità delle acque dolci tributarie e per una migliore gestione degli stessi

Il settore idrico tra normativa nazionale e comunitaria

Le politiche del settore idrico devono fare i conti con l'evoluzione della gestione delle risorse naturali. A livello europeo si è andata sempre più consolidando una visione meno settoriale, nell'ambito di un quadro strategico in cui il fattore ambiente è una delle componenti fondamentali.

Si va determinando, ormai, una disciplina incentrata su politiche integrate in linea con gli obiettivi e gli indirizzi strategici delineati nel Consiglio europeo di Göteborg e declinati nelle azioni prioritarie del Programma d'Azione Comunitario per l'Ambiente.

Gli strumenti normativi

Il governo del settore idrico, nei prossimi anni, dovrà fare riferimento, in particolare, agli strumenti di pianificazione settoriale stabiliti dalla normativa nazionale (D. Lgs. 152/99) e comunitaria (Direttiva quadro 2000/60/CE) che rispettivamente prevedono:

- al comma 1 dell'art. 44 del D.Lgs. 152/99, il *Piano di Tutela delle Acque* da adottare entro il 31.12.2003, che costituisce il Piano stralcio di settore del Piano di Bacino (di cui al comma 6 ter, art. 17, Legge 183/89);
- all'art. 13 della Direttiva quadro 2000/60/CE in materia di acque, il *Piano di gestione del bacino idrografico*, da adottare entro il 22.12.2009, che rappresenta lo strumento di pianificazione necessario al conseguimento degli obiettivi ambientali.

Il *Piano di Tutela delle Acque* e il *Piano di gestione del bacino idrografico*, pur caratterizzati da parziali analogie nei contenuti tecnici, si differenziano per il diverso approccio o grado di estensione delle informazioni necessarie alla loro elaborazione,

con un profilo maggiormente stringente in favore della Direttiva 2000/60/CE. Differenze riguardano, per esempio, alcuni aspetti della descrizione delle caratteristiche dei corpi idrici superficiali e delle acque sotterranee, per i quali la direttiva richiede, su alcuni elementi caratterizzanti, maggiore approfondimento del livello di conoscenza. Altre divergenze emergono in tema di stima dell'inquinamento da fonte puntuale e diffusa, ma anche, ad esempio, sul livello conoscitivo delle aree sensibili e vulnerabili, definite dalla specifica normativa, e sugli elementi cui applicare programmi di monitoraggio da hoc.

Nei prossimi mesi, anche in vista della programmazione dei fondi strutturali 2007 - 2013, le amministrazioni centrali e regionali di settore (Ministero dell'Ambiente; Regioni; Ministero delle Politiche Agricole; Agenzia Nazionale e Regionale per la Protezione dell'Ambiente; ecc.) saranno chiamate a definire una propria strategia operativa volta a colmare i ritardi già riscontrati nelle fasi di attuazione della normativa nazionale e comunitaria. Dovranno, infatti, essere avviati e/o definiti gli schemi dei vari adempimenti nonché posti in essere una pluralità di strumenti tecnici e finanziari necessari ad accelerare il complesso percorso istituzionale di recepimento, in modo da preparare le condizioni essenziali per un governo della risorsa idrica improntato ai principi di sostenibilità ambientale.

Le attività

Al fine di effettuare una ricognizione sui progressi compiuti dalle Regioni obiettivo 1 e 2 nell'attuazione della normativa nazionale e comunitaria un Gruppo di lavoro interministeriale (Ministero dell'Economia, Ministero dell'Ambiente e la

sua task force) - istituito nell'ambito della Rete delle Autorità Ambientali e della Programmazione - ha avviato una serie di incontri con le strutture regionali di governo del settore. Le informazioni confluirono in uno specifico rapporto per una riflessione a supporto del processo di revisione della programmazione/attuazione settoriale nel restante periodo 2005/2008.

Sul versante operativo il gruppo ha proposto, laddove possibile, un percorso a doppio binario con due linee d'azione contestuali e parallele. In primo luogo, è stata segnalata l'opportunità di concentrare gli sforzi per dotarsi del *Piano di Tutela delle acque* di cui risulta già scaduto il termine per l'adozione (31.12.2003) ed è di prossima scadenza quello per l'approvazione (31.12.2004). Si deve mirare, quindi, in prima approssimazione, ad una sua impostazione compatibile con le caratteristiche richieste dal futuro *Piano di gestione di bacino idrografico* previsto dalla Direttiva 2000/60/CE in modo da evitare che si venga a definire uno strumento di pianificazione tecnicamente superato all'atto della sua stessa adozione. In seconda battuta, ha suggerito di puntare alla concreta creazione delle condizioni per anticipare l'adozione del *Piano di gestione di bacino idrografico* (scadenza nel 2009), mettendo in atto tutte le iniziative propedeutiche alla sua elaborazione, adozione e approvazione.

Per la definizione degli strumenti di pianificazione si renderanno indispensabili, tra l'altro, attività di aggiornamento, rilevazione e/o sistematizzazione dei dati necessari: alla rappresentazione cartografica dell'ubicazione e del perimetro dei corpi idrici superficiali e sotterranei; alla definizione sintetica degli impatti significativi derivanti dalle attività umane; alla rappresentazione cartografica delle aree protette; alla mappatura delle reti di monitoraggio atte a verificare lo stato ecologico e chimico delle acque superficiali e quello chimico e quantitativo di quelle sotterranee; alla

verifica dello stato delle aree protette; all'analisi economica sull'utilizzo della risorsa idrica; alla realizzazione di specifiche misure per la protezione delle acque, all'applicazione del principio del recupero dei costi dell'utilizzo idrico; al controllo sugli scarichi da fonti puntuali; alla lotta contro l'inquinamento idrico; all'informazione e la consultazione del pubblico.

La complessità e molteplicità delle iniziative da intraprendere potrà essere sostenuta attraverso un utilizzo più efficace delle risorse di assistenza tecnica rese disponibili dal Quadro Comunitario di Sostegno. Lo sforzo finanziario non potrà prescindere dalla missione di supporto nelle sue componenti regionali, attraverso i Programmi Operativi Regionali e nazionale, attraverso il Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema.

Il mese di dicembre 2004 rappresenta una tappa cruciale nel panorama del nuovo approccio alla tutela delle acque. Scadono i termini previsti per l'approvazione dei *Piani di Tutela* e alcuni adempimenti previsti dalla Direttiva quadro (artt. 5 e 6). L'attivazione di nuove azioni mirate di assistenza tecnica e la razionalizzazione di quelle esistenti può permettere al nostro Paese di raggiungere significativi traguardi nell'ambito della nuova politica di governo delle risorse idriche. Da realizzare concrete misure per anticipare, se possibile, gli adempimenti della direttiva e precostituire le condizioni per l'impostazione della programmazione settoriale comunitaria per il periodo 2007 - 2013, oramai dietro l'angolo. Questo approccio va nella stessa direzione delle nuove linee guida emanate recentemente dall'Organizzazione mondiale della sanità ad uso dei governi nazionali per la elaborazione della legislazione e degli standard in materia di qualità dell'acqua.

UNIONE EUROPEA

Quadro Comunitario di Sostegno
Obiettivo 1 2000-2006

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ministero per la Politica di Sviluppo
Servizi per la pubblica amministrazione e i centri di competenza

Con i Fondi europei, 51.000 milioni di euro
per le regioni italiane del Sud che vogliono crescere

L'Europa può farci grandi

www.qcs.tesoro.it



www.qcs.tesoro.it