



Rotary International

Distretto 2110° SICILIA-MALTA

ROTARY CLUB - TRAPANI

ANNO ROTARIANO 1996/'97



FORUM

"SERVIZIO IDRICO INTEGRATO IN AMBITI OTTIMALI"

*SPECIFICITÀ DEL RECEPIMENTO DELLA
LEGGE GALLI (n. 36/'94) IN SICILIA*

GRUPPO DREPANUM

20 Ottobre 1996 - GIARDINO EDEN - TRAPANI - Ore 9.00

**LA GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE
IN SICILIA E LA LEGGE 36/94**

**On. Dott. Ugo Grimaldi
Assessore Territorio e Ambiente
Regione Sicilia**

In Sicilia nell'ultimo decennio si è sviluppata una notevolissima attività progettuale e realizzativa, che ha comportato un forte impegno finanziario, non supportato spesso da una adeguata risposta alle esigenze locali in relazione alle opere proposte ed al loro impatto sull'equilibrio ambientale, nel quale tali opere si inserivano.

Una delle cause di tale inadeguatezza è sicuramente individuabile nella mancanza di un aggiornato e realistico quadro programmatico delle opere da realizzare, che investa tutto il territorio regionale, nonché di organismi tecnici a livello centrale in grado di analizzare e coordinare le iniziative degli enti proponenti le opere, anche in mancanza di un adeguato supporto pianificatorio.

Tale carenza, dovuta non solamente al tempo intercorso dalla stesura dei piani ma anche all'evoluzione del ciclo idrologico ed alla maggiore attenzione alle problematiche ambientali, poteva essere almeno parzialmente colmata dall'esistenza di una Autorità Unica (legge 183/89), intesa non specificatamente come ente direttamente gestore ma come organismo tecnico di controllo reale e di regolazione delle esigenze conflittuali con capacità autonoma di elaborazione di proposte organiche da sottoporre agli organismi politici esecutivi.

I risultati di questa politica nel campo delle risorse idriche, anche se non tutte le infrastrutture sono già in esercizio, sono nel complesso non soddisfacenti in quanto, a fronte del significativo impatto ambientale indotto da alcune delle opere realizzate o in costruzione, il complesso degli investimenti attivati non appare risolutivo per il superamento di molte situazioni di carenza.

Certamente è necessario un ripensamento complessivo della politica di gestione delle risorse idriche in Sicilia, che parta da una corretta valutazione delle risorse realmente disponibili in ogni bacino idrografico e ne definisca i limiti di compatibilità ambientale del loro sfruttamento, nell'ambito di uno sviluppo sostenibile.

Inoltre, gli indirizzi politici e gli strumenti di gestione dovrebbero adeguarsi ad un'ottica di sostenibilità nel lungo periodo che, in generale, significa favorire la crescita economica garantendo, a costi minimi per le strutture pubbliche, la qualità ambientale.

La miriade di enti che oggi ha competenza sull'acqua in Sicilia, il conseguente

disordinato accumularsi di interventi ed il libero accesso alla risorsa sono caratteristiche che fanno della nostra realtà un sistema quanto mai inefficiente.

Certamente oltre agli strumenti gestionali è possibile identificare anche interventi infrastrutturali o amministrativi che consentano nel breve termine di ridimensionare fortemente i fabbisogni idrici posti a base degli strumenti pianificatori vigenti nei diversi settori.

E' necessario, oggi, che le infrastrutture realizzate e le altre che sono programmate siano finalizzate ad una gestione unitaria e centrale, senza la quale i vantaggi verrebbero vanificati.

Ma soprattutto è necessario ribadire la necessità di gestire l'acqua secondo il concetto di sostenibilità della risorsa idrica; vale a dire che se un sistema di risorse idriche è sfruttato in modo sostenibile (cioè il prelievo annuale non eccede il livello di ricarica naturale) significa che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i loro bisogni. Infatti, l'acqua è un risorsa rinnovabile nella misura in cui venga gestita in modo sostenibile e cioè venga consumata in misura inferiore al suo tasso di rigenerazione.

Se le risorse idriche, invece, vengono usate in modo non sostenibile, gli effetti prevedibili saranno la riduzione della loro disponibilità, del loro carattere di rinnovabilità, della loro qualità e quindi il sorgere di conflitti fra i diversi usi per appropriarsi delle disponibilità esistenti, penalizzando, in primo luogo, il sistema acqua-ambiente-territorio.

Si rende, inoltre, improrogabile il dovere massicciamente intervenire nelle reti di distribuzione interna, in cui le perdite hanno assunto valori non più tollerabili, e la necessità di un riutilizzo razionale del refluo, convenientemente depurato, da destinare agli usi irrigui ed industriali, riservando all'uso potabile le risorse e le fonti più pregiate.

Questo significa che per superare l'attuale situazione non esiste una soluzione univoca; occorre cercare di modificare con continuità e gradualità le variabili che sono interessate ad una efficiente gestione delle acque e cioè: strutture organizzative ed operatori, strutture istituzionali.

Ciò impone la necessità di integrare la politica di gestione delle infrastrutture idriche con una politica di gestione delle risorse idriche. Si tratta, quindi, anche in Sicilia di operare nell'area della gestione delle acque una trasformazione della struttura dell'organizzazione, che consenta di accentuare il carattere imprenditoriale

nella gestione, comportando, pertanto, la possibilità di reperire risorse economiche da investire, acquisendo maggiore flessibilità ed operatività.

Il tutto in parallelo con la risoluzione dei problemi organizzativi, formativi ed istituzionali. Si deve cioè creare e sviluppare una moderna industria dell'acqua capace di produrre beni, servizi ed occupazione.

In Sicilia è in corso il dibattito sul futuro assetto della gestione delle risorse idriche: la Regione Siciliana è tra quelle che più di altre si è proposta la emanazione di una legge per la unificazione di tutta la materia delle acque.

Anche in questo caso, i tempi lunghi di maturazione di una decisione politica riguardante la gestione complessiva delle acque non sono più compatibili con gli sviluppi del settore dei servizi pubblici e, in particolare, non sono compatibili con l'attuale quadro legislativo (183/89 e 36/94) e con il ruolo dell'EAS e degli altri soggetti incaricati di erogare i servizi acquedottistici in Sicilia.

Tutto ciò è aggravato dalle croniche deficienze dovute ai fattori climatici ed agli acuti conflitti fra i vari usi delle acque, tenuto conto del grande valore che questa ha per il settore potabile, agricolo, ed energetico.

Sulla base dell'esperienza di altre nazioni e dei contenuti della legislazione vigente, è comunque già ipotizzabile una struttura organizzativa che anche in Sicilia consenta di realizzare l'obiettivo di una unicità della gestione del ciclo dell'acqua, attraverso il recepimento della 183/89 e della 36/94.

Oggi ci si deve impegnare per definire le condizioni perché il servizio idrico sia gestito imprenditorialmente, per definire gli ambiti, il servizio integrale, un forte potere istituzionale, la convenzione tra enti locali, gestori, il metodo, le tariffe, il controllo delle tariffe da parte del Comitato di Vigilanza. Per far ciò devono essere definite delle "regole", che devono essere uguali sia per le aziende pubbliche che per i privati.

Spetterà ai Comuni, secondo la 36/94, affidare la gestione alle aziende pubbliche esistenti - trasformate in società per azioni, con un azionariato diffuso rivolto agli utenti - a società miste, a privati.

Quindi per far ciò ritengo necessario che la Regione Sicilia, attui la legge 183/89 e la 36/94, per favorire in Sicilia la formulazione di un servizio idrico integrato che soddisfi le esigenze degli utenti, ben consapevoli che qualunque riassetto legislativo del settore idrico in Sicilia, non può prescindere dalla definizione del ruolo e dei compiti dell'EAS, dell'ESA e dei Consorzi di Bonifica.

Sintesi dell'intervento sul tema:

"Usi civili ed usi produttivi dell'acqua nella legge n. 36/1994: problemi istituzionali".

Avv. Anna Maria Martuccelli

1° La legge sulle risorse idriche del 5 gennaio 1994 n. 36, nota come legge Galli, dal nome del Deputato proponente e relatore introduce nell'ordinamento del nostro Paese una radicale riforma che ha per obiettivo primario il soddisfacimento della fondamentale esigenza di una gestione delle acque, volta a consentire una utilizzazione accorta e razionale di tale risorsa che ne garantisca la conservazione.

Tale risultato non poteva essere perseguito senza incidere sul regime giuridico delle acque ed in particolare sulla disciplina dell'uso per condizionarlo alla tutela.

Da qui l'introduzione, all'art. 1, del fondamentale principio relativo al carattere pubblico di tutte le acque, la cui portata, peraltro, ha dato luogo ad un vivace dibattito sia tra gli operatori dei diversi settori di uso delle acque che tra i cultori del diritto si da porre un problema di costituzionalità della norma, già esaminato dalla Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 259/1996 (pubblicata su G.U. 31 luglio 1996-Serie speciale), che ne riconosce la legittimità costituzionale.

La natura pubblica delle acque, strettamente collegata alla sussistenza di un pubblico generale interesse alla salvaguardia e conservazione delle stesse, ha decisiva incidenza sull'utilizzazione delle risorse idriche, che rimane subordinata ad un regime rigorosamente pubblicistico.

2° Gli usi delle acque non possono prescindere dal tener conto dell'esigenza del risparmio e del rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici.

Assume specifica rilevanza il riferimento alla agricoltura, in quanto il fine di non pregiudicare la agricoltura viene espressamente considerato alla pari delle altre finalità pubbliche di interesse generale.

Si tratta di un principio fondamentale molto rilevante per il settore agricolo atteso che il medesimo dovrà essere rispettato anche dalla Pubblica Amministrazione al momento in cui vengono rilasciate le concessioni per

derivazioni di acqua pubblica così come il principio va rispettato nella definizione del bilancio idrico.

Con riguardo agli usi, tra i principi fortemente innovatori della nuova disciplina, emerge il riconoscimento della priorità assoluta all'uso dell'acqua per il consumo umano, prevedendosi espressamente che gli altri usi sono ammessi quando la risorsa è sufficiente ed a condizione che non ledano la qualità dell'acqua per il consumo umano.

Sulla definizione delle priorità tra i diversi usi ha avuto luogo in sede parlamentare un vivace dibattito che si è concluso con una norma che fissa il principio secondo il quale in caso di siccità e comunque nei casi di scarsità di risorse idriche durante i quali si procede alla regolazione delle derivazioni in atto viene assicurata, dopo il consumo umano, la priorità dell'uso agricolo. Tale principio è di fondamentale rilevanza giacché, senza tale norma, si sarebbe rischiato che non solo gli usi industriali ma anche altri usi civili come quello delle piscine, dei giardini, delle autorimesse per il lavaggio macchine o per usi artigianali potessero prevalere sull'uso agricolo.

E' stato ricordato che le acque per uso agricolo hanno una destinazione all'alimentazione umana che è certamente prioritaria rispetto agli usi civili testè indicati.

Sul piano applicativo il principio della limitazione della priorità al solo consumo umano non è certamente di facile attuazione, attesa la situazione italiana di generale mancanza di reti duali per gli usi civili per cui l'applicazione delle norme è attualmente affidata ai comportamenti individuali ed ai possibili controlli.

Va ricordato in proposito che il Parlamento Europeo con due specifiche risoluzioni, rispettivamente, in data 16 marzo e 13 luglio 1995, ha chiesto che sia dichiarato il carattere "strutturale" della siccità in Spagna, Grecia, Italia e Portogallo.

In sostanza il Parlamento Europeo ha preso atto di quei fenomeni naturali di variabilità del clima che negli ultimi anni si sono particolarmente accentuati sì da creare ricorrentemente situazioni di grave emergenza. Conseguentemente il Parlamento Europeo ha chiesto che "le istituzioni comunitarie tengano presente l'elemento siccità come fenomeno specifico che può ripercuotersi negativamente sullo sviluppo di determinate regioni dell'Unione Europea, tanto più che tale fenomeno sta progressivamente cessando di essere transitorio e congiunturale per assumere una dimensione "praticamente strutturale".

3° La riforma sulla gestione delle risorse idriche detta una disciplina distinta per gli usi civili e per gli usi produttivi con riferimento specifico ai soggetti istituzionalmente competenti per la gestione della risorsa.

Per gli usi civili, da un lato si prevede la unificazione dei servizi e di acquedotto, fognatura e depurazione e, dall'altro, si introduce un nuovo ordinamento per i soggetti gestori.

Le caratteristiche fondamentali sono le seguenti:

- organizzazione dei servizi su ambiti territoriali ottimali, delimitati dalle Regioni nel rispetto della unità del bacino idrografico e di subacini nonchè tenuto conto della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione;
- aggregazione di Comuni e Province dello stesso ambito ottimale al fine di porre in essere una delle forme di cooperazione previste dalla legge sulle autonomie locali 142/1990;
- affidamento della gestione del servizio idrico integrato anche ad imprese, ferme rimanendo i principi di salvaguardia degli organismi esistenti che rispondano a criteri di efficienza operativa e di gestione efficace ed economica;
- riforma della disciplina delle tariffe con introduzione del principio secondo il quale la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato e che essa è determinata tenendo conto della qualità del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, 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.

E' affidato al Ministro dei Lavori Pubblici il compito di elaborare, sulla base di specifiche proposte ed intese, un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento che è articolata per fasce di utenza e territoriali. Tale tariffa è stata approvata solo recentemente.

Va sottolineato che il nuovo sistema, peraltro, a circa tre anni dall'approvazione della legge, non ha ancora trovato applicazione.

In particolare non sono stati ancora delimitati nelle diverse regioni d'Italia gli ambiti ottimali costituenti il presupposto fondamentale per l'applicazione della legge.

Alla data odierna la delimitazione degli ambiti ottimali è stata solo approvata nelle regioni Toscana e Lazio.

4° Discorso diverso va fatto per gli usi produttivi ed in particolare per gli usi irrigui.

Infatti la legge Galli riconosce quali unici gestori per gli usi irrigui i Consorzi di bonifica e di irrigazione e ciò proprio in relazione ai principi che lo stesso provvedimento detta per la gestione dei servizi idrici integrati.

Le funzioni dei Consorzi riguardano la realizzazione e la gestione delle reti a prevalente uso irriguo, degli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, degli acquedotti rurali e degli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica. Inoltre, come si vedrà, viene consentito l'uso plurimo delle acque irrigue e di bonifica.

Tale principio fondamentale si spiega, all'interno del nuovo sistema per la gestione delle acque, posto in essere dalla legge 36/94, considerando che la struttura e la disciplina dei Consorzi di bonifica e di irrigazione è fondata su principi esattamente corrispondenti a quelli introdotti dalla stessa legge per il settore dei servizi idrici integrati.

Si fa riferimento in particolare agli ambiti territoriali che, per i Consorzi, sono già delimitati in funzione dei bacini idrografici; all'aggregazione degli utenti su cui si fonda l'istituto consortile ed alla partecipazione dei privati costituente caratteristica specifica dei Consorzi di bonifica e di irrigazione, nonché al coordinamento delle utenze per una razionale utilizzazione delle acque.

Come è noto, tali principi, che la legge 36/94 introduce per la gestione del servizio idrico integrato, sono in vigore già da tempo nel settore dell'irrigazione proprio attraverso la disciplina statale e regionale dei Consorzi di bonifica.

La sfera territoriale di competenza dei Consorzi, infatti, è delimitata in funzione dei bacini idrografici o di unità idrografiche omogenee.

Negli ultimi venti anni per effetto delle nuove delimitazioni dei comprensori disposte dalle Regioni e dei conseguenti processi di unificazione e fusione, i Consorzi di bonifica hanno assunto dimensioni territoriali rispondenti ad ambiti ottimali definiti proprio in funzione dell'omogeneità idrografica tanto è vero che oggi il numero dei Consorzi si è ridotto a 199 che operano su circa 14 milioni di ettari del territorio del nostro Paese.

Lo scopo quindi di aggregazione e di accorpamento cui mira il nuovo regime introdotto dalla legge 36/94 per il servizio idrico integrato trova nel Consorzio di bonifica un precedente meritevole di adeguata considerazione.

Inoltre la partecipazione degli utenti garantita dal Consorzio, che è amministrato dagli stessi interessati, soddisfa sia l'esigenza di privatizzazione, fortemente avvertita dal legislatore del 1994, sia la necessità di assicurare quel coordinamento tra le diverse utenze, indispensabile per una razionale utilizzazione delle acque, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali della legge di che trattasi.

Ed infine i costi di gestione, che nel settore consortile sono sempre stati posti a carico dei consorziati utenti, obbligati al pagamento dei contributi irrigui sia per la manutenzione che per l'esercizio degli impianti.

Alcune fondamentali deroghe operate in Sicilia sono una eccezione.

Unitamente alla indicazione del ruolo fondamentale dei Consorzi di bonifica e di irrigazione per il settore irriguo, la legge Galli riconosce altresì ai Consorzi una rilevante funzione pubblica nel settore degli usi plurimi delle acque.

E' infatti previsto che i Consorzi hanno la facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali di bonifica ed irrigui anche per fini diversi da quelli irrigui ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive purchè si tratti di usi che comportino la restituzione delle acque e siano compatibili con la successiva utilizzazione irrigua.

Si tratta di una prima concreta disposizione per la realizzazione del moderno principio degli usi plurimi delle acque, che corrisponde ad una esigenza fortemente avvertita nella moderna società in relazione alla scarsità della risorsa, all'aumento dei fabbisogni e alla grave situazione del regime delle falde idriche sotterranee.

Prof. MARIO SANTORO

PROSPETTIVE DEL RECEPIMENTO DI ESIGENZE TECNICHE NELLA NUOVA NORMATIVA

Sommario

Richiamati i contenuti di leggi - quadro fondamentali, che nell'ultimo ventennio hanno promosso la cultura dell'acqua contribuendo a coprire gli aspetti dell'uso, della tutela e della gestione della risorsa, si pone in evidenza come contenuti concettuali ed operativi della legislazione pregressa sono stati trasferiti nella legge 36/94.

In particolare, il confronto con la L. 183/89 sulla difesa del suolo, mostra ampie fasce di sovrapposizione e ripropone antichi e recenti nodi non ancora sciolti: ritardi delle leggi rispetto all'evoluzione culturale, complicate da proroghe; usi impropri della risorsa idrica; carenza di sperimentazioni; rigidità del sistema del servizio di approvvigionamento; gestione degli impianti ; opposizioni ecologiche paralizzanti; resistenze operative; eccesso di piani e studi.

Richiami e confronti forniscono anche l'occasione di commentare, *flash*, i nuovi temi di studio posti dalla interazione opere - ambiente e spiegano come proposizioni di richiamo al rispetto della natura finiscono con il tramutarsi in *slogan* privi di credibilità nel mondo tecnico.

Si riconosce che è di certo mistificatorio pretendere dalla legge Galli la risoluzione, in tempi brevi, di problemi così gravi ed annosi, ma si auspica un rapido avvio degli adempimenti connessi: l'adeguamento delle strutture tecniche ed amministrative che debbono affrontare i compiti posti ora dalle leggi; il continuo controllo dell'attività dei componenti tali strutture e della loro produttività; il conseguente rispetto delle scadenze temporali; la buona organizzazione delle competenze interdisciplinari; la presa di coscienza degli utenti sul valore di un bene collettivo limitato; il coordinamento rigoroso dell'intervento degli Enti territoriali; e, infine, una "attenuazione" del coinvolgimento diretto della politica e dei partiti nelle attività operative dei servizi pubblici, una inversione di tendenza che però offre una contropartita di rilievo. Sarà dei politici il merito di aver avviato a soluzione problemi di alta valenza civile, di aver creato posti di lavoro, e in definitiva di aver prodotto ricchezza.