

Il governo integrato del suolo e delle acque. Elementi per una riflessione

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio. - 3. Il quadro normativo. - 4. Le politiche per la difesa del suolo e la tutela delle risorse idriche. - 5. Le indagini sul settore idrico. - 6. Le indagini sull'utilizzo delle risorse finanziarie. - 7. Considerazioni finali. - 8. Riflessioni operative.

1. Premessa

L'Italia è unita anche dalle calamità.

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, provoca lo straripamento dei corsi d'acqua e diversi eventi franosi, a cui segue lo scivolamento 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, provoca 28 morti e investe anche le infrastrutture (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.

In Alto Adige il 12 aprile 2010 una frana si abbatte sui binari della linea ferroviaria Malles-Merano, in Val Venosta, colpendo in pieno e causando il deragliamento di un treno locale che congiunge gli abitati della vallata con Merano, e provocando nove morti e 28 feriti. Causa della frana, in questo caso, non sarebbero le piogge bensì la rottura di un impianto di irrigazione di un campo di mele che si trova sopra la gola, che avrebbe reso instabile il terreno sottostante, fino a farlo franare.

Questi eventi luttuosi, sia che siano imputabili a fenomeni connessi al cambiamento climatico sia che siano attribuibili all'umana stoltezza, non sembrano trovare risposte organiche in scelte di go-

verno del territorio non limitate a episodici interventi di protezione civile, o altro.

2. *Il Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio*

Nel 2008 viene istituito il «Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio»¹, al fine di concedere «contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari nei rispettivi territori per il risanamento e il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi». Per la sua gestione viene contestualmente stabilito che «alla ripartizione delle risorse e all'individuazione degli enti beneficiari si provvede con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in coerenza con apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari».

La costituzione di questo Fondo, impugnata dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Campania e Sicilia, ha superato lo scrutinio costituzionale, in quanto la Suprema Corte ha ritenuto² che

A valere sulle risorse del Fondo sono concessi contributi statali per interventi realizzati dagli enti destinatari, nei rispettivi territori, per il risanamento ed il recupero dell'ambiente e lo sviluppo economico dei territori stessi. Il tenore della disposizione fa ritenere che la stessa faccia riferimento a misure specifiche destinate ad incrementare uno sviluppo eco-compatibile in territori che necessitano di interventi di risanamento. La finalità di tutela dell'ambiente si pone pertanto come prevalente e rende legittimo, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'esercizio della potestà legislativa statale al riguardo.

I provvedimenti assunti per l'attuazione del Fondo non appaiono strettamente pertinenti a realizzare «misure specifiche destinate ad incrementare uno sviluppo eco-compatibile in territori che necessitano di interventi di risanamento», come richiamato dalla sentenza costituzionale.

¹ Art. 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» (*Supplemento ordinario alla G.U.* n. 195 del 21 agosto 2008). La rubrica dell'articolo recita «Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico».

² Sentenza n. 121 del 22 marzo 2010; che esamina, prevalentemente, materie relative ai programmi di edilizia residenziale sociale.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, con proprio decreto³, ha assegnato contributi per complessivi € 103.984.496 (per il triennio 2009-2011), ripartiti tra 597 soggetti pubblici e privati per la realizzazione di interventi, di importo in molti casi contenuto tra i 50 mila ed i 100 mila euro, il cui elenco, 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 eco-compatibile. Ad esempio, con riferimento agli effetti dell'alluvione nelle zone del messinese, della quale si è detto in premessa, risulta difficile comprendere la concessione di un contributo triennale di 1 milione e quattrocentocinquantamila euro per «Interventi di recupero ambientale nell'area interessata dal recente alluvione» affidato alla Caritas diocesana di Messina, nobile istituzione con improbabili competenze nel campo degli interventi di risanamento idrogeologico.

Il d.m. è stato emanato «in coerenza con apposito atto di indirizzo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari». Tale atto è stato assunto esclusivamente dalla V Commissione Bilancio della Camera (e non anche dalla corrispondente Commissione del Senato) con la risoluzione n. 8-00059 del 22 dicembre 2009, con la quale «ritenuto opportuno accogliere una definizione di sviluppo economico e di tutela ambientale dei territori analoga a quella fatta propria in sede europea ... impegna il Governo ad attenersi, ai fini dell'assegnazione ... alle priorità di cui all'allegato 1», che elenca i 597 interventi ed i relativi beneficiari dei finanziamenti⁴, successivamente riprodotti nel citato d.m. Con il termine «priorità» non si intende quindi la definizione di criteri di selezione; inoltre corre l'obbligo di osservare come il richiamo alle norme europee ometta l'applicazione di uno dei criteri fonda-

³ D.m. 25 febbraio 2010 «Individuazione degli enti beneficiari dei contributi statali di cui all'art. 13, comma 3-*quater*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, per il finanziamento di interventi diretti al risanamento, al recupero dell'ambiente e allo sviluppo economico dei relativi territori, nonché delle relative modalità di erogazione» (G.U. n. 53 del 5 marzo 2010)

⁴ *Resoconto di seduta*, pp. 11-56. L'esame del provvedimento e la successiva approvazione all'unanimità ha richiesto 15 minuti (dalle 14,25 alle 14,40) compresi 5 minuti di sospensione (*Resoconto di seduta*, pp. 7-8). Il resoconto non riporta chi abbia partecipato alla seduta oltre il Viceministro Vegas (in rappresentanza del Governo), il Vicepresidente Francesco Marinello (PDL) e il relatore Gioacchino Alfano (PDL); la risoluzione risulta sottoscritta, oltre che dal relatore, dai membri della V Commissione Pier Paolo Baretta (PD), Massimo Bitonci (LNP), Bruno Cesario (API), Amedeo Ciccanti (UDC), Roberto Commercio (MPA).

mentali nella gestione dei fondi strutturali, di «concentrazione» dei finanziamenti al fine di massimizzarne gli effetti.

Il decreto ministeriale richiama, nel dispositivo, analoghi provvedimenti assunti nel 2005 e nel 2006, con la medesima modalità, in attuazione di quanto previsto dai commi 28 e 29 dell'art. 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'art. 2-*bis* della legge 43/2005 recante disposizioni urgenti per settori diversi, e di 222 milioni di euro dall'art. 11-*bis* della legge 248/2005 recante disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.

Pertanto nel quinquennio 2005-2010 circa un miliardo di euro di contributi, che avrebbero dovuto essere indirizzati prioritariamente a finalità di tutela dell'ambiente, è stato distribuito con i provvedimenti descritti; i quali risultano assunti in analogia a precedenti provvedimenti che, pur applicando identiche procedure sia rispetto alle finalità sia rispetto alle attribuzioni (tramite d.m. ad un elenco di beneficiari indicato dalle Commissioni parlamentari), non hanno superato la censura di costituzionalità, ed hanno palesemente dimostrato la non efficienza delle procedure di spesa oltre a confermare la prevedibile loro nulla efficacia⁵.

⁵ I provvedimenti qui descritti replicano quanto già previsto e applicato per dare attuazione al «Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale», istituito dall'art. 55 della legge 448/2001, finanziaria per l'anno 2002; che la Corte costituzionale ha cassato con sentenza 49/2004, dichiarandone l'illegittimità costituzionale con riferimento all'orientamento – ribadito più volte – sui «fondi con vincolo di destinazione», la cui istituzione è ritenuta legittima nelle materie di competenza statale e nelle materie nelle quali spetta allo Stato in via esclusiva la determinazione delle norme generali, mentre sono ritenuti illegittimi se riguardano materie regionali e non sussistono ragioni di gestione unitaria, ovvero qualora riguardino più materie concorrenti o materie che esigono una disciplina unitaria e non prevedano il coinvolgimento delle Regioni tramite l'istituto della «intesa» (cfr. Roberto Gallia, *Riflessioni in merito a recenti provvedimenti di finanziamento di infrastrutture di interesse locale*, in questa «Rivista», XIX, 2005, nn. 2-3, pp. 231-246). A seguito della decisione della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimo tale Fondo, sono stati emanati una serie di provvedimenti (sia legislativi sia regolamentari) per fare salve le assegnazioni dei contributi (effettuate con una procedura identica a quella descritta, dove gli «indirizzi» sono stati dettati dalle Commissioni bilancio sia della Camera sia del Senato). L'ultimo di questi provvedimenti (d.m. Sviluppo economico 26 ottobre 2009, pubblicato in *G.U.* n. 20 del 26 gennaio 2010) proroga i vari termini di attuazione, rendendo evidente l'assoluta non efficienza delle procedure di spesa e di realizzazione, oltre la scontata non efficacia dei risultati.

Quello che si evidenzia non è solo lo sperpero di risorse pubbliche (il cui importo complessivo risulta di dimensione significativa), ma soprattutto l'assunzione della finalità ambientale in maniera strumentale, per attrarre alla competenza statale la gestione di fondi pubblici da distribuire a pioggia piuttosto che per attuare un organico piano di interventi di risanamento del territorio.

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 idriche, non va tuttavia collegata solo all'irresponsabilità dei politici che privilegiano gli aspetti propagandistici e clientelari, ma anche ad un quadro normativo che si presenta eccessivamente frammentato e ridondante.

3. *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 acque⁶. Il primo considerando di questa direttiva recita: «L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale».

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 riferi-

⁶ 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.

mento 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 suolo⁷; 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 reflue.

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 legge 183/1989 in materia di difesa del suolo introduce il «Piano di bacino»⁸ quale strumento finalizzato a programmare gli interventi per la tutela idrogeologica del territorio, quali le sistemazioni idraulico-forestali, la regimazione delle acque e le 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

⁷ Comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006, COM 2006/231 def.; finalizzata ad individuare le aree in cui esista un rischio 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.

⁸ La definizione normativa del piano di bacino 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. Visione che supera la precedente organizzazione dell'intervento pubblico, 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. 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.

straordinari», sulla base dei quali attivare programmi di interventi urgenti per la riduzione del rischio nelle zone a maggiore vulnerabilità del territorio. 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 fumarata, 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.

La tutela delle acque è oggetto della legge 319/1976 (cd. «legge Merli»), considerata il prototipo di normativa ambientale in materia anche se incentrata 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 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 sia la depurazione dei reflui urbani), prefigurando una gestione imprenditoriale del settore, che dovrebbe avvenire sulla base di un «Piano d'ambito»⁹ riferito alla delimitazione degli «ambiti territoriali ottimali» (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

⁹ Il Piano d'ambito è lo strumento sulla base del quale affidare in gestione il 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.

garantire una gestione improntata ai «criteri di efficienza, di efficacia e di economicità».

Le norme per la tutela del territorio e l'uso delle risorse idriche, precedentemente descritte, sono state riunificate dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 «Norme in materia ambientale» (cd. Codice dell'ambiente), la cui Parte terza (artt. 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 308/2004¹⁰ 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 pianificazione¹¹; modifica dalla quale è derivata la riallocazione a livello centrale dei compiti e delle funzioni attribuiti alle Regioni¹², 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 decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 «Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione

¹⁰ Legge 15 dicembre 2004, n. 308 «Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione» (*Supplemento Ordinario* n. 187 alla *G.U.* n. 302 del 27 dicembre 2004).

¹¹ 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». Nel Mezzogiorno operano i tre distretti dell'Appennino Meridionale (che insieme ad una parte del Basso Lazio comprende tutte le Regioni del Mezzogiorno peninsulare), della Sicilia e della Sardegna.

¹² Le competenze in materia di difesa del suolo e di tutela delle acque risultano attribuite alle Regioni dal D.P.R. 11/1972, che trasferisce le funzioni amministrative in materia di bonifica, e dal D.P.R. 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 (art. 89).

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»¹³ 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'ambiente¹⁴, in quanto

si tratta di norme 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 dei diversi aspetti della tutela fisica del territorio e della difesa delle risorse idriche in un unico contesto normativo, riferito alla normativa comunitaria, la materia risulta ancora eccessivamente frammentata ed articolata in una pluralità di strumenti di pianificazione (particolarmente complessi), con compiti decisionali ed operativi ripartiti in un numero rilevante di soggetti e di autorità, che ne rendono il governo altamente problematico.

¹³ 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.

¹⁴ 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).

4. *Le politiche per la difesa del suolo e la tutela delle risorse idriche*

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'economica 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 merito titolo di esempio, la tabella 1 evidenzia gli Enti competenti in materia di risorse idriche, presenti nel solo distretto idrografico dell'Appennino meridionale¹⁵.

Un'ulteriore limite è posto dalla carenza dei processi di valutazione e dall'assenza di un costante monitoraggio, che non affligge

¹⁵ La fonte è l'Autorità nazionale del bacino idrografico Liri-Volturno-Garigliano, responsabile della redazione del piano di distretto.

TAB. 1.

Regione	Province	Comuni	Comunità montane	Consorzi di bonifica*	Consorzi BIM	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.

Fonte: Autorità nazionale del bacino idrografico Liri-Volturno-Garigliano.

solo questo settore, in quanto costituisce una carenza generalizzata nell'uso della spesa pubblica, alla quale solo di recente il Legislatore accenna a voler provvedere¹⁶.

5. Le indagini sul settore idrico

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 imprenditoriale¹⁷, contestata da anni¹⁸ e resa obbligatoria da recenti provvedimenti¹⁹, la cui abrogazione è oggetto di una

¹⁶ La legge 31 dicembre 2009, n. 196 «Legge di contabilità e finanza pubblica» (pubblicata nel *Supplemento Ordinario* n. 245 alla G.U. n. 303 del 31 dicembre 2009) 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» (art. 30, commi 8-10).

¹⁷ 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).

¹⁸ Cfr. il sito del «Forum italiano dei movimenti per l'acqua» (www.acquabenecomune.org/index.php/spip.php).

¹⁹ L'art. 23-bis della legge 133/2008, modificato dall'art. 15 della legge 166/2009, prevede che, in alternativa all'affidamento ad imprese private, la gestione possa essere attri-

campagna in atto per la presentazione ed approvazione di specifici quesiti referendari.

Il compito di vigilare sullo stato dei servizi idrici è attribuito alla «Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche» (CONVIRI)²⁰, che dal 1996 produce annualmente una «Relazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici»²¹, con la quale informa sullo stato del settore e sulla qualità dei servizi erogati. L'ultima in ordine temporale, del luglio 2009, oltre ad evidenziare (per il complesso delle 92 AATO 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, informa sulla «mancanza di dati statisticamente significativi [per cui] il quadro di riferimento si presenta ancora molto confuso e ben lontano dai requisiti di trasparenza e chiarezza necessari per l'interpretazione delle politiche di sviluppo del settore».

L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAI) del DPS ha esperito un tentativo di valutare il percorso di trasformazione organizzativa del settore idrico²², con particolare riferimento alla valutazione del processo di industrializzazione del settore basata sull'applicazione del cd. «metodo normalizzato» per definire le tariffe (stabilito dal 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 provvedimenti²³. Evi-

buita ad una società mista pubblico-privato purché il socio privato non detenga una quota 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.

²⁰ Istituito dalla legge 36/1994, con la denominazione di «Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche» (COVIRI), al fine di vigilare in merito all'osservanza dei principi normativi che regolano il servizio idrico integrato ed alla determinazione delle tariffe. Il Comitato, istituito presso il Ministero dei lavori pubblici, 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») 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; art. 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).

²¹ Disponibili sul sito www.conviri.it.

²² L. Anwandter e P. Rubino, *Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma*, Materiali UVAI, n. 10, 2006.

²³ 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

denziando 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'allocazione 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 infrastrutture 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'Italia²⁴, che conclude con 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 inadeguati a definire il piano degli investimenti necessari e la corrispondente misura tariffaria», e dall'altra che l'analisi dei bilanci delle imprese del settore metta 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 2008» dedica uno specifico capitolo alla «Gestione del servizio idrico integrato»²⁵; rispetto ai quali tuttavia non fornisce una elaborazione originale, riportando le considera-

l'art. 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».

²⁴ M. Benvenuti e E. 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.

²⁵ Ministero dello sviluppo economico, *Rapporto del Dipartimento per le politiche di*

TAB. 2. *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.

zioni del rapporto del CONVIRI (precedentemente citato) e dell'indagine ISTAT «Censimento delle risorse idriche a uso civile»²⁶, entrambe incentrate sulle forme organizzative e le modalità gestionali, e che non forniscono dati significativi e puntuali sulla qualità del servizio erogato e sugli investimenti infrastrutturali. Per quest'ultima voce il medesimo rapporto del DPS ammette che a fronte delle «ampie indicazioni sugli impegni programmatici» desumibili dalle pianificazioni d'ambito, risultano «assai più scarse le indicazioni di consuntivo». Con riferimento agli investimenti infrastrutturali vengono inoltre forniti dati (di dimensione rilevante) che non collimano con i dati forniti sul medesimo argomento da recenti studi di altra fonte²⁷, con i quali concorda limitatamente alla riconosciuta necessità di un forte fabbisogno di investimenti nel settore; nulla dicendo sugli investimenti realizzati con i fondi programmati in APQ nel periodo 2000-2006, che hanno rappresentato 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 tab. 2).

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% delle famiglie italiane rileva una situazione di irregolarità nell'ero-

sviluppo e coesione 2008, Roma, maggio 2009; parte II «Qualità dei servizi infrastrutturali», capitolo II.1.4., pp. 89-94.

²⁶ 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 (cfr. www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20091210_00/).

²⁷ Studi e ricerche per il Mezzogiorno (SRM), *Risorse idriche e sviluppo economico. Scenari economico-territoriali, analisi delle infrastrutture, finanza e investimenti nel Mezzogiorno*, Roma, 2007; Astrid, giornale online, *Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza. Le infrastrutture idriche*, giugno 2008.

gazione 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% delle famiglie italiane non beve acqua del rubinetto per mancanza di fiducia nella qualità della stessa (delle quali il 26,4 al Nord, il 29,5 al Centro e il 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)²⁸ il medesimo QSN ha posto anche gli obiettivi di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente connessi alla gestione del servizio idrico integrato²⁹. Nel primo rapporto sul loro stato di avanzamento³⁰ 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 3 riproduce il più recente aggiornamento fornito dal DPS, dal quale si evince come il conseguimento del *target* di riferimento sia un problema non limitato alle sole Regioni meridionali.

²⁸ R. Gallia, *La geografia dei divari*, in questa «Rivista», XXII, 2008, n. 4, pp. 1131-1150.

²⁹ R. Gallia, *La gestione delle risorse idriche e le politiche di sviluppo*, in questa «Rivista», XXIII, 2009, n. 2, pp. 307-319.

³⁰ 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.

Tab. 3. 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

Regione/Macroripartizione	Baseline (valore 2005)	Valore attuale (valore 2008)	Miglioramento S/No	Target 2015	% distanza colmata rispetto al target	Variazione % tra ultimo valore e baseline
Abruzzo	55,4	56,4	Si	75	5	2
Molise	54,9	56,1	Si	75	6	2
Campania	59,8	61,2	Si	75	9	2
Puglia	52,7	53,4	Si	75	3	1
Basilicata	65,2	67,1	Si	75	19	3
Calabria	65,5	66,9	Si	75	15	2
Sicilia	64,4	64,9	Si	75	5	1
Sardegna	53,6	54,1	Si	75	2	1
Mezzogiorno	59,4	60,3	Si	75	6	2
Centro-Nord	71,5	71,9	Si	75	6	2
Italia	67,4	67,9	Si			1

6. 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 Conti³¹, che nel corso dell'anno 2009 ha approvato, con due distinte deliberazioni, una indagine sugli interventi per il riassetto idrogeologico e la difesa del suolo³² ed una sull'uso delle risorse idriche in agricoltura³³.

La prima, riferita a programmi avviati dal Ministero dell'ambiente per la realizzazione di opere di salvaguardia e di messa in sicurezza di aree colpite da dissesto idrogeologico, ed attuata in prosecuzione di una precedente indagine (deliberazione 9/2003/G), 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 stanziato. 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

³¹ 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.

³² 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)"».

³³ 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"».

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 «predisporre una proposta di criteri e di ripartizioni che tengano conto delle condizioni di rischio e della capacità di spesa dei soggetti beneficiari ... [a 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 lentezza operativa 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, compatibilità 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».

7. Considerazioni finali

Dalla panoramica precedentemente illustrata, sicuramente non esaustiva delle problematiche poste dal governo del territorio nei

suoi specifici aspetti di tutela fisica e di salvaguardia delle risorse idriche, appare comunque in tutta evidenza l'estrema complessità della materia, così come si è venuta organizzando in un arco temporale non breve.

La giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente sembra pervenuta ad un orientamento consolidato riferibile alle 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 Stato³⁴.

La pianificazione di settore è distribuita su una pluralità di strumenti, descritti e riepilogati nella tabella 4.

TAB. 4.

Denominazione	Finalità	Competenza
Piano di bacino distrettuale	Difesa del suolo e lotta alla desertificazione, tutela delle acque	Autorità di bacino distrettuale
Piano di bacino (idrografico)	Sistemazioni idraulico-forestali, regimazione delle acque, presidio delle coste	Autorità di bacino (regionale, interregionale, nazionale)
Piano stralcio di assetto idrogeologico (PAI)	Riduzione del rischio nelle zone a maggiore vulnerabilità	Autorità di bacino (regionale, interregionale, nazionale)
Piano straordinario	Individuazione delle zone a più elevato rischio idrogeologico	Autorità di bacino (regionale, interregionale, nazionale)
Piano di tutela delle acque (PTA)	Tutela della qualità delle acque ai fini dell'approvvigionamento idropotabile	Regione
Piano d'ambito	Gestione del servizio idrico integrato	Regione
Piano di gestione del distretto idrografico	Uso razionale delle risorse idriche	Autorità di bacino distrettuale
Piano stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico	Riduzione del rischio alluvioni	Autorità di bacino distrettuale

³⁴ 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.

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.

Il panorama della gestione delle risorse idriche, che vede impegnati una pluralità di soggetti istituzionali, 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, che per la propria natura tecnologica oltre che di servizio necessiterebbero 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 dal provvedimento in corso di definizione in materia di federalismo demaniale, che potrebbe attribuire il demanio idrico alle Regioni e/o agli Enti locali.

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.

8. *Riflessioni operative*

La tutela dell'ambiente è una competenza esclusiva dello Stato, i cui provvedimenti (legislativi ed amministrativi) possono essere oggetto del «parere» delle Regioni, non necessitando della codificazione in sede di «intesa». Inoltre è stato recentemente evidenziato (dalle vicende del cd. Piano casa)³⁵ il ritardo delle Regioni nella capacità di produrre atti normativi coordinati in attuazione di decisioni condivise.

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.

L'Autorità di bacino distrettuale può risultare la sede idonea per il governo del settore, 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, strumento unico di pianificazione che abbinati (con finalità unitarie) 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 evidenziabili (movimenti franosi, alluvioni, danni ambientali, captazioni ed adduzioni idriche, ecc.);
- 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 pre-

³⁵ R. Gallia, *La «questione delle abitazioni» nelle politiche regionali di sviluppo*, in questa «Rivista», 2010, n. 1, pp. 163-192.

cedente, 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 Autorità tecnica (nazionale) alla quale siano precluse le attività di pianificazione e siano affidati esclusivamente i compiti di esecuzione dei programmi di attuazione dei piani 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 non esiste più a seguito del suo scioglimento.

Per quanto riguarda i finanziamenti, preso atto che la gestione del ciclo delle acque non consente di prevedere opportunità di remunerazione soddisfacente del capitale finanziario eventualmente investito – come ricorda la Banca d'Italia – 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 prevenzione sia risarcimento del danno) ma anche le fasi della captazione ed adduzione delle acque per uso civile, agricolo ed industriale, potendosi prevedere l'attivazione di formule di partenariato pubblico-privato³⁶ nelle fasi di distribuzione e depurazione.

Infine, per quanto riguarda l'impiego della spesa pubblica, è opportuno ricordare che a determinare la spesa pubblica in conto capitale, normalmente definita quale spesa finalizzata agli investimenti per lo sviluppo, concorrono le risorse ordinarie per tre quarti e le risorse aggiuntive per il restante quarto. Poiché anche in questo settore appare indispensabile – più che opportuno – aggiornare ed adeguare gli strumenti della concertazione istituzionale della spesa pubblica, si ripropone quanto già sostenuto in precedenza, sulla necessità di far evolvere l'istituto dell'Accordo di programma quadro (APQ), quale strumento di programmazione della spesa settoriale localizzata sul territorio, da strumento bilaterale di intesa tra una Amministrazione centrale e la singola Regione, a strumento

³⁶ 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. R. Gallia, *Opere pubbliche. Il progetto economico e finanziario*, Roma, Legislazione Tecnica Editrice, 2009).

collettivo di intesa tra il Governo centrale ed i governi regionali per l'uso della spesa pubblica finalizzata al conseguimento di obiettivi condivisi, al fine di garantire a tutti i cittadini l'accesso ai servizi nella stessa misura usufruendo della medesima qualità, indipendentemente dalle Regioni nella quale risiedono.