

**Il governo dei servizi idrici nel Mezzogiorno: dall'intervento
straordinario a quello ordinario**

Materiali informativi

Roma maggio 1993

Indice

- **Presentazione**
- **Situazione dei sistemi idrici nel Mezzogiorno**
- **Risorse necessarie per i soli interventi di completamento**
- **funzionale ed integrazione delle opere ex intervento straordinario**
- **Stato attuativo della legge 36/94 nel Mezzogiorno**
- **Fondi strutturali CE (risorse per schemi idrici nel Mezzogiorno)**

Presentazione

IL GOVERNO DEI SERVIZI IDRICI NEL MEZZOGIORNO: dall'intervento straordinario a quello ordinario

Una prima iniziativa per il Mezzogiorno

Con la sua prima iniziativa, il GRUPPO 183 avanza alcune proposte sul governo delle acque nei bacini del Mezzogiorno (dove la legge 183 finora è scarsamente applicata), con particolare riferimento alla gestione dei servizi idrici.

In questa fase di passaggio dall'intervento straordinario a quello ordinario, essenziali diventano le scelte degli strumenti di governo e di controllo della risorsa e la chiarezza nelle responsabilità di gestione, per assicurare ai cittadini la produzione di servizi normali ed efficienti.

Soprattutto nel Mezzogiorno appare necessario, nell'applicare la nuova disciplina dei servizi idrici prevista dalla legge 36/94, (che si presenta come diretta articolazione della legge 183/89):

- dare netta priorità al **funzionamento ordinario** e alla **manutenzione** rispetto alla moltiplicazione delle grandi opere fini a se stesse, senza attenzione alla continuità della fornitura dell'acqua e alle perdite in rete (nel Sud, mediamente, oltre il 30%). *"Il recupero del 60% delle perdite in atto, tecnicamente possibile allo stato attuale delle tecnologie e senza sostituzioni delle reti, comporterebbe il raggiungimento di dotazioni pro capite allineate alla media nazionale ed europea"¹ ;*
- realizzare la più netta separazione tra la regolazione -pubblica- della risorsa acqua e la gestione -d'impresa- dei servizi di acquedotto, fognatura, depurazione;
- promuovere la qualificazione di strutture tecniche-amministrative-finanziarie responsabili ed efficienti, delle Regioni e degli Enti locali.

¹ Ministero del Bilancio e della Programmazione, Rapporto del gruppo di esperti per le linee di un piano globale nel settore idropotabile.

Non appare infatti credibile alcuna volontà di programmazione dei servizi **senza una efficiente struttura tecnica pubblica di pianificazione e controllo**.

Tanto più quando spetta alla responsabilità pubblica disciplinare le tariffe a copertura dei costi della produzione dei servizi, controllare l'efficacia della gestione, tutelare i cittadini: governando, a scala di bacino, la regolazione della risorsa sulla base del bilancio tra disponibilità (limitata) e domanda crescente (per usi civili, energetici, irrigui, industriali, turistici di norma in conflitto tra di loro) .

Alcune proposte specifiche

Per l'immediato il GRUPPO 183 propone di:

- qualificare il ruolo transitorio della **Società gestione impianti idrici (SOGESID)**: prevista dal DLGS 96/93 ed istituita ai sensi del DM 27.1.94) per:
 1. promuovere accordi di programma con ciascuna Regione interessata per la formazione di qualificate strutture tecniche di coordinamento in capo alla stessa Regione;
 2. verificare -congiuntamente a Regione e governi locali- lo stato delle opere finanziate nell'ambito dell'intervento straordinario, la loro rispondenza alla necessità di un servizio normale, le modalità del loro completamento. Con l'obbligo di sostituire le Regioni in caso di inadempienza.
 3. trasferire le opere tuttora in capo al Commissario liquidatore alla Sogesid e alla programmazione comune con la Regione.
 4. sottoporre al controllo del Parlamento una relazione annuale sullo stato di attuazione degli accordi di programma e sul passaggio alla gestione ordinaria dei servizi, secondo quanto stabilito dalla stessa legge 36.

A questo fine il GRUPPO 183 avanza una specifica proposta di **emendamento dell'art. 9 del DL 123/95**, che nel testo attuale rilancia una inaccettabile ed inefficace riappropriazione centralistica;

- utilizzare i **fondi strutturali comunitari 1994-99** sulla base degli indirizzi del Programma operativo multiregionale, finalizzato al sostegno della realizzazione di **servizi normali e alla responsabilizzazione diretta delle Regioni e Governi locali**: *"una gestione efficiente delle infrastrutture esistenti, ereditate dagli investimenti effettuati in passato e i cui costi sono stati ampiamente ammortizzati a totale carico della spesa pubblica, dovrebbe almeno pervenire -anche attraverso forme di adeguata integrazione - ad auto finanziare l'ordinaria manutenzione. Al tempo stesso, la crescita di gestioni integrate -ovvero una maggiore responsabilizzazione dei soggetti gestori delle reti finali di distribuzione- dovrebbe consentire una allocazione delle risorse maggiormente orientata alla soluzione dei problemi di dispersione nelle fasi di distribuzione finale "*. Il programma, dell'importo complessivo di 2008 milioni di ECU, è ora coperto dal cofinanziamento dello Stato (D L 123/95, art. 9, 1° comma). Secondogli indirizzi e gli indicatori del Programma, la realizzazione degli investimenti previsti attiverebbe- direttamente ed indirettamente- 60.000 unità di lavoro nella fase di cantiere (15 unità di lavoro per ogni miliardo speso).²

² Programma operativo "Ampliamento e adeguamento della disponibilità e dei sistemi di adduzione e distribuzione delle risorse idriche nelle Regioni dell'obiettivo 1" Ministero dei Lavori pubblici, novembre 1994

- Realizzare il **riassetto complessivo degli enti gestori** di servizi idrici integrati sottoposti alla vigilanza statale, riportando alla responsabilità delle regioni e degli Enti locali le loro competenze di regolazione e controllo (entro il 4 febbraio scorso secondo l'art. 10 della legge 36/94). In particolare, per **l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese (EAAP)** e per **l'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e della trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia (EIPLI)**, il GRUPPO 183 fa propria la proposta di risoluzione presentata alla Camera dal gruppo progressista-federativo il 15.12.1994 che prevede la promozione da parte del Governo di un **accordo di programma** con le Regioni interessate- Puglia, Basilicata, Campania e Molise- in vista della istituzione di una **Autorità di bacino di rilievo Nazionale** per l'insieme dei bacini interessati dall'EAAPP e dall'EIPLI per la regolazione degli usi civili irrigui, energetici, industriali, turistici e con i compiti e le responsabilità fissati dalla legge 183/89. Ora, di fronte ai ritardi del Governo e alla inerzia delle Regioni, appare necessario procedere al **commissariamento dell'EAAP** (l'EIPLI è già commissariato) per verificare compiutamente la situazione dei due Enti, promuovere gli atti necessari al passaggio al nuovo regime ordinario e le azioni immediate di intervento. In modo trasparente, efficace e tempestivo, sollecitando l'assunzione di responsabilità delle Regioni e dei Governi locali, sotto il controllo e il monito raggio della apposita Commissione parlamentare.

Roma 17 maggio 1995

pagg. 21 e 66.

Il programma è diviso in tre sottoprogrammi:

1. completamento dei programmi di adeguamento dei sistemi acquedottistici;
2. adeguamento delle infrastrutture acquedottistiche negli ambiti ottimali di gestione integrata;
3. assistenza alla realizzazione del Programma operativo.

Situazione dei sistemi idrici nel Mezzogiorno

LA MANCANZA D'ACQUA NEL SUD

Popolazione di centri e nuclei abitati, con acqua insufficiente
(Fonte Istat – 1987)

Abruzzo	744.870	71.0
Molise	253.985	88.4
Campania	4.196.545	82.4
Puglia	2.600.563	69.4
Basilicata	342.106	64.0
Calabria	1.609.509	88.4
Sicilia	2.627.659	55.3
Sardegna	829.439	53.8
Italia	17.878.511	34.6

Risorse idriche superficiali per ripartizione geografica
(Fonte: Conferenza nazionale sulle acque)

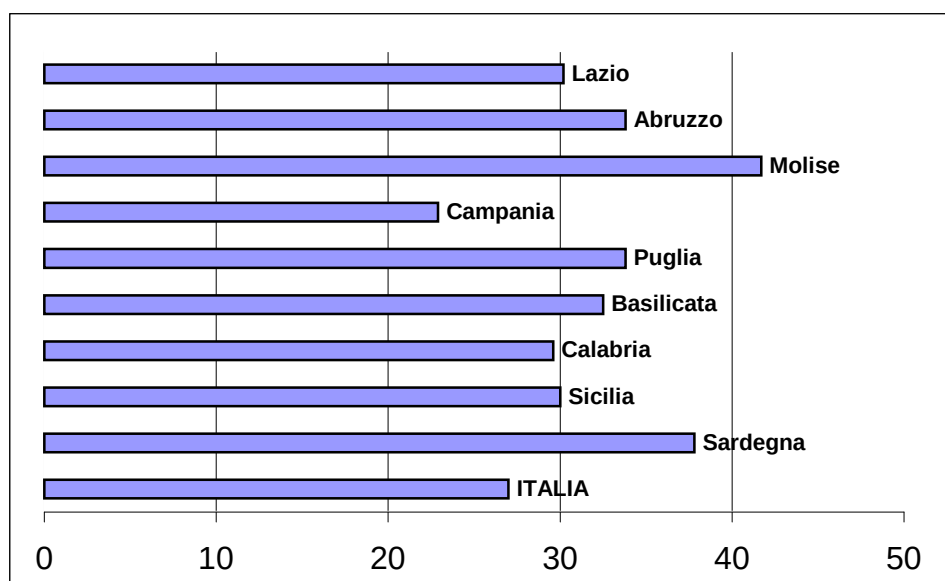
NORD	52.8%
CENTRO	19.4%
SUD	20.7%
ISOLE	7.1%

Acqua addotta, immessa in rete, erogata e dispersione per regione al 1987
Migliaia di metri cubi e valori percentuali

REGIONI	ACQUA			DISPERSIONE	
	Addotta	Immessa in rete	Erogata	v.a.	% acqua addotta
Lazio	881.111	855.525	615.013	26.098	30.2
Abruzzo	215.698	202.741	142.623	73.075	33.8
Molise	51.160	46.727	29.814	21.346	41.7
Campania	628.465	610.853	484.141	144.324	22.9
Puglia	474.225	406.327	313.654	160.601	33.8
Basilicata	94.496	80812	63.759	30.737	32.5
Calabria	340.164	305.512	239.398	100.76	29.6
Sicilia	544.471	525.704	381.086	163.385	30.0
Sardegna	254.212	194.842	157.968	96.244	37.8
ITALIA	7.940.807	7.332.274	5.796.65	2.144.142	27.0

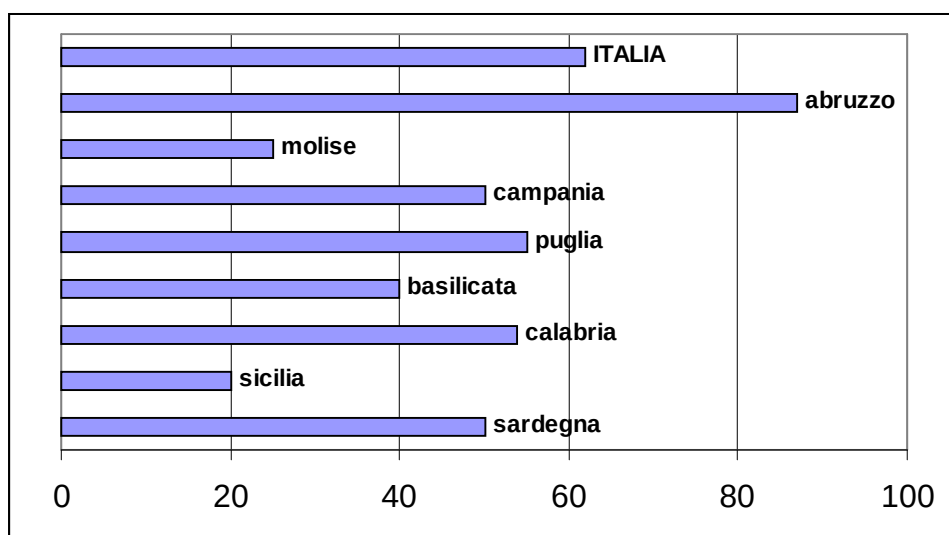
Dispersione idrica per regione al 1987 (Valori percentuali)

Fonte Istat 1993



Popolazione realmente servita da impianti di depurazione (Valori percentuali)

Fonte: ISTAT/Ministero Ambiente 1991 (situazione regionale al 1987)



Risorse necessarie per i soli interventi di completamento funzionale ed integrazione delle opere ex intervento straordinario

*n.b. primi rilevamenti
(fonte Sogesid)*

Tab.1 – Interventi urgenti di completamento funzionale e razionalizzazione per regione e tipologia di denominazione (importi in miliardi di lire)

Regione	Disinquinamento	Schemi di offerta potabile	Programma di recupero di efficienza e controllo per le reti di distribuzione idrica	TOTALE
Lazio		55	10	65
Abruzzo		110	30	140
Molise			20	20
Campania	128	72	60	260
Basilicata		8		8
Calabria	8	343	50	401
Sardegna		48		48
Sicilia	87	30	50	167
TOTALE	223	666	220	1109

Tab. 2- Altri interventi di completamento, adeguamento e razionalizzazione (importi in migliaia di lire)

Regione	Disinquinamento	Schemi di offerta potabile	Programma di recupero di efficienza e controllo per le reti di distribuzione idrica	TOTALE
Lazio				0
Abruzzo		20		20
Molise		158	101	259
Campania	700	50	92	842
Basilicata			60	60
Calabria				0
Sardegna		30		30
Sicilia		185	10	195
TOTALE	700	443	263	1406

Tab. 1.1 – Articolazione delle fonti di copertura finanziaria degli investimenti in Tab.1
(importi in miliardi di lire)

Regione	Ex art.19 D.Lgs 96/93 (a)	Altri fondi pubblici nazionali (PTTA, L.80/84, L.246/89) (b)	QCS – Obb.1 Asse risorse idriche Asse Ambiente (c)	Mutui (d)	TOTALE
A. Disinquinamento					
Lazio					
Abruzzo					
Molise					
Campania	68	40	20		128
Basilicata					
Calabria	8				8
Sardegna					
Sicilia	32	50		5	87
TOTALE A	108	90	20	5	223
B. Schemi di offerta idropotabile					
Lazio	5			50	55
Abruzzo	60		50		110
Molise					
Campania	28	11	33		72
Basilicata	8				08
Calabria	83	100	140	20	0343
Sardegna			48		48
Sicilia			30		30
TOTALE B	184	111	301	70	666
C. Usi multisettoriali					
Lazio	2	2		6	10
Abruzzo	9		9	12	30
Molise	6		6	8	20
Campania	9	9	18	24	60
Basilicata					0
Calabria	15		15	20	050
Sardegna					
Sicilia	15		15	20	50
TOTALE C	56	11	63	90	220
Nel complesso					0
Lazio	7	2		56	65
Abruzzo	69		59	12	140
Molise	6		6	08	20
Campania	105	60	71	24	260
Basilicata	8				08
Calabria	106	100	155	40	401
Sardegna	0		48		48
Sicilia	47	50	45	25	167
TOTALE A+B+C	348	212	384	165	1109

Percentuale di utilizzazione delle fonti pubbliche nazionali: $(a)+(b) / \text{totale} = 50,4\%$

Tab. 2.1 – Articolazione delle fonti di copertura finanziaria degli investimenti in Tab.2
(importi in miliardi di lire)

Regione	Ex art.19 D.Lgs 96/93 (a)	Altri fondi pubblici nazionali (PTTA, L.80/84, L.246/89) (b)	QCS – Obb.1 Asse risorse idriche Asse Ambiente (c)	Mutui (d)	TOTALE
A. Disinquinamento					
Lazio					0
Abruzzo					0
Molise					0
Campania	300	200	50	150	700
Basilicata					0
Calabria					0
Sardegna					0
Sicilia					0
TOTALE A	300	200	50	150	700
B. Schemi di offerta idropotabile					
Lazio					0
Abruzzo			5	15	20
Molise	80		78		158
Campania	15		15	20	50
Basilicata					0
Calabria			0	0	0
Sardegna	15		15		30
Sicilia	93		92		185
TOTALE B	203		205	35	443
C. Usi multisettoriali					
Lazio					0
Abruzzo					0
Molise	51		50		101
Campania	46		46		92
Basilicata	30		30		60
Calabria					0
Sardegna					0
Sicilia	5		5		10
TOTALE C	132		131	0	263
Nel complesso					
Lazio				0	0
Abruzzo			5	15	20
Molise	131		128	0	259
Campania	361	200	111	170	842
Basilicata	30		30	0	60
Calabria				0	0
Sardegna	15		15	0	30
Sicilia	98		97	0	195
TOTALE A+B+C	635	200	386	185	1406

Percentuale di utilizzazione delle fonti pubbliche nazionali: (a)+(b) /totale = 52,3 %

Stato attuativo della legge 36/94 nel Mezzogiorno

Al momento dello scioglimento dei Consigli regionali

- aveva deliberato le norme attuative: Lazio
- avevano sottoposto le norme all'approvazione delle rispettive Giunte: Basilicata, Campania, Molise e Puglia
- aveva elaborato la proposta di legge: Calabria
- non avevano elaborato la proposta di legge: Abruzzo e Sicilia

In particolare

Abruzzo: la commissione di studio aveva licenziato due proposte opposte.

La prima prevede un solo ambito in coerenza con il sistema acquedottistico realizzato a suo tempo dalla Cassa del Mezzogiorno, la seconda prevede invece cinque ambiti in coerenza con la presenza di altrettanti consorzi acquedottistici regionali istituiti negli ultimi anni.

Basilicata: la Regione è caratterizzata dalla presenza dell'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese, che da un lato procede a consistenti captazioni e trasferimenti alla vicina Puglia e dall'altro gestisce una parte ragguardevole dei servizi idrici della stessa Basilicata.

Di ciò dovrà tener conto il Ministro dei LLPP nel provvedere, a norma dell'art. 10 della 36, al riassetto funzionale ed organizzativo dell'EAAP nonché alla ridefinizione delle sue competenze territoriali.

Calabria: L'ipotesi è quella di dieci ATO.

Campania: La Giunta aveva approvato una delimitazione del territorio in quattro ATO.

Lazio: la legge è stata trasmessa al Commissario di Governo.

Molise: una delibera di Giunta aveva dato mandato al Presidente (22.11.94) di inoltrare al Consiglio la proposta di legge, senza che questo sia poi avvenuto.

Puglia: la proposta di legge della Giunta (approvata nell'ottobre 1994 e peraltro priva del necessario articolato) non è stata esaminata da Consiglio.

In ogni caso risulterà necessario attendere che il Ministro dei LLPP provveda al riassetto dell' EAAP a norma dell'art. 10 della legge 36.

Sardegna: il disegno di legge predisposto dall'Assessorato prevede in particolare l'istituzione di una "Agenzia per le risorse idriche della Sardegna-ARIS" e lo scioglimento dell' Ente Sardo Acquedotti e fognature nonché dell' Ente autonomo del Flumendosa.

Sicilia: nessuna azione concreta od atto formale è stato predisposto.

I

Norme regionali per adeguamento alla legge 36/94

Regioni	Delibera di giunta		Cooperazione fra enti locali			
	Abitanti (mIn)	numero	data	ambiti	Forma	Poteri sostitutivi
Abruzzo	1250					
Basilicata	0.610	1108	4/3/95	unico	convenzione	Pres.giunta regione
Calabria	2.070			dieci	convenzione	Unico per ambito
campania	5630	212	9/12/94	quattro	consorzio	
Molise	0.330	5202	22/11/94	unico		ERIM mediante società mista
Puglia	4000	6730	11/10/94	unico	convenzione	EAAP mediante cosietà mista
Sardegna	1650					
Sicilia	5000					

Fondi strutturali Comunitari

(risorse per schemi idrici nel Mezzogiorno)

I finanziamenti del Quadro Comunitario di Sostegno -Programma Operativo "Acqua"

1. La proposta di Programma Operativo Multiregionale 1994- 1999 " Ampliamento e adeguamento della disponibilità e dei sistemi di adduzione e distribuzione delle risorse idriche nelle regioni . dell'obiettivo I elaborata dal Ministero dei Lavori pubblici (datata 30 novembre 1994) e articolata in tre sottoprogrammi:

-Sottoprogramma 1: Completamento dei programmi di adeguamento dei sistemi acquedottistici

-Sottoprogramma 2: Adeguamento delle infrastrutture acquedottistiche negli ambiti ottimali di gestione integrata;

-Sottoprogramma 3: Assistenza alla realizzazione del Programma Operativo

L'importo complessivo del Programma è di circa 2008 milioni di ECU, dei quali 150 milioni per il 1994 e 350 per il 1995. L'approvazione, rinviata in attesa della copertura della quota pubblica del cofinanziamento nazionale (43% circa del totale), dovrebbe avvenire fra fine 1994 e inizio 1995. Il cofinanziamento nazionale esaurisce le risorse pubbliche destinate per il biennio 1994- 1995 all'audizione ed alla distribuzione idrica.

2. Il Sottoprogramma 1 riguarda il completamento dei progetti d'investimento di rilevanza multiregionale o di evidente importanza per le singole regionali rimasti incompiuti alla chiusura dell'intervento straordinario. A questi progetti vengono destinate risorse finanziarie pari a 1020 milioni di ECU, ripartiti fra le regioni interessate. I progetti da finanziare saranno selezionati sulla base dell'immediata cantierabilità e della coerenza rispetto ai programmi d'investimento avviati dalla Cassa per il Mezzogiorno, prima, e dall'Agenzia per il Mezzogiorno, dopo.

3. Il Sottoprogramma 2 è composto da due misure specifiche, per un totale di 976 milioni di ECU dei quali dovrebbero essere coperti dal capitale di rischio. La Misura 1, "Realizzazione degli ambiti ottimali di gestione integrata" intende finanziare progetti d'investimento che, siano coerenti coi criteri ispiratori della L. 36/84. La Misura 2, "Realizzazione di progetti d'investimento negli ambiti ottimali con il concorso di apporti finanziari privati" intende invece favorire l'apporto di capitale di rischio da parte dei soggetti imprenditoriali chiamati a gestire il servizio idrico integrato.

E' importante precisare che mentre per la Misura 1 sono previsti 532,5 milioni di ECU interamente a carico dell'intervento pubblico (nazionale più comunitario), per la Misura 2 le risorse ammontano a 443,75 milioni di ECU, 266,25 dei quali (il 60% circa) dovrebbero provenire da capitale di rischio. Il tasso medio di cofinanziamento pubblico è dunque ipotizzato pari al 40%; questa percentuale può salire fino al 50% per i singoli progetti d'investimento.

4. Il Sottoprogramma 3, finanzia per un totale di 12 milioni di ECU, le attività di diffusione e approfondimento dei contenuti del Programma Operativo, di assistenza alla progettazione ed alla valutazione ex ante delle richieste di finanziamento, di monitoraggio e di valutazione ex post dei risultati dei Sottoprogrammi le 2.

5. Aspetti procedurali

Le Regioni:

- ricevono dalle amministrazioni locali i progetti e le richieste di finanziamento e provvedono direttamente all'elaborazione dei progetti e delle richieste di finanziamento degli interventi multi regionali o di grande rilevanza regionale;

- presentano al Ministero dei Lavori Pubblici un programma comprensivo dei progetti selezionati. Le richieste di finanziamento relative ai progetti multiregionali o di grande rilevanza regionale vanno presentati singolarmente.

Il Ministero dei Lavori Pubblici:

- riceve le richieste di finanziamento e ne verifica la congruità sia progettuale che economico- finanziaria, secondo i criteri predisposti dalla Direzione Generale XVI della Commissione delle Comunità Europee;

- Inserisce i progetti approvati in un apposito Piano Annuale, che contiene l'importo complessivo delle richieste di finanziamento, suddividendolo fra finanziamento nazionale e cofinanziamento comunitario. Il Piano Annuale così predisposto viene presentato al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

Il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica:

- verifica la coerenza degli impieghi previsti in questo Piano Annuale rispetto alle effettive disponibilità di finanziamento;

- sottopone il Piano Annuale all'approvazione del CIPE.

Il CIPE:

- approva il Piano Annuale;

- ne autorizza la presentazione alla Direzione Generale XVI della Commissione delle Comunità Europee.

La Direzione Generale XVI della Commissione delle Comunità Europee:

- verifica il rispetto dei requisiti progettuali ed economici-finanziari dell'intero Piano Annuale;

- eventualmente, richiede chiarimenti sui progetti di particolare rilevanza finanziaria, direttamente ai responsabili della realizzazione delle opere.

Una volta approvato il Piano Annuale:

- il Ministro dei Lavori Pubblici verifica il rispetto degli adempimenti amministrativi e realizzativi da parte dei percettori dei finanziamenti e autorizza i pagamenti corrispondenti;

- il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e l'interlocutore della Direzione Generale XVI della Commissione delle Comunità Europee per i problemi di cofinanziamento.

Roma, maggio 1993