

Governo delle acque e difesa del suolo.

Un problema ancora aperto



L'Italia è unita anche dalle calamità. L'alluvione che nell'agosto 2010 ha colpito la provincia di Monza e Brianza, così come gli eventi franosi ed alluvionali che hanno colpito la provincia di Messina nell'ottobre 2009, hanno prodotto gravi conseguenze che, sia che siano imputabili a fenomeni connessi al cambiamento climatico sia che siano attribuibili all'umana stoltezza, non sembrano trovare risposte organiche nell'attuale regolamentazione ed organizzazione del governo fisico del territorio, nei suoi aspetti di tutela e di utilizzazione delle risorse naturali.

Premessa

L'Italia è unita anche dalle calamità.

Il nubifragio che il 12 agosto 2010 si è abbattuto sul Nord Italia, fra i vari danni ha causato anche la morte di un velista disperso nel lago di Garda e l'inondazione di numerose località nella provincia di Monza e Brianza.

In Sicilia, nella zona immediatamente a sud della città di Messina, lungo la costa ionica, un violento nubifragio, iniziato nella serata del 1° ottobre 2009 e durato tutta la notte fino al mattino del giorno successivo, ha provocato lo straripamento dei corsi d'acqua e diversi eventi franosi, a cui è seguito lo scioglimento a valle di colate di fango e detriti che colpiscono un'area che, malgrado la difficile orografia dei terreni, risulta fortemente antropizzata. Il disastro, avvenuto in una zona a elevato rischio idrogeologico, già colpita in precedenza da eventi franosi e alluvionali, ha provocato 28 morti e interrotto le infrastrutture di comunicazione (la S.S. 114 Orientale Sicula, l'autostrada A18 e la ferrovia Messina-Catania), isolando numerosi paesi e frazioni. Crisi che si ripete nel marzo 2010 nella zona limitrofa ai Monti Nebrodi.

Questi eventi luttuosi, sia che siano imputabili a fenomeni connessi al cam-

biamento climatico sia che siano attribuibili all'umana stoltezza, non sembrano trovare risposte organiche nell'attuale regolamentazione ed organizzazione del governo fisico del territorio, nei suoi aspetti sia di tutela sia di utilizzazione delle risorse naturali.

La difficoltà di provvedere ad un organico intervento di tutela ambientale del territorio, in grado di coniugare il risanamento idrogeologico con la salvaguardia delle risorse naturali (a partire dalle risorse idriche), non va collegata solo all'irresponsabilità nella gestione delle risorse finanziarie pubbliche, quali le opinabili destinazioni del «Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio»¹, ma anche ad un quadro sia normativo sia organizzativo che si presenta eccessivamente frammentato e ridondante.

2. Il quadro normativo

La strategia dell'Unione Europea per la tutela dell'ambiente propone un approccio integrato alle tematiche dell'acqua, dell'aria e del suolo.

La tutela delle risorse idriche, il cui problema si manifesta sotto il duplice aspetto della scarsità e dell'inquinamento, è sempre stato al centro del panorama normativo comunitario che incide sulle legislazioni degli Stati membri, a partire dalla direttiva 75/440/CEE sulla qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, per approdare alla direttiva 2000/60 del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro di azione comunitaria in materia di acque², il cui primo considerando recita: *«L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale»*.

1 Il Fondo è stato istituito dall'articolo 13, comma 3-*quater*, della legge 6 agosto 2008 n.133 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria».

Alla sua attuazione si è provveduto tramite due decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il D.M. 25 febbraio 2010 (pubblicato sulla G.U. del 5 marzo 2010) ha ripartito 66,2 milioni di euro fra 597 soggetti pubblici e privati, individuati dalla Commissione Bilancio della Camera con la risoluzione n. 8-00059 del 22 dicembre 2009. Il D.M. 9 giugno 2010 (pubblicato sulla G.U. del 22 giugno 2010) ripartisce 100 milioni di euro tra 574 soggetti pubblici e privati, individuati dalla Commissione bilancio del Senato con la risoluzione n.8 del 21 aprile 2010. L'elenco degli interventi, di importo prevalentemente contenuto tra i 50 mila ed i 100 mila euro, abbinato ai beneficiari dei finanziamenti, non consente di desumere una visione strategica nel perseguire le dichiarate finalità di risanamento e di recupero dell'ambiente ovvero di promozione dello sviluppo economico. Ad esempio risulta difficile comprendere la concessione di un contributo triennale di 1 milione e quattrocentocinquanta euro per *«Interventi di recupero ambientale nell'area interessata dalla recente alluvione»* affidato alla Caritas diocesana di Messina, nobile istituzione con improbabili competenze nel campo degli interventi di risanamento idrogeologico.

I D.D.M. di attuazione del Fondo richiamano, nel dispositivo, analoghi provvedimenti emanati nel 2005 e nel 2006, con la medesima modalità, in attuazione di quanto previsto dai commi 28 e 29 dell'articolo 1 della legge 311/2004, finanziaria per l'anno 2005, che ha stanziato 548,5 milioni di euro *«al fine di promuovere lo sviluppo economico... per la concessione di contributi statali al finanziamento di interventi diretti a tutelare l'ambiente e i beni culturali, e comunque a promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio»*; stanziamento incrementato di 101,5 milioni di euro dall'articolo 2-bis della legge 43/2005 recante disposizioni urgenti per settori diversi, e di 222 milioni di euro dall'articolo 11-bis della legge 248/2005 recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.

Pertanto con i provvedimenti citati, assunti con le medesime procedure, che prevedono l'attribuzione di finanziamenti finalizzati al risanamento ambientale ed allo sviluppo sostenibile del territorio ad un elenco di beneficiari indicato dalle Commissioni parlamentari, risulta distribuito a pioggia oltre un miliardo di euro di contributi, dei quali è facile ipotizzare la nulla efficacia.

2 Con le modifiche e le integrazioni apportate nel 2001 e nel 2008, gli obiettivi principali del quadro di azione comunitaria in materia di acque sono:

- estendere la tutela a tutte le acque (di superficie interne, costiere, sotterranee);
- raggiungere un "buono stato" di tutte le acque entro il 2015;
- basare la gestione delle acque sui bacini idrografici;
- abbinare standard di qualità ambientale ai valori limite di emissione;
- garantire che il prezzo dell'acqua rappresenti un incentivo adeguato all'impiego efficiente delle risorse idriche;
- coinvolgere i cittadini;
- razionalizzare la legislazione.

Poiché tra gli obiettivi principali della direttiva quadro sulle acque non figura la specifica tematica del rischio di alluvioni, è stata emanata la direttiva 2007/60/CE del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni, che fa riferimento ai cambiamenti climatici che contribuiscono ad aumentarne la probabilità e ad aggravarne gli impatti negativi.

Infine, per quanto riguarda la difesa del suolo, nel 2006 è stata proposta una direttiva quadro relativa alla strategia tematica per la protezione del suolo³; proposta che non ha ancora concluso l'iter di approvazione.

In Italia la politica della tutela fisica del territorio è stata storicamente suddivisa in competenze differenziate, distinguendo la difesa del suolo dal rischio idrogeologico e dall'approvvigionamento idrico, quest'ultimo frammentato fra i compiti di captazione e adduzione ed i compiti di distribuzione, ai quali successivamente si sono aggiunti i compiti di depurazione delle acque reflue⁴. Solo negli ultimi decenni del secolo scorso gli aspetti della difesa fisica del territorio e della tutela delle acque sono stati affrontati con la riforma degli ordinamenti previgenti.

La tutela delle acque è oggetto della legge 319/1976 (cd "legge Merli"), considerata il prototipo di normativa ambientale in materia anche se incen-

trata sul controllo del singolo scarico, successivamente aggiornata con una legislazione (d.lgs. 152/1999 e d.lgs. 258/2000) che, con riferimento alle direttive comunitarie, amplia il concetto di tutela all'insieme dei fattori che determinano l'inquinamento di un corpo idrico, e definisce il «Piano di tutela delle acque» (PTA), che le Regioni devono predisporre quale strumento volto a raggiungere gli obiettivi di qualità ambientale delle acque interne e costiere, al fine di garantire un approvvigionamento idrico sostenibile nel lungo periodo.

La legge 183/1989 in materia di difesa del suolo introduce il «Piano di bacino»⁵ quale strumento finalizzato a programmare gli interventi per la tutela idrogeologica del territorio, riferita alle sistemazioni idraulico-forestali, alla regimazione delle acque e alle opere di presidio delle coste. Nelle more di approvazione dei piani di bacino, il verificarsi di eventi disastrosi induce la necessità di prevedere l'avvio di «piani stralcio» e l'attuazione di «programmi straordinari», sulla base dei quali attivare programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio nelle zone a maggiore vulnerabilità del territorio⁶.

La gestione per usi civili delle risorse idriche viene disciplinata dalla legge 36/1994 (cd "legge Galli"), che introduce il «servizio idrico integrato» (comprendente sia l'approvvigionamento di acqua potabile

3 Comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006, COM 2006/231 def.; finalizzata ad individuare le aree in cui esistano rischi di erosione, diminuzione della materia organica, compattazione, salinizzazione e smottamento, o le aree in cui uno di questi processi di degrado sia già in atto.

4 Organizzazione fondata - prevalentemente - sul «piano generale di bonifica», introdotto dal R.D. 215/1933 in materia di bonifica integrale, che affida ai Consorzi di bonifica (già previsti dal R.D. 368/1904 sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi) il compito di realizzare le opere pubbliche di bonifica idraulica e di miglioramento fondiario (canali, impianti idrovori, manufatti, apparecchiature, ecc.) e di provvedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria dei canali di bonifica e dei relativi manufatti di regolazione e manovra, al soddisfacimento del servizio irriguo in agricoltura, agli adempimenti amministrativi in materia di reti idrauliche.

5 La definizione normativa del piano di bacino, che supera la precedente organizzazione dell'intervento pubblico, trae origine dal lavoro prodotto dalla commissione interministeriale istituita a seguito dell'alluvione di Firenze nel 1966, denominata «Commissione De Marchi» (dal nome del suo presidente), le cui conclusioni evidenziano la necessità di abbinare la difesa idraulica del territorio con la difesa della qualità delle acque, con riferimento ad un ambito territoriale fisico-geografico, definito «bacino idrografico», affrancato dalla perimetrazione dei confini politico-amministrativi. In attuazione della medesima legge si sarebbe dovuto procedere al riordino del vincolo idrogeologico (R.D.L. 30 dicembre 1923 n.3267 in materia di boschi e di terreni montani) introdotto per individuare i terreni che «per effetto di forme di utilizzazione possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque»; vincolo che continua ad operare (affidato prevalentemente alle Province) affiancando le nuove forme di tutela.

6 La legge 267/1998 (cd "legge Sarno", promulgata a seguito dei disastrosi eventi franosi in Campania) e la legge 365/2000 (cd "legge Soverato", promulgata a seguito delle morti registrate in Calabria in un campeggio, insediato sul greto di una fiumara, travolto da un'onda di piena) introducono nell'ordinamento procedure finalizzate ad attuare interventi urgenti nelle aree a maggior rischio; riferite all'adozione di «Piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico» (PAI), che individuano le aree a rischio idrogeologico e la perimetrazione delle aree da sottoporre alle misure di salvaguardia, e di «Piani straordinari» diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico.

sia la depurazione dei reflui urbani), prefigurando una gestione imprenditoriale del settore, che dovrebbe avvenire sulla base di un «Piano d'ambito»⁷ riferito alla delimitazione degli «ambiti territoriali ottimali» (ATO), definiti dalle Regioni, e quindi ancorati a confini amministrativi piuttosto che a perimetrazioni geografiche, nei quali istituire una «Autorità d'ambito» (AATO) con il compito di procedere all'affidamento del servizio idrico integrato al fine di garantire una gestione improntata ai «criteri di efficienza, di efficacia e di economicità».

Le norme per la tutela fisica del territorio e l'uso delle risorse idriche, precedentemente descritte, sono state riunificate dal D. leg.vo 3 aprile 2006 n.152 «Norme in materia ambientale» (cd Codice dell'ambiente), la cui Parte terza (articoli 53-176) risulta suddivisa nelle materie della difesa del suolo e lotta alla desertificazione, della tutela delle acque dall'inquinamento, della gestione delle risorse idriche.

Il Codice dell'ambiente ha riunificato le materie che erano suddivise in provvedimenti distinti, senza tuttavia procedere a particolari innovazioni, nonostante la legge delega 308/2004 prevedesse non solo il coordinamento delle previgenti disposizioni, ma

anche il loro riordino e l'integrazione della normativa settoriale. Costituisce una significativa innovazione la definizione del «Piano di bacino distrettuale» che, recependo l'orientamento assunto in sede comunitaria, modifica l'ambito territoriale cui si devono riferire gli strumenti di pianificazione⁸; modifica dalla quale è derivata la riallocazione a livello statale dei compiti e delle funzioni già attribuiti alle Regioni⁹, imposta dalla necessità di assicurarne l'esercizio unitario e coordinato (Corte Costituzionale, sentenza 232/2009).

Infine la materia della prevenzione delle alluvioni è stata recentemente disciplinata con il D. leg.vo 23 febbraio 2010 n.49 «Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvione»; che affida alle autorità di bacino distrettuale l'adozione di «Piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico»¹⁰ con i quali procedere alla valutazione del rischio di alluvioni *«facendo salvi gli strumenti già predisposti nell'ambito della pianificazione di bacino in attuazione di norme previgenti»*.

Queste diverse materie sono state dichiarate riconducibili alla competenza statale esclusiva della tutela dell'ambiente¹¹, in quanto *«si tratta di norme*

7 Il Piano d'ambito è lo strumento sulla base del quale affidare la gestione del servizio, e deve riguardare:

- a) la ricognizione delle infrastrutture;
- b) il programma degli interventi, necessari al raggiungimento dei livelli minimi di servizio e al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza;
- c) il modello gestionale ed organizzativo;
- d) il piano economico finanziario, che individua l'andamento dei costi di gestione e di investimento e la previsione dei proventi da tariffa.

8 Il territorio nazionale viene suddiviso in 8 «distretti idrografici», definiti quale *«area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che costituisce la principale unità per la gestione dei bacini idrografici»*, con una perimetrazione che supera la precedente suddivisione fondata sui «bacini idrografici» (11 di rilievo nazionale, 18 interregionali, i restanti regionali), definiti quale *«il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta»*.

9 Le competenze in materia di difesa del suolo e di tutela delle acque risultano attribuite alle Regioni dal DPR 11/1972, che trasferisce le funzioni amministrative in materia di bonifica, e dal DPR 616/1977, che trasferisce le funzioni concernenti la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo, la manutenzione forestale, la difesa delle coste, la gestione del vincolo idrogeologico, nonché l'istituzione, fusione e soppressione dei consorzi di bonifica; per approdare infine al più ampio processo di decentramento attuato con il d.lgs. 112/1998 (articolo 89), specificando che *«le funzioni conferite sono esercitate in modo da garantire l'unitaria considerazione delle questioni afferenti ciascun bacino idrografico»*.

10 Il piano individua e localizza il rischio di alluvione tramite l'elaborazione di «mappe della pericolosità», che perimetrano le aree geografiche che potrebbero essere interessate da alluvioni, e di «mappe del rischio di alluvioni», che indicano le potenziali conseguenze negative derivabili dalle alluvioni.

11 La tutela dell'ambiente, che coincide con la tutela fisica del territorio ed il suo equilibrio idrogeologico, e la tutela dei valori paesaggistici (oggetto rispettivamente del piano di bacino e del piano paesaggistico), rappresentano entrambe materie di competenza esclusiva dello Stato e prevalgono sugli aspetti del governo del territorio (definiti dai piani territoriali ed urbanistici), materia di competenza concorrente. Al riguardo, richiamando precedenti sentenze, nel 2009 la Corte Costituzionale si è pronunciata con una pluralità di sentenze (n. 232, n.233 e n.235 del 23 luglio 2009, n. 246 e n. 251 del 24 luglio 2009, n.254 del 30 luglio 2009).

miranti non già a disciplinare come e secondo quali regole l'uomo debba stabilire propri insediamenti (abitativi, industriali, eccetera) sul territorio, bensì a garantire un certo stato del suolo, così come le norme contro l'inquinamento delle acque mirano a garantire un determinato standard qualitativo dei corpi idrici, quelle contro l'inquinamento atmosferico uno specifico livello qualitativo dell'aria, e così via». La competenza statale si estende all'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative inerenti gli atti di pianificazione territoriale, di programmazione e finanziamento degli interventi, risultando gli interessi regionali adeguatamente tutelati dalla forma di collaborazione del "parere" della Conferenza Stato-Regioni.

Nonostante la riunificazione, tramite il Codice dell'ambiente, dei diversi aspetti della tutela fisica del territorio e della difesa e uso delle risorse idriche in un unico contesto normativo, riferito alla normativa comunitaria, e la riallocazione a livello statale delle relative competenze, la materia risulta ancora eccessivamente frammentata ed articolata in una pluralità di strumenti di pianificazione (particolarmente complessi), con compiti operativi ripartiti in un numero rilevante di soggetti e di autorità, che ne rendono il governo altamente problematico.

3. Le competenze per la tutela e l'uso delle risorse idriche e per la difesa del suolo

Il Piano di bacino distrettuale dovrebbe costituire lo strumento per individuare gli obiettivi ed indirizzare le azioni finalizzate sia alla tutela fisica del territorio sia all'approvvigionamento idrico, in quanto "piano territoriale di settore" orientato a pianificare e programmare gli interventi e le norme d'uso per abbinare la conservazione, difesa e valorizzazione del suolo con la corretta utilizzazione delle acque (quest'ultima tramite la redazione e l'aggiornamento

del «bilancio idrico», che deve assicurare l'equilibrio fra disponibilità e fabbisogni).

Nella realtà, oltre ai ritardi ed alle carenze nei processi di redazione ed approvazione dei piani di bacino, alla razionalità del governo del settore si frappongono ulteriori ostacoli, a partire dalla frammentazione delle competenze.

Per quanto riguarda l'uso razionale delle risorse idriche, all'Autorità di bacino è attribuita la competenza per la pianificazione dell'economia idrica, che da ultimo dovrebbe trovare la propria espressione nella definizione ed approvazione del «Piano di gestione» del distretto idrografico, come previsto dalla direttiva quadro comunitaria. Alle Regioni, con l'approvazione del «Piano di tutela delle acque», compete l'aggiornamento del piano regolatore generale degli acquedotti su scala di bacino e la programmazione degli interventi attuativi, nonché il compito di adottare una convenzione tipo e relativo disciplinare per regolare i rapporti tra gli enti locali ed i soggetti gestori dei servizi idrici integrati. Ai Comuni ed alle Province compete la ricognizione degli impianti esistenti (di adduzione, di distribuzione, di fognatura e di depurazione) e la predisposizione, sulla base dei criteri e degli indirizzi fissati dalle Regioni, di «un programma degli interventi necessari accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo [indicando], in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire nonché i proventi da tariffa, ..., per il periodo considerato».

A mero titolo di esempio, la *Tabella A* evidenzia gli Enti competenti in materia di risorse idriche, presenti nel solo distretto idrografico dell'Appennino meridionale, censiti dall'Autorità nazionale del bacino idrografico Liri-Volturno-Garigliano, responsabile della redazione del piano di distretto.

In materia di difesa del suolo, dopo la rialloca-

TABELLA A

Regione	Province	Comuni	Comunità montane	Consorzi di bonifica (*)	Bacini Imbriferi Montani	Autorità di bacino	ATO
Lazio (parte)	3	124	13	7		1	3
Abruzzo	2	58	8	2	2	3	2
Molise	2	133	7	3		3	1
Campania	5	551	27	13		9	5
Puglia	6	258	6	7		4	7
Basilicata	2	131	14	3		5	1
Calabria	5	409	23	12		3	5
Totale	25	1.664	98	47	2	28	24

(*) Comprende 2 Consorzi di miglioramento fondiario (Picentino, Vallo della Lucania) in Campania e l'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia

zione a livello statale delle relative competenze normative (come si è detto in precedenza), dovrà essere riorganizzata la relativa regolamentazione, alla quale le Regioni dovranno adeguare la propria legislazione, stratificata nel tempo in maniera talvolta variegata, abbinando materie diverse (bonifica, sistemazioni idraulico-forestali, vincolo idrogeologico, demanio idrico, ecc.). In tal senso ha già provveduto la Regione Lombardia, che con la L.R. 12/2010 ha modificato la propria legge urbanistica 12/2005, integrando all'interno del governo del territorio l'azione regionale in materia di tutela ed uso delle acque e di difesa del suolo, di gestione del demanio idrico e di riassetto idraulico ed idrogeologico del territorio (articoli 55 e 55-bis della L.U.R. 12/2005).

A seguito della promulgazione del Codice dell'ambiente, la legislazione regionale risulta in corso di aggiornamento anche per quanto riguarda la regolamentazione dei vari enti che intervengono nel settore (comunità montana, consorzio di bonifica, consorzio di bacino imbrifero montano, agenzia regionale difesa del suolo)¹², sui quali, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni esercitano la competenza legislativa residuale.

4. Le indagini di settore

La polemica sulla regolamentazione dei servizi pubblici locali a contenuto economico (che, per gli aspetti di interesse, coinvolgono il servizio idrico, i rifiuti e il trasporto pubblico locale), accentuata in occasione della sottoscrizione dei quesiti referendari in materia di acque, ha fatto perdere di vista la necessità di esprimere valutazioni fondate sull'evidenza empirica.

Un'ulteriore limite è posto dalla carenza dei processi di valutazione e dall'assenza di un costante monitoraggio, che non affligge solo questo settore, in quanto costituisce una carenza generalizzata nell'uso della spesa pubblica, alla quale solo di recente il Legislatore ha accennato di voler provvedere¹³.

In assenza di un processo costante di verifica e valutazione degli investimenti pubblici e della qualità dei servizi di pubblica utilità, il settore più indagato risulta quello della gestione del servizio idrico integrato, che la legge Galli del 1994 ha orientato verso una gestione imprenditoriale¹⁴, contestata da anni¹⁵ e resa obbligatoria da recenti provvedimenti¹⁶, la cui abrogazione è oggetto di specifici quesiti referendari.

Il compito di vigilare sullo stato dei servizi idrici è attribuito alla «Commissione nazionale per la vigi-

12 Come ricorda il Codice dell'ambiente, che all'articolo 62 recita: «I comuni, le province, i loro consorzi o associazioni, le comunità montane, i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi di bacino imbrifero montano e gli altri enti pubblici e di diritto pubblico con sede nel distretto idrografico partecipano all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni singolarmente o d'intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali».

13 La legge 31 dicembre 2009 n. 196 «Legge di contabilità e finanza pubblica» delega il Governo «ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche», basate su una costante attività di valutazione e monitoraggio, effettuata sulla base di «linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti» (articolo 30, commi 8-10).

14 L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici in data 24 marzo 2010 ha concluso un'indagine sulle gestioni dei servizi idrici integrati, avviata nel 2008 nel presupposto – di fatto – che la resistenza all'affidamento ai privati coincidesse con il rifiuto ad una gestione imprenditoriale del settore (all'indirizzo: www.avcp.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news/?id=269c59d30a7780a5012beec431f21b62).

15 La contestazione è sfociata in una richiesta di referendum popolare, che ha raggiunto un livello di adesione di molto superiore al livello minimo di sottoscrizioni richieste (cfr. il sito del «Forum italiano dei movimenti per l'acqua», www.acquabenecomunale.org/index.php/spip.php).

16 L'articolo 23-bis della legge 133/2008, modificato dall'articolo 15 della legge 166/2009, prevede che, in alternativa all'affidamento ad imprese private, la gestione possa essere attribuita ad una società mista pubblico-privato purché il socio privato detenga una quota non inferiore al 40% del capitale sociale ed al medesimo vengano attribuiti «specifici compiti operativi»; norma alla quale le gestioni in atto si devono adeguare entro il 2011.

lanza sulle risorse idriche» (CONVIRI)¹⁷, che dal 1996 produce annualmente una «Relazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici», con la quale informa sullo stato del settore e sulla qualità dei servizi erogati. La relazione per l'anno 2009¹⁸, oltre ad evidenziare (per il complesso dei 92 ATO presenti sul territorio nazionale) un panorama gestionale fortemente differenziato, sia in termini di quantità erogate sia in termini di costi unitari e di tariffe all'utenza, prende in esame una serie di fattori che ostacolano la piena attuazione della legge. In particolare viene evidenziato il permanere di una pianificazione d'ambito non adeguata, sia in termini di programmazione delle opere (inadeguata nelle ricognizioni di partenza e scarsamente credibile per le previsioni degli interventi da realizzare in un arco temporale di lungo periodo) sia nei modelli di sviluppo della domanda adottati (generalmente ad alto tasso di crescita, contraddetti dalla realtà emersa in sede di gestione), da un sistema tariffario disomogeneo e che – soprattutto – non ha ancora «raggiunto un punto di equilibrio tra aumenti tariffari e miglioramento dei servizi», dalle permanenti criticità nell'affidamento del servizio legate prevalentemente al «processo di costruzione dell'equilibrio economico-finanziario» (che non tiene conto della combinazione degli effetti derivabili dal piano d'ambito, dalla disponibilità delle coperture finanziarie, dalla convenzione di affidamento e dal sistema tariffario applicato).

L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici

(UVAL) del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) ha esperito un tentativo di valutare il percorso di trasformazione organizzativa del settore idrico¹⁹, con particolare riferimento alla valutazione del processo di industrializzazione del settore basata sull'applicazione del cd «metodo normalizzato» per definire le tariffe (D.M. LL.PP. 1° agosto 1996), finalizzato a garantire la sostenibilità finanziaria della gestione tramite il recupero pieno dei costi (sia degli investimenti sia della gestione operativa); orientamento che permane anche in recenti provvedimenti²⁰. Evidenziando come tale metodo non preveda incentivi per migliorare la qualità del servizio, dopo aver analizzato i limiti del quadro di regolazione (in un settore nel quale «la concorrenza reale nel mercato è di fatto impraticabile»), le criticità del modello organizzativo (nel quale la prevalenza degli affidamenti *in house* a società interamente pubbliche crea «confusione tra funzioni di regolazione e di gestione del servizio») ed i problemi nell'allocatione dei rischi (che portano a «scaricare sugli utenti finali le incompletezze del contratto di convenzione» sottoscritto fra l'AATO e il soggetto gestore), si conclude per il sostanziale fallimento dell'obiettivo della riforma «di traghettare il settore da una realtà composta da imprese municipali, sussidiate ed altamente frammentate, ad un assetto industriale, integrato e finanziariamente sostenibile». Non si nega inoltre l'insufficienza dei fondi pubblici destinati al settore «in una fase in cui sono necessari ingenti investimenti nelle infrastrut-

17 Questo organismo deriva dal «Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche», istituito dalla legge «Galli» 36/1994 presso il Ministero dei lavori pubblici, al fine di vigilare in merito all'osservanza dei principi normativi che regolano il servizio idrico integrato ed alla determinazione delle tariffe. Dopo una meteorica parentesi di trasformazione in «Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti» (contenuta all'interno del d.lgs. 152/2006 «Codice dell'ambiente»), il Comitato è stato ricostituito presso il Ministero dell'ambiente (d.lgs. 284/2006 di modifica al Codice dell'ambiente), per essere infine soppresso (nell'ambito della definizione degli interventi urgenti connessi al sisma dell'aprile 2009 nella regione Abruzzo; articolo 9-bis, commi 6 e 7 della legge 77/2009 di conversione del decreto-legge 39/2009) e trasformato in «Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche», istituita presso il Ministero dell'ambiente con il compito primario di avviare un «Programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici», avvalendosi del supporto tecnico-scientifico e operativo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

18 Sul sito, all'indirizzo: http://www.conviri.it/contenuti/delibere/Relazione_al_Parlamento_2009.pdf

19 L. Anwandter e P. Rubino, *Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma*, Materiali UVAL, n. 10, 2006 (http://www.dps.mef.gov.it/materialiuvall/analisi_studi.asp#10).

20 A seguito della sentenza della Corte Costituzionale 335/2008 che ha dichiarato illegittima la quota di tariffa relativa all'attività di depurazione in assenza del relativo servizio, con l'articolo 8-sexies della legge 27 febbraio 2009 n.13, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente, si è stabilito che «Gli oneri relativi alle attività di progettazione e di realizzazione o completamento degli impianti di depurazione, nonché quelli relativi ai connessi investimenti, come espressamente individuati e programmati dai piani d'ambito, costituiscono una componente vincolata della tariffa del servizio idrico integrato che concorre alla determinazione del corrispettivo dovuto dall'utente».

ture idriche per soddisfare i requisiti di qualità della risorsa richiesti dalle Direttive comunitarie e per sostenere la competitività dei servizi pubblici».

Sul medesimo argomento è intervenuto pure uno studio della Banca d'Italia²¹, che presenta un giudizio di fatto negativo sulla possibilità di attrarre investimenti nel settore, in quanto la realtà indagata evidenzia, da una parte, che «i piani d'ambito hanno in genere descritto in modo insufficiente lo stato della rete e le perdite della stessa, risultando quindi inidonei a definire il piano degli investimenti necessari e la corrispondente misura tariffaria», e dall'altra che l'analisi dei bilanci delle imprese del settore mette in evidenza «una redditività del capitale proprio contenuta, in oltre la metà dei casi inferiore al tasso di rendimento privo di rischio».

Il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) nel suo «Rapporto annuale 2009» dedica uno specifico capitolo alla «Gestione del servizio idrico integrato»²²; rispetto al quale, riportando i dati del rapporto CONVIRI (precedentemente citato) e dell'indagine ISTAT «Censimento delle risorse idriche a uso civile»²³, fornisce il seguente giudizio «L'andamento stagnante degli investimenti nel ciclo delle acque si manifesta in un deludente progresso se non in uno scadimento dei livelli di servizio. Vi concorrono i vincoli posti sui bilanci pubblici degli enti territoriali, i cui trasferimenti tuttora largamente condizionano l'accumulazione di capitale nel settore idrico». Con riferimento agli investimenti infrastrutturali nulla dice sull'uso dei fondi programmati tramite Accordi di programma quadro (APQ)

nel periodo 2000-2006, che, nella parte destinata alle infrastrutture idriche, hanno rappresentato circa i 2/3 del totale delle risorse programmate nel periodo e, in particolare, il 30% delle risorse destinate alle Regioni del Centro-Nord e circa l'80% delle risorse destinate alle Regioni del Mezzogiorno (come evidenziato nella *Tabella B*).

L'ISTAT fornisce informazioni in merito alla valutazione dei servizi idrici nel rapporto «Statistiche ambientali» del 2009, tratte dall'Indagine multiscopo sulle famiglie «Aspetti della vita quotidiana», riferite alla percezione sull'irregolarità nell'erogazione e sulla qualità dell'acqua ad uso domestico. Nel 2008 circa il 12 per cento delle famiglie italiane rileva una situazione di irregolarità nell'erogazione dell'acqua (limitata al 6,0 al Nord, contenuta all'11,3 al Centro e per il 20,8 riferita al Mezzogiorno, con punte del 28,2 in Sicilia e del 31,0 in Calabria), e il 33 per cento delle famiglie italiane non beve acqua del rubinetto per mancanza di fiducia nella qualità della stessa (di cui 26,4 al Nord, 29,5 al Centro e 44,7 nel Mezzogiorno).

Per l'attuazione degli interventi previsti nel settore delle risorse idriche, il Quadro di Sostegno Nazionale (QSN) 2007-2013, dopo aver richiamato le difficoltà riscontrate nel periodo di programmazione 2000-2006, prefigura il completamento della riforma avviata nel 1994, da affidare prevalentemente ad interventi di politica ordinaria. Fra gli obiettivi di servizio (cioè i «servizi collettivi ed essenziali» finalizzati a promuovere la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire)²⁴ il mede-

TABELLA B - Risorse programmate in APQ nel periodo 2000-2006

APQ	Centro-Nord		Mezzogiorno		Italia	
Risorse idriche	1.510,50	17,19	7.276,10	82,81	8.786,60	100,00
(% sul Totale APQ)	30,37		79,54		62,22	
Totale APQ	4.974,10	35,22	9.148,10	64,78	14.122,20	100,00

Fonte: DPS

21 Michele Benvenuti e Elena Gennari, *Il servizio idrico in Italia: stato di attuazione della legge Galli ed efficienza delle gestioni*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 23, settembre 2008 (all'indirizzo: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/qef_23).

22 Ministero dello sviluppo economico, *Rapporto del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica 2009*, Roma, maggio 2010; parte II «Qualità dei servizi e misurazione dei risultati», capitolo II.2.2., pagg.90-94.

23 L'ISTAT, sulla base di una convenzione con il DPS, ha avviato una rilevazione sugli Enti gestori dei servizi idrici, con l'obiettivo di effettuare una indagine di tipo censuario da utilizzare nel monitoraggio degli obiettivi di servizio (www.istat.it/sala-stampa/comunicati/non_calendario/20091210_00/).

simo QSN ha posto anche gli obiettivi di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente connessi alla gestione del servizio idrico integrato. Nel primo rapporto sul loro stato di avanzamento²⁵ si rileva come la valutazione dell'obiettivo dell'efficienza nella distribuzione di acqua potabile (capacità dei soggetti gestori di contenere le perdite e massimizzare l'erogazione dell'acqua immessa nelle reti comunali) si scontri con «il deficit di conoscenze ai vari livelli di responsabilità (Amministrazione regionale, ATO, soggetto gestore) e il ritardo nel passaggio ad una gestione industriale del Servizio idrico integrato»;

concludendo che il ritardo del settore «imputabile almeno in parte al deficit di conoscenza che non consente di aggiudicare il servizio sulla base di una solida e aggiornata analisi del fabbisogno di investimenti a livello di ATO, è più in generale collegato alle difficoltà di pervenire a una compiuta regolazione del settore, che porti a una netta separazione di ruoli tra controllo e gestione a livello di ATO».

La *Tabella C* riproduce il più recente aggiornamento fornito dal DPS, dal quale si evince che il conseguimento del target di riferimento (75%) è un problema non limitato alle sole Regioni meridionali.

TABELLA C **Indicatore S.10 – Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano**
Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale

Regioni, ripartizioni geografiche	Anni					
	1999	2000-2004	2005	2006	2007	2008
Piemonte	76,1		68,3			68,3
Valle d'Aosta	64,5		65,7			67,0
Lombardia	79,7		77,7			78,9
Trentino-Alto Adige	75,7		75,8			78,4
- Bolzano	78,0		78,3			79,6
- Trento	73,9		74,0			77,6
Veneto	72,1		69,9			70,0
Friuli - Venezia Giulia	70,0		61,8			59,4
Liguria	81,0		74,1			72,0
Emilia - Romagna	76,2		73,7			76,0
Toscana	75,5		70,6			72,3
Umbria	73,5		66,2			67,8
Marche	79,5		74,0			74,7
Lazio	69,8		65,0			64,6
Abruzzo	61,1		55,4			56,4
Molise	63,2		54,9			56,1
Campania	66,9		59,8			61,2
Puglia	50,5		52,7			53,4
Basilicata	66,2		65,2			67,1
Calabria	75,0		65,5			66,9
Sicilia	66,4		64,4			64,9
Sardegna	59,8		53,6			54,1
- Nord-ovest	78,7		74,8			75,3
- Nord-est	73,6		70,8			71,4
- Centro	72,6		67,5			67,8
- Centro-Nord	75,5		71,5			71,9
- Mezzogiorno	63,5		59,4			60,3
Italia	71,5		67,4			67,9

Fonte: DPS

24 Roberto Gallia, *La geografia dei divari*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XXII, 2008, n. 4, pagg. 1131-1150

25 DPS, *Stato di avanzamento degli Obiettivi di Servizio. Istruttoria per l'attribuzione dei premi intermedi (Prima relazione al Comitato Nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della Politica regionale unitaria)*, febbraio 2010.

5. Le indagini sull'utilizzo delle risorse finanziarie

Nella carenza dei processi di valutazione degli investimenti pubblici, di monitoraggio dell'efficienza della spesa pubblica e di verifica di efficacia degli interventi realizzati, una funzione di supplenza viene esercitata – di fatto – dalle attività di controllo della Corte dei Conti²⁶, che nel corso dell'anno 2009 ha approvato, con due distinte deliberazioni, una indagine sugli interventi per il riassetto idrogeologico e la difesa del suolo²⁷ ed una sull'uso delle risorse idriche in agricoltura²⁸.

La prima, attuata in prosecuzione di una precedente indagine (deliberazione 9/2003/G), è riferita ai programmi avviati dal Ministero dell'ambiente per la realizzazione di opere di salvaguardia e di messa in sicurezza di aree colpite da dissesto idrogeologico, e fotografa una carente attuazione dei programmi finanziati nel periodo 2003-2007, la cui esecuzione (lavori ultimati, in corso, avviati) a fine 2008 rappresenta circa la metà delle risorse stanziare. Per valutare il risultato, il rapporto parte dalla ricostruzione del quadro normativo dei programmi di finanziamento, scaturiti da provvedimenti diversi che, di volta in volta, hanno individuato obiettivi simili ma distinti (individuazione e perimetrazione di aree a rischio più elevato, predisposizione di piani straordinari, individuazione di tipologie di aree nelle quali applicare *ope legis* misure di salvaguardia, riassetto territoriale delle aree dichiarate in stato di emergenza), giudicato un ostacolo alla rapida attuazione degli interventi a causa della «mancanza di disposizioni normative finalizzate a consentire l'attuazione di interventi "preventivi" con la stessa rapidità ed efficacia degli interventi posti in essere successivamente ad eventi calamitosi». Viene quindi constatato un grave ritardo nello stato di attuazione degli interventi, per i quali «appare ovvio chiedersi come possano essere considerati urgenti interventi che, a distanza di alcuni anni dalla loro approvazione, non sono stati nemmeno avviati da parte degli Enti

proponenti, che hanno ricevuto il relativo finanziamento»; attribuendone la causa alla «sostanziale, ridotta capacità di realizzazione degli interventi in questione, determinata in buona parte dalla difficoltà degli enti locali delegati a gestire opere del genere in mancanza delle adeguate strutture tecniche». Viene infine criticata la programmazione degli interventi, «predisposta ed attivata in rapporto alle esigenze, a volte mutevoli, rappresentate dalle Regioni e dagli Enti locali», e la ripartizione delle risorse finanziarie, basata sul criterio obiettivo superficie/popolazione piuttosto che su una oculata valutazione delle esigenze e delle priorità; imputando alla Conferenza Stato-Regioni l'incapacità di «pre-disporre una proposta di criteri e di ripartizioni che tengano conto delle condizioni di rischio e della capacità di spesa dei soggetti beneficiari ... [la causa del] timore delle Regioni, la cui intesa è necessaria su ogni atto di finanziamento, di rimanere penalizzate dalla utilizzazione di diversi criteri di ripartizione».

La seconda indagine, riferita agli interventi nel settore idrico a scopo irriguo nelle aree di crisi del territorio nazionale, ed attuata anch'essa in prosecuzione di una precedente indagine (delibera n. 13/2004/G), fotografa una situazione di ritardi e di lentezze operative analoga alla precedente, riconducibile prevalentemente ad una «patologia procedimentale» che vede impegnati una pluralità di soggetti istituzionali, a partire dal Ministero delle politiche agricole competente per la programmazione degli interventi nelle Regioni del centro-nord e dalla Gestione commissariale ex-Agensud (presso il medesimo ministero) competente per la programmazione degli interventi nelle Regioni meridionali, i quali, per procedere all'affidamento degli interventi in concessione ai Consorzi di bonifica, devono approvare il singolo progetto e relativo impegno di spesa, dopo aver acquisito il parere del competente Provveditorato alle opere pubbliche in sede di istruttoria tecnica ed il parere della Regione in ordine all'utilità, compatibili-

26 L'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti, autorizza il controllo sulle gestioni condotte dalle Amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati della attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dell'azione amministrativa.

27 Delibera n. 5/2009/G «Relazione concernente l'indagine sui "Programmi ed interventi per il riassetto idrogeologico e la difesa del suolo (legge n. 179/2002 e legge n. 326/2003, art. 32, commi 9 e 10)».

28 Delibera n. 17/2009/G «Relazione relativa all'indagine di controllo "Interventi di recupero di risorse idriche in aree di crisi del territorio nazionale e per il miglioramento e la protezione ambientale"».

tà ambientale, efficacia e fattibilità tecnico-economica dell'opera. In conclusione si evidenzia come a fronte di «una elevata capacità di impegno ha corrisposto, oltre ad una scarsa capacità di spesa, anche un ingente accumulo di residui ... in ragione, anche, dell'eccessivo prolungarsi delle operazioni istruttorie».

6. Considerazioni e proposte

Dalla panoramica precedentemente illustrata, sicuramente non esaustiva delle problematiche poste dal governo del territorio nei suoi specifici aspetti di tutela fisica dell'ambiente e di salvaguardia delle risorse naturali, appare comunque in tutta evidenza l'estrema complessità della materia, così come si è venuta organizzando in un arco temporale non breve.

Il panorama della gestione, che vede impegnati una pluralità di soggetti istituzionali, impedisce una tutela preventiva del territorio in grado di prevenire il verificarsi dei disastri, che, oltre i danni prodotti, comportano ingenti costi di ripristino. Inoltre, la gestione delle risorse idriche fornisce un quadro di

permanenti divari territoriali in termini sia di quantità di acqua disponibile pro-capite sia di costo unitario all'utente finale, in un settore caratterizzato dalla frammentazione gestionale, da diffuse carenze infrastrutturali e da inadeguatezze nella qualità dei servizi offerti. I diversi rapporti che hanno indagato sulla gestione dei servizi idrici si soffermano prevalentemente sugli aspetti organizzativi (in quanto attribuiscono alla avvenuta istituzione delle Autorità d'Ambito ed alla loro entrata in esercizio il valore dell'avvio della gestione industriale del settore) e non si soffermano ad analizzare la conflittualità rilevabile in sede locale, collegata – il più delle volte – alla contestazione dello sfavorevole rapporto qualità/prezzo del servizio fornito piuttosto che al tentativo degli Enti locali di riacquistare potere e competenze. Risalta inoltre la dichiarata non affidabilità dei dati, rilevati tramite stime piuttosto che tramite misurazioni dirette, che comporta una inadeguata conoscenza degli aspetti qualitativi e quantitativi (sia del servizio sia degli investimenti) che caratterizzano il settore,

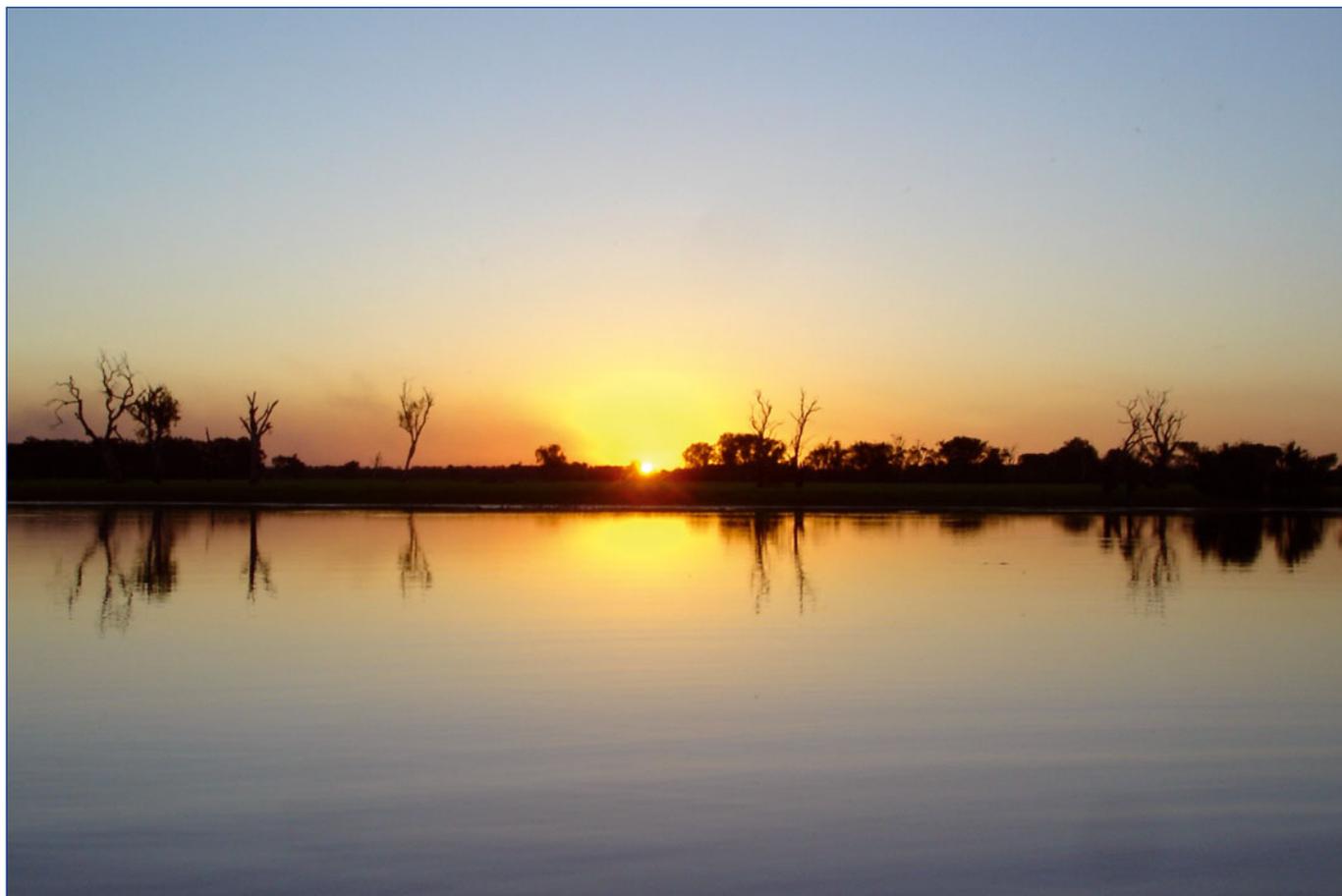


TABELLA D

DENOMINAZIONE	NORMA	FINALITÀ	COMPETENZA
Piano di bacino distrettuale	D.Lgvo 152/2009 Articolo 65	Difesa del suolo e lotta alla desertificazione, tutela delle acque	Autorità di bacino distrettuale
Piano di bacino (idrografico)	Legge 183/1989	Sistemazioni idraulico-forestali, regimazione delle acque, presidio delle coste	Autorità di bacino (regionale, interregionale, nazionale)
Piano di sottobacino Piano stralcio settoriale	D.Lgvo 152/2009 Articolo 65 comma 8		
Piano stralcio di assetto idrogeologico (PAI)	D.Lgvo 152/2009 Articolo 67	Riduzione del rischio nelle zone a maggiore vulnerabilità	Autorità di bacino (regionale, interregionale, nazionale)
Piano straordinario	D.Lgvo 152/2009 Articolo 68	Individuazione delle zone a più elevato rischio idrogeologico	Autorità di bacino (regionale, interregionale, nazionale)
Piano di tutela delle acque (PTA)	D.Lgvo 152/2009 Articolo 121	Tutela della qualità delle acque ai fini dell'approvvigionamento idropotabile	Regione
Piano d'ambito	D.Lgvo 152/2009 Articolo 149	Gestione del servizio idrico integrato	Regione
Piano di gestione del distretto idrografico	D.Lgvo 152/2009 Articolo 117	Uso razionale delle risorse idriche	Autorità di bacino distrettuale
Piano stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico	D.Lgvo 49/2010	Riduzione del rischio alluvioni	Autorità di bacino distrettuale

che per la propria natura tecnologica oltre che di servizio necessiterebbe di una maggiore conoscenza, basata su dati validati al fine di programmare sia gli investimenti infrastrutturali sia gli andamenti delle tariffe all'utenza in rapporto alla qualità del servizio erogato. Situazione che potrebbe risultare ulteriormente complicata dall'attuazione del provvedimento in materia di federalismo demaniale (d.lgvo 85/2010), che trasferisce automaticamente il demanio idrico alle Regioni ed alle Province, indicando un complicato meccanismo di ripartizione dei proventi che, come visto nella precedente esposizione, risultano di incerta natura, e che attualmente sono introitati dalle Regioni (comma 2 dell'articolo 86 del d.lgvo 112/1998).

La pianificazione di settore è distribuita su una pluralità di strumenti, precedentemente descritti e riepilogati nella *Tabella D*.

La programmazione della spesa pubblica nel settore non avviene in via ordinaria ma tramite il finanziamento straordinario degli interventi, con procedure

di scarsa efficienza nella definizione dei progetti e nei tempi di realizzazione, con prevalenti esiti di scarsa efficacia nei risultati.

La domanda che viene spontanea non è se sia opportuno mettere ordine nel settore, quanto piuttosto come mettere ordine nel settore per conseguire effetti di efficace tutela dell'ambiente e di salvaguardia delle risorse idriche, garantendone un uso razionale ed adeguato alle esigenze.

Innanzitutto appare opportuno semplificare il quadro procedurale, tornando a distinguere con precisione gli strumenti della pianificazione territoriale dagli strumenti della programmazione economica e finanziaria degli investimenti. La pianificazione di settore può e deve essere affidata ad un unico strumento, tramite il quale si costruiscono gli scenari (riferiti ai diversi e complessi aspetti, in una prospettiva integrata) e con la cui approvazione si assumono le decisioni di lungo periodo. La programmazione degli interventi e l'allocatione della spesa pubblica può e deve essere affidata ai pro-



grammi triennali e annuali già previsti dal Codice dei contratti pubblici, da assoggettare alle procedure di valutazione (decisione operativa, monitoraggio, verifica) e di esecuzione (appalto/concessione) che dovrebbero costituire il metodo consolidato della realizzazione dei contratti pubblici.

La giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente è pervenuta ad un orientamento consolidato che riconosce le competenze esclusive dello Stato per quanto riguarda gli aspetti di tutela, che diventano competenze condivise negli aspetti di uso e di valorizzazione (anche ai fini economico-produttivi) quando riferibili al governo del territorio, mentre i medesimi aspetti rimangono di competenza esclusiva quando riferibili ad altre materie riservate allo Stato²⁹.

La tutela dell'ambiente è quindi una competenza esclusiva dello Stato, i cui provvedimenti (legislativi ed amministrativi) possono essere oggetto del "parere" delle Regioni, ma non necessitano della codicisione formulabile tramite una "intesa". Tuttavia in un settore non solo delicato, ma fondamentale per garantire sia la qualità dei servizi resi ai cittadini sia le condizioni favorevoli per il progresso economico, appare non proponibile la totale esclusione dei diversi livelli di governo dai momenti decisionali, riferiti – specificatamente – alla individuazione degli obiettivi ed alla verifica del loro conseguimento. Appare opportuno quindi avviare concreti processi di concertazione istituzionale, che tengano conto anche delle difficoltà esistenti, come evidenziato – ad esempio – dall'attuazione del cd Piano casa³⁰, che

29 Con riferimento alla gestione del Servizio idrico integrato, è stata dichiarata incostituzionale (sentenza 307/2009) la legge 18/2006 della Regione Lombardia nella parte che prevedeva la separazione dell'attività di gestione delle reti dall'attività di erogazione dei servizi, in quanto la non separabilità delle due attività nella gestione del servizio idrico integrato (come previsto dal Codice dell'ambiente) costituisce principio definito in riferimento alle competenze esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza e in materia di definizione delle funzioni fondamentali degli Enti locali.

30 Roberto Gallia, *Luci ed ombre del Piano Casa*, QLT, 2010, n. 2, pagg. 9-18.

ha reso palese il ritardo delle Regioni nella capacità di produrre atti normativi coordinati in attuazione di decisioni condivise.

L'Autorità di bacino distrettuale può risultare la sede idonea per un governo del settore in grado di coinvolgere i diversi livelli istituzionali, in quanto può:

- vedere la partecipazione congiunta dello Stato (nelle sue diverse e competenti articolazioni), delle Regioni e degli Enti locali;
- esercitare il potere di indirizzo tramite:
 - la predisposizione e l'approvazione del Piano di bacino distrettuale, quale strumento unico di pianificazione che abbinati in una visione integrata gli obiettivi di tutela del suolo (comprendenti la sua corretta utilizzazione) con gli obiettivi di tutela delle risorse idriche (che assicurino l'equilibrio fra disponibilità e fabbisogni attraverso un corretto bilancio idrico);
 - l'approvazione dei programmi (triennali ed annuali) di intervento, riguardanti i diversi aspetti (movimenti franosi, alluvioni, danni ambientali, captazioni ed adduzioni idriche, ecc.) che possono costituire oggetto di interventi distinti ma collegati;
 - esercitare la vigilanza del settore, finalizzata non solo alla corretta utilizzazione del suolo e delle acque, ma anche alla verifica degli interventi di difesa e valorizzazione.

L'Autorità di bacino non dovrebbe avere compiti operativi, oltre quelli di indirizzo e vigilanza precedentemente richiamati. La complessità tecnica degli interventi di difesa del suolo e di utilizzazione delle risorse idriche non può essere affrontata con competenze frammentate, che, come visto nell'illustrazione precedente, non garantiscono né la qualità progettuale né l'efficienza delle procedure di realizzazione né l'efficacia dei risultati. Sarebbe opportuno al riguardo prevedere la costituzione di una unica stazione appaltante nazionale (Autorità tecnica) specializzata nelle attività di difesa del suolo e di governo delle acque, alla quale siano precluse le attività di pianificazione (in analogia a quanto già previsto per le STU, le Società di trasformazione urbana costituite per attuare un piano urbanistico ed alle quali è preclusa l'attività di pianificazione urbanistica) e

alla quale siano affidati esclusivamente i compiti di esecuzione dei programmi di attuazione del piano di bacino, ricostruendo un centro operativo in grado di esprimere livelli di eccellenza nella specialistica competenza, come era riconosciuto alla Cassa per il Mezzogiorno nel settore delle acque e che, a seguito del suo scioglimento nel 1993, non ha più trovato una adeguata espressione.

Per quanto riguarda i finanziamenti, appare indiscutibile che la difesa del suolo risulti un obbligo pubblico a carico del bilancio statale. Per quanto riguarda il ciclo delle acque, preso atto che la gestione imprenditoriale delle risorse idriche non consente di prevedere una remunerazione soddisfacente del capitale finanziario eventualmente investito – come ricorda la Banca d'Italia – appare opportuno riconsiderare con attenzione l'opportunità di separare la fase di tutela e di approvvigionamento dalla fase di distribuzione e depurazione; come già proposto dalla Regione Lombardia in contrasto – come già detto – con quanto previsto dal Codice dell'ambiente. Considerando che il servizio idrico, nelle sue componenti sia di costo sia di qualità del servizio, deve rientrare fra i livelli di prestazioni essenziali garantite a tutti i cittadini in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, risulta indispensabile prevedere che rimangano a carico del bilancio pubblico non solo gli interventi di difesa del suolo e di tutela delle acque (nei plurimi aspetti che richiedono sia la prevenzione sia il risarcimento del danno) ma anche le fasi della captazione ed adduzione delle acque per uso civile, agricolo ed industriale (che devono sostenere l'interesse pubblico in un bilancio idrico che garantisca l'equilibrio fra fabbisogni e disponibilità), potendosi prevedere la gestione imprenditoriale e l'attivazione di formule di partenariato pubblico-privato³¹ nelle fasi di distribuzione e depurazione.

Gli argomenti illustrati possono e devono essere oggetto di una adeguata riflessione, con l'auspicio che venga considerata la necessità di pervenire con urgenza ad una moderna ed efficace regolamentazione ed organizzazione del governo fisico del territorio, nei suoi aspetti sia di tutela sia di utilizzazione delle risorse naturali. ■

31 L'applicazione delle diverse formule contrattuali del partenariato pubblico privato, disciplinate non solo dal Codice dei contratti pubblici ma anche da alcune norme di settore, trova ostacolo nelle inadeguate competenze delle strutture tecniche della PA, in particolare degli Enti locali, non ancora pienamente consapevoli delle differenti opportunità offerte dall'istituto della concessione nei confronti dell'istituto dell'appalto, penalizzati inoltre dalla non consuetudine alla gestione di contratti a lunga scadenza (cfr. Roberto Gallia, *Opere pubbliche. Il progetto economico e finanziario*, Legislazione Tecnica Editrice, Roma 2009).