

risorse con depauperamento di una ricchezza ora, a giusta ragione, considerata strategica e fonte di sviluppo.

Ciò spiega anche la resistenza che le Regioni cessionarie d'acqua oppongono alla cessione di un bene, la cui abbondanza in futuro potrebbe costituire il motivo principale di attrazione e di preferenza di iniziative produttive.

Solo il richiamo al senso della solidarietà può vincere la difesa egoistica, ma legittima del possesso di una risorsa essenziale alla vita delle popolazioni, anche se va riconosciuta un'adequata compensazione in termini economici e sociali, alla spoliazione di una ricchezza del territorio.

Non basta la previsione di destinare una quota della tariffa per gli interventi di difesa e conservazione delle aree di salvaguardia delle fonti idriche, così come prevede l'art. 24 della legge n. 36/94, occorre promuovere forme efficaci ed incentivanti per favorire, nei bacini di produzione di acqua, attività produttive pulite e valide sul mercato, quali il turismo ambientale, l'artigianato, l'agricoltura biologica etc.

In altri termini è auspicabile che tra le popolazioni residenti nei territori di formazione della risorsa idrica si faccia largo la convinzione che l'acqua prodotta e trasferita altrove rappresenta una merce di esportazione al pari di qualsiasi altro bene che genera reddito. In tale prospettiva verrebbe meno quella conflittualità che impedisce tuttora una serena soluzione del problema.

4.2 L'accordo di programma disciplinato dal citato art. 17 comunque è lo strumento che il legislatore ha previsto per comporre eventuali conflitti tra le Regioni interessate, dopo attenta valutazione degli interessi in gioco, che in ogni

caso vanno rapportati al complessivo interesse pubblico a risolvere il problema dell'approvvigionamento idrico di popolazioni afflitte dalla mancanza o insufficienza di un bene primario.

Si è ipotizzato nelle pagine che seguono uno schema di accordo di programma il più ampio possibile proprio al fine di tener conto delle esigenze complessive e che quindi dovrebbe comprendere i seguenti acquedotti interregionali:

a) Acquedotto della Campania Occidentale, ha origine dalle sorgenti in agro di Cassino (Lazio). Si arricchisce di acque di falda pompate dal sottosuolo lungo il percorso e serve Napoli e i Comuni finitimi. Trattasi di opera imponente del valore di oltre mille miliardi di lire, che ha un costo di gestione ragguardevole. Per soddisfare a pieno le esigenze potabili della Campania Occidentale occorrono integrazioni di portata da prelevare anche in Molise (Isernia).

b) Schema Idrico del Biferno. Ha origine dal complesso sorgentizio del Biferno (Campobasso) e si divide in due adduttori, il primo si dirige in Campania, il secondo, dopo aver dato luogo ai rami destro e centrale molisani, si indirizza in Puglia e ancora in Campania, fornendo acqua a numerosi abitati delle due Regioni nella fascia appenninica. Qui vi è esigenza di una ristrutturazione delle opere di captazione con prelievo di nuova risorsa.

c) Acquedotto del Fortore. Ha origine dall'impianto di potabilizzazione sito a valle dell'invaso di Occhito, ricadente in massima parte in Molise. Fornisce acqua alla città di Foggia e a molti comuni della Capitanata. Non riuscendo l'acqua prelevata dall'invaso di Occhito a soddisfare i fabbisogni irrigui e potabili della Provincia di Foggia, la Puglia ha previsto nella variante al Piano Regolatore Generale degli

Acquedotti, di eseguire l'integrazione di acqua dal progettato invaso di Piano dei Limiti, da realizzare su un affluente del Fortore, sempre a cavallo della regione Molise, e dalla programmata diga sul Trigno.

Le opere occorrenti per sopperire alle esigenze di cui sopra richiedono un impegno finanziario rilevante dell'ordine di oltre mille miliardi di lire.

d) Acquedotto dell'Ofanto. Ha origini dall'invaso di Conza dal fiume Ofanto (Avellino) e, dopo aver attraversato la Basilicata, alla quale fornirà anche acqua, servirà la Puglia centrale caratterizzata da cospicui centri abitati (Barletta, Andria, Trani etc.). Per la sua entrata in funzione occorre realizzare l'impianto di potabilizzazione.

e) Acquedotto del Sele. Ha origine dal bacino idrologico dei Monti Picentini e dalle sorgenti di Cassano Irpino in Campania ed è formato da un canale a pelo libero di Km 244 di lunghezza, sviluppato in galleria o su viadotti. Si tratta di un'opera colossale, costruita ottanta anni fa, bisognevole di interventi massicci di manutenzione straordinaria. La gestione di un adduttore di tale natura, il più grande del mondo, comporta spese rilevanti.

f) Acquedotto del Locone. Ha origine dall'invaso omonimo (Bari e Potenza). Non è stato ancora realizzato (salvo l'impianto di potabilizzazione), ma è progettato e in parte finanziato e servirà la Puglia centrale.

g) Acquedotto del Pertusillo. Ha origine dall'impianto di potabilizzazione posto a valle dell'omonimo invaso (Potenza); dopo aver attraversato la Basilicata e rilasciato acque per alcuni abitati lucani, serve la Puglia meridionale.

h) Acquedotto del Sinni. Ha origine dall'invaso di Monte Cotugno (Potenza); dopo aver attraversato la fascia costiera ionica, alla quale fornisce acqua a mezzo del potabilizzatore di Montalbano, serve la Puglia meridionale.

Gli invasi di Occhito, di Conza, del Locone, del Pertusillo e di Monte Cotugno sono ad uso plurimo e richiedono una regolazione degli sfruttamenti per contemperare le esigenze irrigue e potabili.

Gli schemi acquedottistici interessanti la Puglia presentano una caratteristica peculiare, data dall'elevato grado di interconnessione tra essi esistente, con l'effetto di rendere intercambiabili le fonti di approvvigionamento destinate al soddisfacimento dell'utenza.

I principali nodi di interconnessione del sistema sono:

A) Nodo di Parco del Marchese, costituito da un serbatoio di circa 200.000 mc nel quale confluiscono le acque trasportate dagli acquedotti del Pertusillo e del Sinni.

B) Nodo Pertusillo-Sele, ubicato in vicinanza di Gioia del Colle, nel quale si realizza il collegamento dei due acquedotti. Poichè tale nodo è posto a valle del serbatoio di Parco del Marchese, la dorsale pugliese dell'acquedotto del Sele può essere alimentata anche dal Pertusillo e dal Sinni.

C) Torrino di Monte Ciminiello, realizza la confluenza tra la dorsale dell'acquedotto del Sele e l'acquedotto del Pertusillo.

Il sistema degli acquedotti interregionali costituisce una rete idrografica artificiale, lungo la quale scorrono fiumi ideali di acqua.

Gli schemi idrici alimentanti la Puglia sono gestiti dall'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese, che in virtù dell'art. 10 della legge n.36/94 e dell'art. 1 della legge

n.549/95 dovrà subire una profonda trasformazione, passando da struttura pubblica a società per azioni.

4.3 Per la soluzione complessiva della delicata questione il Comitato ha proposto al Ministero dei Lavori Pubblici, con nota 4 agosto 1997 n. 2022, una bozza di accordo di programma tra Stato e Regioni interessate, secondo quanto previsto nell' art. 17 della legge n.36/94.

In sostanza si prevede in tale documento che le Regioni Molise, Campania, Puglia e Basilicata concordino un programma di interventi per aumentare le disponibilità di acqua e per ristrutturare , razionalizzare, ampliare, completare e potenziare gli acquedotti esistenti e costruirne di nuovi fino al soddisfacimento completo delle esigenze idropotabili della Puglia e si proceda alla creazione di una società inizialmente a capitale pubblico con partecipazione del Ministero del Tesoro e delle Regioni, con quote proporzionali alla consistenza patrimoniale dei beni ed impianti idrici conferiti.

Al riguardo giova ricordare che con l'art. 6 della legge 2.5.1976 n. 183 gli acquedotti interregionali sono stati trasferiti alle Regioni relativamente ai segmenti in esse ricadenti, con la raccomandazione di provvedere all'organizzazione di gestioni comuni previe intese , che non sono state mai avviate e stipulate.

In pendenza della istituzione di tali intese, la gestione degli acquedotti interregionali è stata assicurata dall'EAAP, che aveva eseguito le costruzioni su concessione della Cassa per il Mezzogiorno.

Nella bozza d'accordo di programma è anche sancito l'impegno di Stato e Regioni di procedere alla cessione di azioni in favore di investitori privati nella misura che gli organi deliberanti della costituenda società decideranno.

Data la rilevanza e l'imponenza dei capitali necessari per l'attuazione del programma di interventi, al fine di non scaricare il relativo costo nella tariffa di ambito attraverso il prezzo di cessione, si ipotizza che la spesa di realizzazione sia a totale carico dello Stato.

Per la maggiore efficienza ed economicità delle iniziative di costruzione, si potrebbe peraltro prevedere che una quota del capitale da investire sia a carico della costituenda società, una volta partecipata anche dai privati con recupero della tariffa praticata dagli Ambiti.

Va tuttavia fatto osservare che nel frattempo il Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dei LL.PP., ha ritenuto opportuno - seguendo una linea di tendenza già in precedenza emersa - commissariare l'EAAP con decreto 15.9.1997, senza alcun riferimento all'applicazione delle norme che ne prevedono la trasformazione in società per azioni.

4.4 Mentre per gli acquedotti interregionali la partecipazione dello Stato alla spesa di costruzione è contemplata dall'art.17 della legge n. 36/94, resta da affrontare il problema di quegli schemi idrici a livello provinciale ed interregionale, che si originano da invasi, la cui realizzazione è molto onerosa e sta diventando vieppiù proibitiva per l'imposizione di opere di attenuazione dell'impatto ambientale.

Detti schemi interessano essenzialmente la Calabria e marginalmente la Sicilia, ove imponenti opere idriche , che potrebbero portare enorme sollievo a popolazioni da secoli assetate, sono iniziate da lustri e mai completate . Si citano i casi degli schemi dell' Esaro, del Melito, del Metramo e del Menta in Calabria e del Lago di Lentini e dell'Ancipa in Sicilia .

Sul punto si osserva che le spese di completamento degli schemi sono talmente elevate da rendere aleatorio il loro recupero attraverso la tariffa. Sarebbe pertanto auspicabile integrare la portata dell'art. 17 della legge n.36/94, con la previsione di un contributo, anche parziale, a carico dello Stato per la realizzazione di opere ed impianti idrici, che pur non avendo la rilevanza di quelli previsti nella norma, sono di tale complessità e utilità per le popolazioni interessate da richiedere un intervento straordinario immediato per il loro completamento.

5. - LA NORMATIVA COMUNITARIA E IL RIORDINO DELLE NORME IN TEMA DI TUTELA E USO DELLE ACQUE

5.1 Nel quadro delle iniziative adottate in sede comunitaria nel settore che qui interessa, assume particolare rilevanza la bozza di direttiva che disciplina il quadro dell'azione comunitaria per la politica in materia di acque, nella quale si ritiene di dover formulare, fin d'ora, alcune sintetiche valutazioni, e con particolare riferimento alle disposizioni che si pongono in diretta relazione con la legge n.36/94.

La bozza predisposta dalla Commissione europea è volta a fornire un quadro legislativo comunitario efficace e coerente a principi comuni per garantire un utilizzo sostenibile delle acque comunitarie, nel rispetto del principio della sussidiarietà.

Tale principio limita l'intervento della Comunità ai casi in cui gli obiettivi che la politica comunitaria si prefigge possano essere conseguiti in modo più efficace attraverso un'azione comune, piuttosto che attraverso l'intervento dei singoli Stati membri. La politica di gestione delle acque rientra in questi casi: gli obiettivi che, a riguardo, la Comunità si prefigge con la direttiva sono i seguenti:

- migliorare la situazione delle acque sotto il profilo quantitativo e qualitativo;
- favorire un consumo idrico sostenibile;
- ridurre i problemi dell'inquinamento transfrontaliero;
- tutelare gli ecosistemi, in particolare quelli acquatici;
- salvaguardare il potenziale ricreativo delle acque comunitarie.

Obiettivo minimo è il raggiungimento di un buono stato delle acque nel territorio comunitario.

L'aspetto, per così dire, "innovativo" della direttiva è rappresentato dagli strumenti e dalle modalità prescelti per il conseguimento dei citati obiettivi.

La direttiva adotta cioè un approccio "complessivo" ed "integrato" al problema delle acque e prevede che esso venga affrontato a livello di "distretto idrografico" (il quale costituisce l'unità amministrativa per la gestione del bacino idrografico, o di bacini idrografici contigui). Per ogni distretto è prevista l'istituzione di una struttura amministrativa (l'autorità competente), atta a garantire che le acque, superficiali e sotterranee, appartenenti al medesimo sistema ecologico e idrogeologico vengano gestite nel loro complesso.

L'autorità competente diviene quindi il soggetto responsabile dell'applicazione delle disposizioni della direttiva, nell'Ambito del distretto idrografico. Essa può essere individuata in organismi nazionali già esistenti. Quindi, ai fini dell'applicazione della direttiva, l'autorità competente può essere un'autorità già istituita prima della direttiva, in forza di una legge nazionale o regionale. Sono quindi molti i punti di contatto tra le proposte della direttiva e le disposizioni della legge n.36 sulle risorse idriche, come dimostra la tabella riepilogativa dei principali aspetti comuni alla direttiva e alla legge.

Proposta di direttiva**Legge n.36/94****Natura del servizio idrico**

La fornitura idrica è un servizio di interesse generale .

Tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà (art.1, comma 1).

Delimitazione territoriale

Gli Stati membri individuano i bacini idrografici e li assegnano a "distretti idrografici"; ove opportuno, è possibile accomunare in un unico distretto bacini di piccole dimensioni con bacini più grandi, oppure unificare piccoli bacini limitrofi
(art.3, par.1)

I servizi idrici sono riorganizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali, delimitati dalle regioni, rispettando, fra l'altro, l'unità del bacino idrografico, del sub-bacino o dei bacini contigui (art. 8, commi 1 e 2)

Programmazione

Per ciascun distretto idrografico devono essere realizzati:

- l'analisi delle caratteristiche del distretto (art.5);
- il riesame dell'impatto esercitato dalle attività umane sullo stato delle acque (art.6);
- l'analisi economica dell'utilizzo idrico del distretto (art.7);
- l'individuazione di tutti i corpi idrici significativi riservati alla produzione di acque destinate al consumo umano (art.8)
- il programma per controllare lo stato delle acque (art.10);
- il programma di misure per realizzare gli obiettivi ambientali (art.13);
- il piano di gestione dei bacini riguardanti l'intero distretto interessato (art.16).

In ciascun ambito, i Comuni e le province operano la ricognizione delle opere di adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione esistenti e predispongono, sulla base dei criteri regionali, un programma degli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi della legge, accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo (art. 11, comma 3).

Tariffe

Gli Stati membri garantiscono il recupero del costo pieno di tutti i servizi forniti per l'utilizzo idrico, a livello globale e per ciascuno dei settori economici (art.12).

"Recupero del costo pieno" significa che l'utilizzatore paga, mediante prezzi o tariffe, i seguenti elementi di costo offerti per l'utilizzo delle acque:

- costi di esercizio e manutenzione
- costi di conservazione del capitale
- imputazioni in conto capitale

(investimenti e interessi)

- riserve per futuri miglioramenti ed estensioni (art.2.punto33).

La tariffa del servizio idrico è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio (art. 13, comma 2).

5.2 Sulla complessiva materia del riordino delle norme in tema di tutela e uso delle acque, ritiene altresì il Comitato di formulare alcune osservazioni critiche in ordine allo schema di testo unico predisposto dal Ministero dell'ambiente sul quale attualmente è aperto un ampio dibattito, schema che trae origine dalla proposta di

delega contenuta nell' ambito della legge comunitaria in corso di discussione al Senato (d.d.l. 3838-A).

Anzitutto, va rilevato che la delega originaria, cioè quella contenuta nella legge comunitaria per il 1993 (legge n. 146 /1994 – coeva della 36), conteneva criteri e principi per il recepimento delle due direttive del 1991: la 271 sul trattamento delle acque reflue urbane e la 676 sull'inquinamento da nitrati provenienti da fonti agricole.

Questi criteri sono stati poi prorogati con la successiva legge comunitaria per il 1994 (legge n. 62/1996). Soltanto con l'attuale disegno di legge (3838-A), relativo alla legge comunitaria 96-97, vengono non solo prorogati i vecchi criteri, ma soprattutto vengono introdotti nuovi criteri finalizzati all'emanazione di un testo unico sulla tutela delle acque dall'inquinamento in relazione al recepimento delle due citate direttive.

In secondo luogo, appare opportuno rimarcare come la legge comunitaria regolamenti il rapporto tra finanziamento pubblico e tariffa. Al riguardo si deve segnalare un'importante conferma: si deve continuare a parlare di tariffa e non più di canoni. Ed ancora si deve rilevare come il rapporto tra tariffa e finanziamento pubblico (divenuto rilevante col piano straordinario per le opere di collettamento e depurazione) venga disciplinato e chiarito, nel contesto della legge comunitaria, nel senso che la tariffa è sempre al netto dei finanziamenti pubblici.

In altri termini, Governo e Parlamento affermano esplicitamente la coesistenza di finanziamento pubblico e tariffa laddove il finanziamento pubblico rappresenta un fattore di accelerazione degli investimenti e di moderazione della crescita tariffaria.

Il rapporto tra tariffe e finanza di progetto appare invece, nella "Merloni-ter", ancora incerto e nebuloso.

In questo quadro si colloca la delega al Governo per la redazione del predetto testo unico che, come appare evidente dalla lettura dell'art. 10, avrà natura compilativa delle disposizioni dettate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento delle direttive europee.

Appare pertanto per lo meno dubbio ritenere che un testo unico siffatto possa modificare sostanzialmente la legge n.36/94 che non contiene norme di derivazione comunitaria.

Può pertanto ritenersi che il Parlamento non intenda rimettere in discussione la legge n. 36/94 per la parte relativa ai principi, alla organizzazione e agli usi della risorsa, ma invece voglia rimarcare l'impegno che discende dalla delega comunitaria nel senso di superare la legge Merli, operando un salto di qualità che dovrà portare ad una politica basata sulla tutela dei corpi idrici e sulla protezione delle aree vulnerabili.

Nè d'altra parte può sottacersi che, essendo la materia nel suo complesso prevalentemente di competenza regionale, non può ragionevolmente pensarsi di disciplinarla con un testo unico che unico non sarebbe mai.

6. - IL METODO NORMALIZZATO E LA REVISIONE DEL TASSO DI REMUNERAZIONE DEL CAPITALE INVESTITO

6.1 Il metodo normalizzato approvato con d.m. 1.8.1996 rappresenta la linea direttiva per la determinazione della tariffa, sia nella fase di programmazione degli interventi che l'Ambito deve predisporre per l'affidamento gestionale sia nelle successive operazioni di controllo e di revisione.

In vista delle procedure per l'affidamento della gestione la fase di programmazione degli interventi rappresenta un passo cruciale per la definizione della tariffa nel periodo di tempo nel quale si svolge la gestione. Tale fase di programmazione deve rispettare le linee tracciate dal metodo normalizzato e pertanto deve comprendere le seguenti operazioni nel seguente ordine:

- a) fissato un primo programma di interventi, atti a soddisfare i nuovi livelli di servizio in tempi prestabiliti, si forma il piano economico-finanziario che comprende gli esborsi per investimenti e le quote annue di remunerazione e di ammortamento;
- b) si determina la tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti e si calcola, applicando i limiti di prezzo K, la tariffa reale media per tutto il periodo di gestione: questa tariffa rappresenta, a valuta costante, il valore massimo a cui deve sottostare la tariffa reale media da praticare;
- c) si calcolano i costi operativi relativi alla nuova gestione unificata, partendo dai dati desunti dall'esame delle preesistenti gestioni e dagli interventi programmati per l'intero periodo e si verifica che la sequenza dei costi operativi di progetto sia

sempre contenuta nel valore previsto dalle formulazioni del metodo normalizzato, con il superamento massimo del 30%, e che sia rispettato il miglioramento di efficienza previsto dall'articolo 6 del metodo stesso ; ove queste verifiche non siano rispettate si devono compiere reiterazioni partendo da nuove ipotesi del programma degli investimenti sub a e della configurazione dei costi operativi di cui al presente punto;

d) si calcola la tariffa reale media mediante somma delle quote relative ai costi operativi, gli ammortamenti e alla remunerazione del capitale investito, in dipendenza del programma degli interventi che è risultato compatibile con le verifiche eseguite al punto c; la tariffa reale media così risultante deve soddisfare il vincolo del limite di prezzo e quindi deve essere contenuta entro i valori massimi già calcolati in b, con la necessità di rivedere il programma degli interventi e le successive previsioni nel caso in cui la tariffa reale media non soddisfi il vincolo stabilito.

Ne deriva che il percorso per l'attuazione della gestione secondo le previsioni dell'art. 11 della legge n. 36 risulta ben definito ove il metodo normalizzato sia inteso come la guida per l'intera procedura per l'affidamento e per la verifica della gestione. Il metodo è quindi la cornice entro la quale dovranno prendere forma le disposizioni successive che opportunamente dovrebbero tendere a normalizzare tali fasi.

Sarà necessario quindi che il metodo normalizzato sia corredato di strumenti metodologici atti a individuare i percorsi della programmazione degli interventi,