

**Corte dei Conti**  
**Sezione Centrale di controllo sulla gestione**  
**delle Amministrazioni dello Stato**

**RELAZIONE**

***IV.1. "L'azione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in relazione alla organizzazione e gestione del patrimonio idrico nazionale: lo stato di attuazione del sistema idrico integrato e la realizzazione delle reti idriche. (Legge n. 350/2003, art. 4, commi 31-37; legge n. 443/2001; Delibera CIPE 21/12/2001)".***

---

*Relatori:*

Cons. Gemma TRAMONTE  
Cons. Paolo SANTOMAURO

## INDICE

	Premessa.....	Pag. 1
<b>1</b>	<b>Atti legislativi del settore.....</b>	<b>Pag. 3</b>
<b>2</b>	<b>Il Programma nazionale degli interventi nel settore idrico (art.4, commi 35-37, legge 350/2003) .....</b>	<b>Pag. 10</b>
2.1	Interventi in opere idriche già inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge obiettivo n.443/2001 a cura del Ministero delle Infrastrutture.....	Pag. 15
2.2	Interventi in opere irrigue, curati dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, in prosecuzione di interventi infrastrutturali finanziati dalla legge finanziaria 2001 e successive integrazioni.....	Pag. 28
2.3	Finanziamenti e condizioni per la concreta attivazione degli interventi curati dal MIPAF. La legge finanziaria 2007.....	Pag. 30
2.4	Il ruolo del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Le opere idriche previste nel Programma da tale Ministero.....	Pag. 34
2.5	Opere per il trasferimento transregionale e transfrontaliero di acque.....	Pag. 39
2.6	Tempi di approvazione del Programma nazionale.....	Pag. 41
2.7	Le finalità del Programma nazionale.....	Pag. 42
<b>3</b>	<b>L’attuazione del Programma nazionale.....</b>	<b>Pag. 46</b>
3.1	Infrastrutture strategiche - Schemi idrici. Interventi per l’emergenza idrica nel Mezzogiorno.....	Pag. 46
3.2	Opere infrastrutturali di carattere irriguo.....	Pag. 51
3.3	Interventi previsti dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.....	Pag. 55
3.4	Opere di trasferimento transregionale e transfrontaliero di acque.....	Pag. 58
<b>4</b>	<b>Considerazioni delle Amministrazioni interessate svolte in sede di adunanza.....</b>	<b>Pag. 59</b>
<b>5</b>	<b>Conclusioni riepilogative .....</b>	<b>Pag. 61</b>

## **AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO**

*IV.1. L'azione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in relazione alla organizzazione e gestione del patrimonio idrico nazionale: lo stato di attuazione del sistema idrico integrato e la realizzazione delle reti idriche. (Legge n. 350/2003, art. 4, commi 31-37; legge n. 443/2001; Delibera CIPE 21/12/2001).*

La legge n. 36/1994 ha conferito allo Stato alcuni fondamentali compiti, nell'ambito dell'articolato quadro di competenze afferenti la organizzazione e gestione delle risorse idriche, in particolare con riguardo ai profili della programmazione degli interventi, della vigilanza e del monitoraggio, nonché del finanziamento degli stessi.

L'attività di controllo, pertanto, è volta a verificare il grado di attuazione delle previsioni normative di settore e l'andamento della gestione delle risorse affidate allo Stato, con particolare riguardo alla attuazione del "Piano nazionale degli interventi nel settore idrico".

### **Premessa**

L'indagine fa parte delle attività di controllo programmate per l'anno 2005 con la deliberazione di questa Corte - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - n. 1/2005/G ed è stata identificata con il numero IV.1. all'interno della categoria IV - Ambiente e tutela del territorio. Essa è stata concepita per verificare, come è detto nel titolo:

- l'azione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in relazione all'organizzazione e gestione del patrimonio idrico nazionale;
- lo stato di attuazione del sistema idrico integrato e la realizzazione delle reti idriche;

avendo come riferimenti:

- la legge n. 350/2003, finanziaria 2004, art. 4 commi 31-37;
- la legge c.d. "obiettivo" n. 443 del 21.12.2001, relativa al Programma delle infrastrutture strategiche;
- la delibera CIPE n. 121 del 21/12/2001 attuativa della legge obiettivo nonché, come viene indicato nella traccia di svolgimento;
- la legge 5 gennaio 1994 n. 36, recante "Disposizioni in materia di risorse idriche", che ha conferito allo Stato alcuni fondamentali compiti in tema di organizzazione e gestione delle risorse idriche,
- il "Piano nazionale degli interventi nel settore idrico", che riveste un ruolo preminente per verificare il grado di attuazione delle previsioni normative del settore e l'andamento della gestione delle risorse assegnate allo Stato.

Dalla data dell'approvazione della deliberazione n.1/2005/G (20.12.2004) sono, peraltro, intervenute importanti innovazioni, disposte da atti legislativi e da delibere CIPE, alle quali è stato ovviamente indispensabile far riferimento. Si tratta, in particolare, delle delibere CIPE:

- 74 del 27.5.2005, di approvazione del "Programma nazionale degli interventi nel settore idrico", e
- n. 130 del 6.4.2006, di "Rivisitazione" del programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443/2001, e

- del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 concernente "Norme in materia ambientale", che ha fatto seguito alla legge delega n. 308 del 15 dicembre 2004.

In conseguenza di tali atti, e proprio per dar conto dell'applicazione della legge obiettivo del 2001 e della finanziaria del 2004, l'indagine è stata incentrata sull'attuazione delle prime ricordate delibere CIPE, anzitutto della n. 74/2005, e, quindi, sul "Programma nazionale degli interventi nel settore idrico" con detta delibera approvato.

L'indagine, inoltre, ha dovuto necessariamente allargare l'attenzione anche agli altri Ministeri (Politiche agricole, alimentari e forestali, MIPAF; Infrastrutture) che, insieme al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATT), sono stati individuati dalla legge per la realizzazione degli interventi compresi nel Programma. Si precisa poi che essa è stata circoscritta all'azione di organi dell'Amministrazione centrale, essendosi considerata esclusa, in questa sede, l'estensione all'attività di regioni, enti locali e comunque di soggetti diversi da organi dello Stato.

Il presente lavoro ha preso l'avvio dal quadro normativo di riferimento ed ha utilizzato modalità e fonti specifiche di verifica, come le relazioni al Parlamento sullo "stato dei servizi idrici" del Comitato di vigilanza istituito ai sensi della legge n. 36/1994 - utili ai fini cognitivi e valutativi per i dati in esse contenuti - e le analisi e le rilevazioni effettuate dagli Uffici di questa Corte, sulla base di documenti, atti e allegati tecnici, per desumere il grado di attuazione dei programmi.

### **1. Atti legislativi del settore**

Per quanto riguarda il quadro di riferimento normativo, si fa cenno, in estrema sintesi, agli atti legislativi di maggior rilievo per il settore.

La legge 18 maggio 1989 n. 183, concernente "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo" si è posta l'obiettivo, tra l'altro, di assicurare il risanamento delle acque e la migliore gestione del patrimonio idrico, tenuto conto dei vari possibili usi e delle esigenze della tutela ambientale. Secondo questa finalità fu all'epoca stabilita una ripartizione del territorio in "bacini idrografici" ed una specifica autorità di governo per ciascuno dei medesimi, a prescindere dai confini degli enti territoriali coinvolti. La legge, dunque, prevede bacini idrografici di rilievo nazionale, interregionale e regionale, istituendo le relative Autorità di bacino ed attribuendo loro, in particolare, il compito di predisporre un Piano di bacino inteso quale strumento di programmazione (attuato solo per stralci) per l'uso e per la difesa delle acque, in base alle loro caratteristiche fisiche ed ambientali.

La legge 5 gennaio 1994, n. 36, nota come "legge Galli" concernente "Disposizioni in materia di risorse idriche" (recentemente abrogata dall'art. 175 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) ha costituito una riforma di grande importanza.

Nei principi generali, la legge ha sancito:

- che tutte le acque, anche sotterranee, sono pubbliche;
- che gli usi – ferme restando le priorità per il consumo umano - devono essere indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse, in un quadro di tutela ambientale;
- che è essenziale, da parte delle Autorità di bacino, la definizione e l'aggiornamento dei bilanci idrici e l'adozione di misure di pianificazione idrica atte ad assicurare l'equilibrio tra le risorse idriche ed i fabbisogni.

La legge inoltre:

- ha identificato le competenze dello Stato;
- ha disposto in merito al risparmio idrico, al riutilizzo delle acque reflue e al trattamento delle acque reflue urbane<sup>1</sup>.

La stessa legge ha posto quindi l'accento sull'integrazione del servizio idrico e stabilito una riorganizzazione territoriale dei servizi sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO) e secondo specifici criteri volti, in particolare, al superamento della frammentazione delle gestioni. Ha quindi attribuito alle regioni, sentite le province, nonché alle province autonome di Trento e di Bolzano, il compito di provvedere alla delimitazione degli ATO ed ai comuni e alle province ricadenti in ciascun ATO l'organizzazione del "servizio idrico integrato" nelle varie fasi della captazione, adduzione, distribuzione, depurazione e fognatura ed avendo di mira le finalità dell'efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni<sup>2</sup>.

Una particolare menzione va fatta delle opere ed interventi "per il trasferimento dell'acqua" previsti all'art. 17 della legge n. 36/1994 ed inseriti in appositi Accordi di programma in quanto essi sono stati poi indicati dalla legge n. 350/2003 art. 4, comma 35 lett. d), quale specifica componente (la

---

<sup>1</sup> *In merito alle competenze dello Stato la legge Galli (art. 4) ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Comitato dei Ministri per i servizi tecnici nazionali e gli interventi nel settore della difesa del suolo, sentita la Conferenza Stato - Regioni, il compito di determinare, con appositi decreti: direttive, metodologie, criteri, indirizzi, parametri tecnici nei diversi aspetti del censimento, programmazione, utilizzo, trasferimento, protezione delle risorse idriche nonché in materia di criteri per la gestione del servizio idrico integrato, di livelli minimi dei servizi da garantire e di riequilibrio tariffario.*

*Circa il risparmio idrico, la legge ha identificato le misure attraverso le quali conseguire progressivamente il risparmio, a cominciare dal risanamento delle reti che evidenzino perdite negli acquedotti e nelle fognature. In ordine al riutilizzo delle acque reflue è stato attribuito allo Stato (decreto del Ministro dell'Ambiente) il compito di adottare apposite norme tecniche per ottenere il reimpiego e la depurazione e alle Regioni quello di stabilire programmi per attuare il risparmio. In materia di trattamento delle acque reflue urbane, individuata l'esigenza primaria dell'attuazione della direttiva 91/271/CEE del 21 maggio 1991, è stato affidato ad un decreto del Ministro dell'Ambiente l'obbligo di predisporre un programma nazionale ad hoc con la definizione di direttive, criteri ed indirizzi allo scopo di dotare i comuni di reti fognarie e di impianti di depurazione adeguati e di riferire, infine, al Parlamento.*

<sup>2</sup> *La legge n. 36/1994, ha delineato dunque la separazione tra funzioni di programmazione, indirizzo e controllo del servizio idrico integrato, spettanti alle Autorità degli ATO (AATO), e quelle della gestione, di competenza degli enti locali. Spetta infatti all'ente locale decidere su come provvedere alla gestione del servizio e sulla disciplina del rapporto concessorio con il gestore, sulla base, peraltro, di principi statali nonché di criteri regionali contenuti in una convenzione tipo e relativo disciplinare adottati dalla regione. Norme apposite sono state anche dettate per le determinazioni delle tariffe e la loro riscossione.*

quarta) del "Programma nazionale degli interventi nel settore idrico" alla cui attuazione è in gran parte dedicata la presente indagine. Il suddetto art. 17 ha disposto che, laddove il fabbisogno idrico comporti o possa comportare il trasferimento di acque tra regioni diverse, le Autorità di bacino di rilievo nazionale e le Regioni interessate promuovano, previe iniziative ministeriali, appositi Accordi di programma per la realizzazione e gestione dei necessari interventi. La ricordata norma ha stabilito, inoltre, l'approvazione in sede di Comitato dei ministri degli accordi di cui trattasi e l'intervento del Presidente del Consiglio e dello stesso Comitato, in via sostitutiva, in caso di inerzia o comunque di inattuazione.

Il D.Lgs. n. 152 del 1999, poi integrato con il decreto legislativo n. 258 del 18 agosto 2000, ha recato nuove disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e, in adeguamento agli indirizzi approvati in sede comunitaria, ha recepito la direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane e la direttiva 91/676/CEE in merito alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

Gli aspetti relativi alla tutela e all'uso sostenibile dell'acqua, di cui al decreto legislativo n. 152/1999, sono stati oggetto di ulteriore regolamentazione con la direttiva comunitaria 2000/60/CE che ha delineato un quadro comunitario per la protezione delle acque e posto l'obiettivo di migliorarne la qualità onde raggiungere lo stato di "sufficiente" entro il 2008 e di "buono" entro il 2015<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> In particolare, la direttiva 2000/60/CE prescrive che la tutela delle acque vada perseguita a livello di "bacino idrografico", e non di singoli corpi idrici. L'unità territoriale di riferimento per la gestione viene individuata dalla direttiva nel "distretto idrografico", area anche di mare, comprensiva di più bacini limitrofi. Le analisi, le rilevazioni e le misure da effettuarsi nel distretto sono considerate essenziali per conseguire lo stato qualitativo di "buono" entro il 2015 di cui si è detto.

Va a questo punto sottolineato che il legislatore, nell'approvare la riforma della legge n. 36/1994, si rese ben conto delle importanti e numerose novità introdotte e della necessità, quindi, di predisporre strumenti atti a verificare l'attuazione della riforma, della nuova organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e della disciplina della relativa gestione secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità<sup>4</sup>. Fu perciò disposta l'istituzione di un apposito Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche (art. 9 e 21) e stabilito che esso si avvalsesse, per l'espletamento dei propri compiti, di una struttura tecnica ad hoc, l'Osservatorio dei servizi idrici, operante con una banca dati da costituire e gestire proprio per questa finalità<sup>5</sup>.

Un generale riordino della materia è stato effettuato con il D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152 recante "Norme in materia ambientale", che, tra l'altro, ha conseguentemente abrogato (art. 175) la legge n. 36/1994.

Al riguardo, è opportuno evidenziare, da un lato, che l'emanazione del decreto legislativo è avvenuto al termine di un lungo iter, durato quasi quanto l'intero arco della XIV Legislatura, ma, dall'altro, che esso è stato ben

---

<sup>4</sup> *E' opportuno porre in particolare evidenza che nella gestione delle risorse idriche interviene una vasta pluralità di soggetti, con diversa estensione territoriale e con diverse competenze:*

- *Autorità di bacino, che redigono il "piano di bacino";*
- *AATO, che organizzano l'insieme dei servizi in materia di acque onde pervenire ad un "Servizio idrico integrato";*
- 
- *le Regioni, che approvano "i piani di tutela" delle acque, quali piani stralcio di settore dei piani di bacino;*
- *le Province con poteri di autorizzazione, vigilanza e controllo;*
- *i Comuni con competenze in materia di organizzazione e di gestione delle reti e degli impianti;*
- *i Consorzi di bonifica con facoltà di realizzare e gestire reti con prevalente scopo irriguo;*
- *le Comunità montane che concorrono anch'esse al raggiungimento delle finalità di tutela ambientale e di uso sostenibile della risorsa idrica.*

<sup>5</sup> *Il Comitato (di cui era stata prevista, in un primo tempo, la trasformazione in "Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti" ai sensi delle parti terza e quarta del decreto legislativo del 3/4/2006 n. 152) ha presentato al Parlamento dal 2000 relazioni annuali sullo stato dei servizi idrici, l'ultima delle quali, nel luglio 2006, relativa al 2005. Le relazioni contengono analisi, dati e considerazioni che consentono di rendersi conto dello stato di attuazione della legge 36/1994, dal punto di vista della organizzazione del settore: dopo molti anni dal varo della legge, peraltro, quasi tutti gli ATO sono stati infine costituiti (87 su 91); la gran parte ha completato la ricognizione delle infrastrutture (84 su 87); i piani d'ambito sono stati approvati in 80 ATO; gli affidamenti della gestione del servizio idrico integrato sono stati però solo 47, pari al 52%.*

presto oggetto di riconsiderazione da parte dell'attuale Governo, nella XV Legislatura<sup>6</sup>.

Il Consiglio dei Ministri si è occupato del tema della revisione del D.Lgs. n. 152/2006 in più di una occasione; d'altronde, ai sensi dell'art. 1, comma 6, della legge delega n. 308/2004 è stata data al Governo facoltà di emanare disposizioni integrative o correttive entro due anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Per quanto riguarda l'iter basta rammentare che il disegno di legge di delega fu presentato dal Governo, alla Camera dei Deputati, il 19 ottobre 2001 (atto Camera deputati n. 1798); che il conclusivo voto parlamentare avvenne dopo più di tre anni, con l'approvazione della legge delega n. 308 del 15.12.2004; che il Governo –che per varare le norme delegate aveva a disposizione 18 mesi, scadenti l'11.7.2006– ha emanato il decreto in data 3 aprile 2006, poco prima dello scadere della XIV Legislatura.

Circa poi la riconsiderazione in atto delle norme emanate con il D.Lgs. n. 152/2006, si segnala che, con avviso pubblicato sulla G.U. del 26.6.2006, il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare ha dichiarato la inefficacia di ben 17 decreti ministeriali ed interministeriali attuativi con la motivazione di non essere stati sottoposti al controllo preventivo della Corte dei Conti e quindi non registrati. Tra di essi figura anche il decreto di istituzione della "Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti" che era stata prevista, come si è detto, per sostituire il Comitato di vigilanza di cui alla legge n. 36/1994. Ma il Governo ha inteso poi andare oltre e successivamente, con il D.Lgs. n. 284 del 8.11.2006, correttivo del n. 152/2006, si è determinato a sopprimere la suddetta Autorità e a ripristinare, in buona sostanza, il Comitato di vigilanza della situazione precedente.

<sup>7</sup> In data 31 agosto 2006, come si legge nel comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Governo ha ravvisato la necessità di approvare le "prime, più urgenti modifiche" alle norme in materia ambientale di cui al decreto D.Lgs. n. 152 per rispondere a censure comunitarie a carico dell'Italia in alcuni delicati settori e, soprattutto, ha sottolineato il suo "intendimento di procedere ad una complessiva riforma di tutti gli istituti contenuti nel predetto decreto che coinvolga adeguatamente i livelli territoriali di governo, regioni, ed enti locali".

In data 12 ottobre 2006, il Consiglio dei Ministri ha poi approvato uno schema di decreto legislativo volto ad apportare varie modifiche al "codice ambientale" introdotto con il decreto legislativo n. 152, in particolare in materia di disciplina dei rifiuti, e ciò anche per chiudere numerose procedure di infrazione pendenti in sede U.E contro l'Italia ed evitare così il pagamento di sanzioni, peraltro diventate molto più onerose.

Mentre è ancora in corso l'iter relativo al suddetto schema di decreto legislativo, è stato emanato, con riferimento alla ricordata deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 agosto 2006, il già citato decreto legislativo 8/11/2006 n. 284, pubblicato nella G.U. del 24/11/2006, recante disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152.

Il D.Lgs. n. 284/2006 stabilisce ed anticipa l'intervento di ulteriori decreti correttivi: a) un decreto, "adottato prioritariamente", per indicare le disposizioni della Parte terza e quarta del D. Lgs. n. 152/2006 "che continuano ad applicarsi e quelle abrogate"; b) altri successivi decreti finalizzati al "rispetto delle norme e dei principi dell'ordinamento comunitario e delle decisioni rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea".

Circa il suddetto preannunciato decreto "prioritario" è da rammentare che le disposizioni relative all'entrata in vigore del D. Lgs. n. 152/2006 sono quanto mai articolate e differenziate sì da richiedere un'attenzione interpretativa piuttosto ardua. Per limitarsi alla Parte terza –Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche– che riguarda più direttamente l'oggetto della presente indagine, basta evidenziare che l'entrata in vigore è stata subordinata a tutta una serie di eventi e ad una sorta di calendarizzazione di molteplici novità normative, come si evince dalle Disposizioni transitorie e finali di cui agli artt. 170-176. Tra di essi vanno particolarmente menzionati gli artt. 170 e 175 perché miranti ad individuare con precisione le norme abrogate "a decorrere dalla data di entrata in vigore" della suddetta Parte terza (tra le quali la legge n. 36 del 5.1.1994) e le direttive comunitarie da intendersi recepite con le norme ivi contenute.

Circa le finalità ed il merito della legge delega 308/2004 è sufficiente ricordare che il Governo fu delegato ad adottare uno o più decreti legislativi di "riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative" nei più importanti settori tra i quali quelli della "tutela delle acque dall'inquinamento e gestione delle risorse idriche" e della "difesa del suolo e lotta alla desertificazione"<sup>8</sup>. Le norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche sono state previste (v. anche nota 7) nella Parte terza del D.Lgs. n. 152/2006 (art. 53 – 176)<sup>9</sup>.

La legge delega ebbe inoltre l'intento di rafforzare il ruolo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nella redazione dei piani e programmi aventi rilevanza ambientale a difesa del principio dello sviluppo sostenibile e a conferma del valore dell'ambiente quale importantissimo fattore dello sviluppo. La stessa legge si propose poi l'obiettivo della piena attuazione del ciclo idrico integrato previsto dalla legge

---

<sup>8</sup> *Gli altri settori riguardano la gestione dei rifiuti; la gestione delle aree protette; le specie protette; la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente; le procedure per la valutazione di impatto ambientale; la tutela dell'aria e la riduzione dell'emissione in atmosfera. La ragione del riordino di cui trattasi fu individuata:*

- nell'eccesso di produzione normativa;
- nella sua complessità formale e spesso nella sua
- difficile attuabilità;

*ravvisandosi quindi l'esigenza, come sottolineava la relazione al disegno di legge delega, di:*

- riorganizzare l'intera normativa ambientale;
- coordinare le norme nazionali tra loro e con le direttive comunitarie;
- completare il recepimento di queste ultime;
- eliminare le disarmonie tra i vari settori;
- individuare sedi ed organi della programmazione ambientale;
- precisare le competenze.

<sup>9</sup> *In essa sono tra l'altro indicate le competenze degli organi, enti ed istituti coinvolti:*

- Presidente del Consiglio dei Ministri;
- Comitato dei Ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo;
- Ministro dell'Ambiente e tutela del territorio;
- Conferenza Stato- regioni;
- Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT);
- regioni;
- comuni;
- province;
- comunità montane, e loro consorzi ed altri soggetti;
- Autorità di bacino distrettuale.

*Nella Parte terza sono anche individuati i distretti idrografici (n. 8), i bacini idrografici in essi compresi e gli strumenti di pianificazione e di intervento (piani di bacino distrettuale, piani stralcio) con le relative procedure di adozione ed approvazione.*

36/1994 (in quanto considerata, in merito, praticamente inattuata) e di affrontare i problemi del risparmio idrico e della lotta alla desertificazione vista anche la progressiva diminuzione, in un quadro di innegabili modificazioni ambientali, delle risorse idriche.

Per quanto riguarda il cammino da allora percorso verso l'attuazione dei principi ed obiettivi già delineati dalla legge Galli conviene far riferimento ai lavori del ricordato Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

A parere del Comitato<sup>10</sup> la riforma, ormai estesa nelle varie aree geografiche del Paese, dovrebbe essere considerata irreversibile, anzitutto per la finalità di realizzare il servizio idrico integrato, vale a dire l'integrazione funzionale di tutto il ciclo dell'acqua con interventi in ambiti territoriali considerati ottimali. Sono state infatti percorse, quasi generalmente, con un ritmo che si è andato progressivamente accentuando, le principali tappe di questa evoluzione: l'individuazione degli ATO da parte delle regioni; l'insediamento delle relative autorità (AATO), nominate dalle assemblee degli enti locali del territorio; l'approvazione dei piani di ambito; le scelte circa le modalità di affidamento del servizio; le scelte dei gestori.

Tutto ciò non significa, peraltro, che siano stati raggiunti i risultati attesi in termini di quantità e qualità del servizio perché essi dipendono, naturalmente, dal volume degli investimenti realizzabili e dalla economicità, efficacia ed efficienza delle gestioni. Viene qui in evidenza, pertanto, il fondamentale ruolo assegnato agli investimenti previsti dai piani d'ambito<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Ci si riferisce, in particolare, all'esposizione svolta dal Presidente pro-tempore, Prof. Gilberto Muraro, in una audizione presso la 13<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato "Territorio, Ambiente, Beni Ambientali" il 10 marzo 2005.

<sup>11</sup> Il loro costo annuale, per 26 anni, è stato stimato dal Comitato di vigilanza, nel 2005, d'importo superiore ai 2 miliardi di euro annui, circa il triplo del livello corrente. Di conseguenza, il Comitato ha asserito che una prospettiva del genere sarebbe irrealistica se si dovesse contare solo sull'intervento pubblico e che bisogna, pertanto, cercare di ottenere i mezzi di finanziamento dalle tariffe. Ciò pone, però, il problema della sostenibilità di più elevate tariffe e quindi della necessità di studiare le più accorte composizioni tariffarie, adattabili alle diverse esigenze delle

## **2. Il Programma nazionale degli interventi nel settore idrico.** **Contenuti e finanziamento**

La legge n. 350/2003, finanziaria 2004, art. 4 comma 35, nel prevedere il "necessario" coordinamento nella realizzazione di "tutte" le opere idriche, ha disposto il loro inserimento in un Programma nazionale, "in coerenza con gli Accordi di programma quadro esistenti", stipulati tra i Ministeri competenti e le regioni<sup>12</sup>.

---

*famiglie in relazione alla loro diversa condizione reddituale. (La legge 36/94 aveva previsto criteri di regolazione e determinazione delle tariffe attraverso l'elaborazione, a livello centrale, di un "Metodo normalizzato" che servisse da guida alle Autorità di bacino per calcolare le tariffe di loro competenza. Il Metodo fu stabilito con D.M. 1.8.1996 che ne prevede anche la periodica revisione).*

<sup>12</sup> *E' utile un richiamo alla natura e finalità degli Accordi di programma quadro attraverso i quali si concretizza una programmazione negoziata per la tutela delle acque e per la gestione integrata delle risorse idriche tra Governo e regioni, in attuazione della Intesa istituzionale di programma ai sensi dell'art. 2 comma 203 della legge 23 dicembre 1996 n. 662, finanziaria 1997.*

*La citata disposizione della finanziaria 1997 definisce la "Intesa istituzionale di programma" l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare, sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. La menzionata disposizione definisce poi come "Accordo di programma quadro" quello volto a stabilire un programma esecutivo di interventi di interesse comune, in attuazione di una Intesa istituzionale di programma, indicandone quindi i contenuti.*

*L'Accordo di programma quadro deve indicare, in particolare:*

- *le attività e gli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione;*
- *i soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi;*
- *le risorse finanziarie occorrenti, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati;*
- *le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.*

*Quanto sopra premesso, gli obiettivi degli Accordi di programma quadro stipulati per il settore idrico, da raggiungere con l'utilizzo dei fondi disponibili, possono essere elencati come segue:*

- *tutela dei corpi idrici;*
- *miglioramento della qualità delle acque;*
- *riduzione dell'inquinamento;*
- *utilizzo sostenibile;*
- *massimo soddisfacimento dei fabbisogni;*
- *riduzione dei consumi;*
- *riutilizzo delle acque reflue previa loro depurazione;*
- *razionalizzazione delle gestioni onde guadagnarne in efficienza;*
- *apertura al mercato e agli investimenti anche con il ricorso alla finanza di progetto;*
- *massima tutela del consumatore.*

*Gli accordi di programma quadro per il settore idrico -stipulati con tutte le regioni, dal 2002 in poi- prevedono interventi assicurati dal concorso finanziario della UE, dello Stato, delle Regioni, da realizzarsi in fasi successive, in base alla disponibilità delle risorse. Per ogni intervento si devono infatti indicare, oltre al costo stimato, i tempi di attivazione. Questa potrà essere "immediata" in caso di risorse immediatamente disponibili e per gli interventi urgenti ed indifferibili, ovvero "differita" -sine die od entro un determinato periodo di tempo- quando invece la disponibilità delle risorse è subordinata ad ulteriori specificazioni o provvedimenti amministrativi. Altre opere possono essere realizzate con le risorse a carico del servizio idrico integrato derivanti dalla tariffa applicata dal gestore.*

Il Programma nazionale degli interventi nel settore idrico è stato presentato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con gli altri Ministeri competenti, al CIPE e da questo approvato con la deliberazione n. 74 del 27 maggio 2005 secondo la procedura di cui al comma 36 del suddetto art. 4.

Al MATT è stato infatti affidato dalla finanziaria 2004 il ruolo centrale di preparazione e di presentazione al CIPE del Programma nazionale, e quindi di perno essenziale del coordinamento di settore, di concerto con i Ministeri dell'economia e delle finanze, delle Politiche agricole, alimentari e forestali e delle Infrastrutture, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (comma 36 dell'art. 4 della finanziaria 2004).

Il Programma comprende quattro categorie di interventi di cui solo una a cura del MATT (lettera b) del comma 35). Le altre tre categorie riguardano:

- le opere relative al settore idrico che erano state già inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge obiettivo n. 443/2001 approvato con delibera CIPE n. 121/2001 del 21/12/2001 (lettera a) del comma 35);
- le opere per assicurare la prosecuzione degli interventi infrastrutturali, con finalità di carattere irriguo, di cui all'art. 141, commi 1 e 3, della legge 23/12/2000 n. 388, finanziaria 2001, con limiti di impegno di spesa quindicennali autorizzati dal comma 31 (lettera c) del comma 35);
- gli interventi di trasferimenti interregionali di acque definiti negli accordi di programma ex art. 17 della legge n. 36/94 e transfrontalieri (lettera d) del comma 35).

Ciò premesso, conviene richiamare l'attenzione su:

- le caratteristiche del programma negli aspetti del finanziamento degli interventi e delle loro priorità;
- l'individuazione delle opere da realizzare ed i criteri a tal fine seguiti;

- il ruolo attribuito ai Ministeri competenti per ogni singolo comparto del programma ed ai fini della sua attuazione;
- l'attività, di propria competenza e di coordinamento generale, svolta dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, cui il legislatore ha conferito la ricordata posizione centrale nella predisposizione del Programma.

Per quanto riguarda il finanziamento e le priorità, la legge n. 350/2003 ha stabilito all'art. 4, comma 36, che il Programma nazionale, da presentarsi al CIPE, dovesse: a) indicare le risorse finanziarie assegnate ai singoli interventi di cui al comma 35, lettere a), b), c) e d) – cioè a ciascuna delle opere dell'intero Programma, nelle sue quattro componenti - previsti dalle relative leggi di spesa; b) definire la gerarchia delle priorità degli interventi -con esclusione di quelli già inseriti negli Accordi di programma- tenuto conto dello stato di avanzamento delle relative progettazioni.

Le suddette prescrizioni non sono state interpretate nel senso di dover inserire nel Programma soltanto gli interventi per la cui realizzazione erano previsti finanziamenti da leggi di spesa e di distinguere, poi, tra questi interventi finanziati, il diverso stadio delle progettazioni in quanto, invece, sono stati compresi negli elenchi del Programma anche interventi privi, in tutto o in parte, di finanziamento e, prevalentemente, senza una precisa indicazione delle loro priorità<sup>13</sup>.

Il rilevato comportamento nella predisposizione degli elenchi da parte dei Ministeri interessati ed in particolare del MATT -sia in ordine alle opere di propria competenza che nella sua funzione di coordinamento- non ha peraltro comportato censure né impedito al CIPE di approvare l'intero Programma ed i relativi allegati tecnici, sia pure con la precisazione, laddove non erano previsti finanziamenti, che trattavasi di approvazione

---

<sup>13</sup> La legge ha previsto l'esclusione da questa indicazione di priorità solo per gli interventi già inseriti negli Accordi di programma, ma ciò si spiega con la circostanza che, in tal caso, gli elementi dello stato delle progettazioni e del finanziamento sono rilevabili dagli Accordi.

“esclusivamente in via programmatica” e con riserva di provvedere, con successive deliberazioni, ad approvare integrazioni e modificazioni, secondo il procedimento previsto dal citato comma 36 “in particolare per gli aspetti finanziari” (punti 1.2 e 1.3 delibera n. 74/2005).

Di fatto, ai sensi della legge n. 350/2003, entrata in vigore il 1.1.2004, ed al momento dell’approvazione del Programma da parte del CIPE, nel maggio 2005, i soli interventi irrigui (MIPAF) apparivano integralmente coperti dai finanziamenti, (art. 4 comma 31 di detta legge), diversamente da quelli delle Infrastrutture strategiche per l’emergenza idrica nel Mezzogiorno e da quelli previsti dal MATT.

Il comma 36, oltre a stabilire cosa avrebbe dovuto indicare il Programma nazionale (e cioè le risorse finanziarie assegnate ai singoli interventi e la gerarchia delle priorità) ha pure disposto, per quanto concerne la successiva attuazione, che gli interventi avrebbero dovuto essere inseriti negli Accordi di programma quadro, sempreché provvisti dei “requisiti relativi alla progettazione e alla certezza di risorse finanziarie coerenti con lo strumento”. I competenti Ministeri dell’Amministrazione centrale ed in particolare il MATT, secondo la sua funzione di coordinamento, avrebbero dunque dovuto, in sede di stipula con le Regioni degli Accordi di programma quadro, farvi includere quegli interventi che, per progettazione e certezza di risorse finanziarie, avrebbero potuto essere attuati.

Ai sensi poi della delibera CIPE di approvazione del Programma nazionale, (punto 3.2), i suddetti Ministeri –individuati come responsabili dell’istruttoria degli interventi, di rispettiva competenza, ricompresi nel Programma- avrebbero dovuto relazionare al CIPE sullo stato di avanzamento del programma entro il 30 giugno di ogni anno.

A quanto consta, tuttavia, il collegamento tra le previsioni del Programma nazionale ed i successivi Accordi di programma quadro in ordine

agli interventi realizzabili e l'obbligo di inviare al CIPE le relazioni annuali sullo stato di attuazione non sono stati completamente rispettati. Risulta, infatti, che in Accordi di programma quadro conclusi dopo l'approvazione del Programma nazionale figurano anche interventi non inseriti in tale Programma; è stata inoltre dichiarata, dagli stessi Ministeri, l'impossibilità di presentare la relazione annuale a causa del sostanziale arresto dell'attuazione.

Passando ora ad un esame distinto delle componenti del Programma, dovrà procedersi ad una ricostruzione non sempre agevole delle varie parti di competenza dei singoli Ministeri a causa di una progressiva successione di leggi, delibere, allegati tecnici ecc. di arduo coordinamento.

## **2.1 Interventi in opere idriche già inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge obiettivo n.443/2001, a cura del Ministero delle Infrastrutture**

Queste opere, risalenti alla c.d. legge obiettivo del 2001, sono state comprese nel Programma nazionale ai sensi dell'art. 4 comma 35, lettera a) della legge 350/2003.

La loro indicazione è ricavabile dagli allegati alle delibere CIPE che le riguardano: n. 121/2001 del 21.12.2001 (connessa alla legge obiettivo 443/2001); n. 74/2005 del 27.5.2005 (a seguito della legge 350/2003); n. 130/2006 del 6.4.2006 (di rivisitazione della delibera n. 121/2001).

Dall'analisi dei suddetti allegati e dal confronto tra di essi è possibile individuare gli interventi previsti, il loro costo ed il loro finanziamento.

### *- Allegato 1 delibera n. 121/2001*

Nella parte di tale allegato che qui interessa, quella relativa agli Schemi idrici -Interventi per l'emergenza idrica nel Mezzogiorno continentale e insulare, sono indicati l'importo totale della spesa prevista, pari a Meuro 4.641,398, e la ripartizione di questa cifra nei flussi di spesa del 2002, 2003, 2004, che ammontano complessivamente a Meuro 2.478,477 (mancano 2.162,921 per arrivare al suddetto totale).

### *- Allegato 3 delibera n. 121/2001*

E' molto più articolato del precedente allegato 1 in quanto gli importi degli interventi sono qui suddivisi tra le 8 regioni interessate dall'emergenza idrica nel Mezzogiorno (Molise, Abruzzo, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) e perché contiene, in successione, l'elenco delle opere da realizzare, regione per regione, per un totale di n. 65.

Non vi sono contraddizioni con l'allegato 1 per quanto concerne il totale della spesa prevista che è identico in 4.641,398 Meuro. Pure i flussi di spesa degli anni sono uguali a quelli dell'allegato 1, anche se vengono

integrati per il "2005 e seguenti" con la somma mancante, rispetto al totale, di 2.162,921 Meuro. Vi si aggiunge però la precisazione di fondi "già disponibili" di 128,081 Meuro (riferiti ad opere in Sicilia e Sardegna).

*- Allegato 1 delibera n. 74/2005*

Tale allegato – che, come si è detto, riguarda la prima categoria delle opere del Programma nazionale degli interventi nel settore idrico - è identico all'all. 3 della delibera 121/2001 per cui si tratta delle stesse opere infrastrutturali idriche individuate nel 2001.

E' il caso di osservare, però, che lo stesso CIPE con un'altra delibera, la n. 3 del 18.3.2005, precedente pertanto alla n. 74, ha considerato integrato il Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla delibera n. 121/2001 di nuovi interventi dei quali 2 concernenti gli Schemi idrici. Il CIPE ha precisato, in ordine a questi nuovi interventi, che l'integrazione non comporta assunzione immediata di impegni di spesa, posto che l'approvazione dei progetti e/o l'ammissione a finanziamento deve essere stabilita con specifiche delibere del Comitato, che si è riservato quindi di procedere alla ricognizione delle diverse fonti di copertura effettivamente disponibili.

*- Allegato 1 delibera n. 130/2006*

Riguarda la "rivisitazione" della delibera 121/2001. In tale allegato – che funge da specchietto riassuntivo per tutto il Programma delle infrastrutture strategiche - l'importo totale delle opere relative agli Schemi idrici – Interventi di emergenza idrica nel Mezzogiorno non è identico a quello dei ricordati allegati delle precedenti delibere 121/2001 e 74/2005, pari a Meuro 4.641,398, ma aggiornato a 4.678,063 Meuro.

Vi si aggiunge però la precisazione circa le "disponibilità aggiornate ad aprile 2006", indicate in Meuro 1.616,081, di cui 623,626 ai sensi della legge n. 166/2002 art. 13 e 992,457 relativi ad altre disponibilità.

*- Allegato 2 delibera n. 130/2006*

Nell'allegato 2, gli interventi relativi agli Schemi idrici sono individuati singolarmente e ripartiti nelle 8 regioni, come nell'all. 3 della delibera 121 del 2001 e nell'all. 1 della delibera 74 del 2005, ma scorrendo l'elenco si nota che non vi sono state inserite tutte le opere che erano state

indicate in questi due precedenti, identici, allegati. Nell'allegato 2 della delibera 130/2006 sono riportate dall'elenco originario complessivamente solo 39 opere così che molte (in numero di 32) risultano mancanti. Delle 39 opere indicate in tale all. 2 sono state poi evidenziate in corsivo, nell'allegato stesso, quelle per le quali, alla data della delibera n. 130, il 6.4.2006, era intervenuta la deliberazione CIPE di finanziamento, che sono solo 19.

Le apparenti discrasie tra l'allegato 2 di quest'ultima delibera CIPE n. 130/2006 e gli allegati delle delibere precedenti si spiegano con la circostanza che l'elenco ridotto di cui trattasi non è sostitutivo di quello delle opere idriche infrastrutturali indicate nel 2001, all'epoca della legge obiettivo, nella delibera n. 121/2001 allegato 3, che mantiene tutta la sua validità. Il nuovo, ridotto elenco rappresenta infatti l'aggiornamento, alla data di adozione della delibera n. 130 del 6.4.2006, della situazione relativa alle sole opere idriche già sottoposte singolarmente al CIPE per l'approvazione di progetti o per il finanziamento e che comunque risultavano in istruttoria presso il Ministero a luglio 2005 <sup>14</sup>. Queste stesse opere sono state inoltre talvolta indicate in modo più frazionato rispetto al precedente allegato 3 della delibera 121/2001, come subinterventi di voci aggregate in quest'ultimo allegato, ciò che dovrebbe spiegare, quindi, anche le differenze riscontrate, nei vari allegati, sul numero delle opere.

E' a questo punto opportuno un cenno alla procedura di approvazione e finanziamento dei progetti.

Il CIPE assegna il finanziamento, previsto da leggi di spesa, ad un soggetto aggiudicatore, normalmente individuato in un organo della Regione, sulla base di una istruttoria compiuta dal Ministero delle Infrastrutture, che si può concludere con una proposta di approvazione del progetto (preliminare o definitivo) e di concessione dei possibili mezzi finanziari. E' sempre

---

<sup>14</sup> Ciò è stato chiarito dal Ministero delle Infrastrutture, Struttura tecnica di missione con nota n. 29 del 30.1.2007.

necessario, peraltro, che vi sia stata l'intesa tra Stato e Regione, da cui non si può prescindere, secondo la sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 25.9.03, ai fini dell'attuabilità del Programma delle infrastrutture strategiche interessanti il territorio della Regione.

Il CIPE prende atto delle risultanze dell'istruttoria sotto più aspetti, in relazione ai numerosi adempimenti e condizioni richiesti perché la deliberazione possa essere positivamente adottata. Sotto l'aspetto tecnico – procedurale, prende atto delle caratteristiche tecniche dell'opera e del fatto che siano stati espletati gli occorrenti passaggi di procedibilità (es. valutazione favorevole di impatto ambientale; convocazione di apposita conferenza dei servizi) da parte della Regione e del Ministero. Sotto l'aspetto attuativo, prende atto, tra l'altro, della individuazione del soggetto aggiudicatore nonché delle modalità di affidamento dei lavori. Sotto l'aspetto finanziario, prende atto del costo dell'opera e, secondo una apposita valutazione economico – finanziaria, degli eventuali effetti indotti dalla realizzazione (es. se vi è un ritorno economico dalla gestione).

Sulla base delle caratteristiche dell'opera di cui ha preso atto, il CIPE può infine deliberare l'approvazione del progetto; assegnare alla Regione, o comunque all'aggiudicatore, l'importo del costo complessivo, eventualmente articolato in più annualità; imputare l'onere su di una specifica legge di spesa, la cui esistenza costituisce comunque la condizione essenziale del finanziamento. Il supporto del Ministero al CIPE di solito continua dopo la delibera di approvazione con il monitoraggio sull'opera, necessario per consentire al Comitato di svolgere i suoi compiti di vigilanza.

Di seguito si espongono nelle tabelle 1 e 2, elaborate da questa Corte sulla base dei dati forniti dalla Struttura tecnica di missione, le opere

comprese nel Programma nazionale<sup>15</sup> con i relativi costi e finanziamenti disponibili:

---

<sup>15</sup>Considerato che gli interventi per l'emergenza idrica nel Mezzogiorno inclusi nel Programma nazionale oggetto della presente indagine fanno parte del complesso delle opere delle infrastrutture strategiche di cui alla legge obiettivo n. 443/2001, è interessante richiamare l'attenzione sullo stato di attuazione di tale legge, dopo un quinquennio dalla sua entrata in vigore, con riferimento agli importi del costo delle opere programmate, delle obbligazioni al riguardo assunte dallo Stato, delle risorse disponibili, delle realizzazioni effettuate.

In base ad una ricognizione in proposito effettuata nel 2006 dal tavolo tecnico istituito dal CIPE, i cui dati sono stati comunicati dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Prof. Gobbo alla 8<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato nelle sedute del 24 e 30 gennaio 2007, sono stati indicati i seguenti importi: a) 173 miliardi di euro quale costo complessivo di tutte le opere infrastrutturali strategiche programmate; b) 91 miliardi di costi effettivi, nel senso di impegni assunti dallo Stato con le varie delibere CIPE attinenti a tali opere, anche se relativi ad aspetti di realizzazione parziali od iniziali; c) un volume di risorse concretamente disponibili di 36,6 miliardi (di cui 2/3 circa di risorse pubbliche) pari al 40% delle obbligazioni complessive, secondo i calcoli del Governo, contestati peraltro dall'opposizione in base ad altre stime, di superiore disponibilità, ma non tali da negare che gli importi finanziati fossero certamente inferiori a quelli delle programmazioni e delle obbligazioni; d) una spesa totale di poco più di 1 miliardo per gli interventi ultimati, pari, quindi, all' 1,2%, di quelli attivati con gli impegni assunti di 91 miliardi (che scende allo 0,7% se rapportati a quelli programmati, di 173 miliardi); e) una destinazione al centro - sud di meno del 30% del totale degli investimenti, stima anch'essa, però, oggetto di contestazione e /o di diversa interpretazione dall'opposizione.

E' noto che nel dibattito politico questa situazione e queste cifre - divergenze sul loro esatto ammontare a parte - non hanno affatto dato luogo a considerazioni dello stesso segno. Le diverse opinioni di maggioranza ed opposizione vengono qui di seguito rammentate, alla luce degli interventi svolti nel corso delle sopra ricordate sedute della 8<sup>a</sup> Commissione del Senato, onde evidenziare la rilevanza del problema del rapporto tra programmi, costi, finanziamenti e realizzazioni; aspetti, questi, che sono trattati, per gli interventi nel settore idrico, nella parte finale del presente lavoro.

A difesa delle scelte della legge obiettivo si è sottolineato, dall'opposizione, il grande sforzo ricognitivo e programmatico con essa effettuato per colmare o ridurre un deficit infrastrutturale assai rilevante; si è espresso apprezzamento per il fatto che, grazie alla legge, sia stato avviato un processo realizzativo con le delibere di approvazione e di finanziamento; si è rilevato che l'attuazione delle finalità della legge andrà verificata in un arco di tempo molto più lungo dei pochi anni trascorsi, necessario anche per poter reperire nuove risorse; si è attribuito al nuovo Governo lo scopo di non voler far realizzare, in realtà, certe opere. Dal Governo e dalla maggioranza si è denunciato, invece, il peso finanziariamente insostenibile delle previsioni programmate; si sono sottolineate le difficoltà di dover far fronte ai rilevanti impegni già assunti e, soprattutto, la limitatezza delle risorse disponibili rispetto all'entità de costi, valutati nei 91 miliardi di cui sopra; si è insistito sulla necessità di fare al più presto delle scelte tra le opere da portare avanti e non, compiendo a tal fine una ricognizione dello stato di fattibilità e dello stato di avanzamento dei vari interventi al fine di concentrare le risorse solo su quelli con prospettive di essere portati a compimento.

Tabella n. 1

in milioni di euro (Meuro)

Numero	Opera	Soggetto Aggiudicatore	Costo	Finanziamenti				Da Finanz.
				Publici	L. O.	Privati	U.E.	
	<b>15.Schemi Idrici</b>		-	-	-	-	-	-
	<b>Schemi Idrici Abruzzo</b>		-	-	-	-	-	-
1	Adduzione Abruzzo - Puglia dai fiumi Pescara-Sangro e Vomano	Reg. Abruzzo	-	-	-	-	-	-
2	Riefficientamento bacini idrici dei fiumi Aterno-Pescara, Sangro e Vomano	Reg. Abruzzo	92,96	-	-	-	-	92,96
3	Completamento Sistema acquedottistico della Val Pescara	Az. Cons. Acqued. ACA	5,17	-	-	-	-	5,17
4	Diga di ponte Chiauci sul fiume Trigno lavori di completamento 2° stralcio	Consorzio di Bonifica	34,60	19,11	-	-	-	15,49
5	Diga sul fiume Fino a Bisenti	Reg. Abruzzo	-	-	-	-	-	-
6	Disinquinamento del fiume Aterno-Pescara	Reg. Abruzzo	87,80	-	-	-	-	87,80
7	Potenziamento Acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso lato Teramo	Reg. Abruzzo	36,81	-	36,81	-	-	-
8	Vasche di accumulo e impianti irrigui Piana del Fucino	Reg. Abruzzo	99,50	-	-	-	-	99,50
	<b>Schemi Idrici Basilicata</b>		-	-	-	-	-	-
	<b>Acquedotto Basento-Camastra, integrazione condotte maestre</b>		-	-	-	-	-	-
9	Acquedotto Basento-Camastra, integrazione condotte maestre 1° lotto funzionale	Reg. Basilicata	22,69	-	-	-	-	22,69
10	Acquedotto Basento-Camastra, integrazione condotte maestre 2° lotto funzionale	Acquedotto Lucano S.p.A.	15,00	-	-	-	-	15,00
	<b>Acquedotto Frida-Sinni-Pertussillo: impianto di potabilizzazione di Montalbano Ionico</b>		-	-	-	-	-	-
11	Acquedotto Frida-Sinni-Pertussillo: impianto di potabilizzazione di Montalbano Ionico 1° lotto funzionale	Reg. Basilicata	16,00	-	16,00	-	-	-
12	Acquedotto Frida-Sinni-Pertussillo: impianto di potabilizzazione di Montalbano Ionico 2° lotto funzionale	Reg. Basilicata	14,00	-	-	-	-	14,00
	<b>Acquedotto dell'Agri, integrazione condotte maestre e varie</b>		-	-	-	-	-	-
13	Acquedotto dell'Agri, integrazione condotte maestre e varie 1° lotto funzionale	Reg. Basilicata	17,28	-	17,28	-	-	-
14	Acquedotto dell'Agri, integrazione condotte maestre e varie 2° lotto funzionale	Reg. Basilicata	8,00	-	-	-	-	8,00
15	Adduttore Camastra - Val Basento	Reg. Basilicata	50,00	-	-	-	-	50,00

16	Ristrutturazione e telecontrollo adduttore Sinni	Ente Irrigazione Puglia Lucania Irpinia	20,00	1,60	18,40	-	-	-
17	Completamento schema idrico Basento-Bradano. Adduttore diga di Genzano - diga del Basentello	Reg. Basilicata	15,50	-	-	-	-	15,50
18	Completamento schema idrico Basento-Bradano. Attrezzamento settori G	Reg. Basilicata	85,70	-	70,00	-	-	15,70
19	Completamento schema idrico Basento-Bradano. Attrezzamento irriguo settori A e T	Reg. Basilicata	65,00	-	-	-	-	65,00
20	Completamento dello schema irriguo delle aree del Medio Agri 1° lotto funzionale	Reg. Basilicata	10,00	0,81	-	-	-	9,19
21	Conturizzazione completa Utenze Civili, Industriali ed Agricole e misurazione acqua fornita (schema Sinni)	Reg. Basilicata	59,52	-	59,52	-	-	-
22	Adeguamento Opere di Captazione, Riefficientamento adduzioni ed opere connesse valli Noce e Sinni	Reg. Basilicata	26,00	-	26,00	-	-	-
23	Razionalizzazione, ottimizzazione e completamento impianti irrigui con recupero efficienza e risparmio Idrico	Reg. Basilicata	1,00	-	-	-	-	1,00
24	Ristrutturazione dell'adduttore idraulico S.Giuliano - Ginosa (lotto 2)	Cons. Bonif. Bradano/Metaponto	31,88	-	31,88	-	-	-
25	Riuso delle acque basse Ionico-Lucane	Reg. Basilicata	48,00	-	-	-	-	48,00
26	Schema idrico Basento-Bradano tronco di Acerenza-distribuzione 3° lotto	Reg. Basilicata	104,50	-	-	-	-	104,50
27	Utilizzazione afflussi del Cogliandrino	Reg. Basilicata	213,00	-	-	-	-	213,00
	<b>Schemi Idrici Calabria</b>		-	-	-	-	-	-
28	Completamento dello schema idrico sulla diga del fiume Metramo.	Cons. Bonif. Piana Rosarno	87,80	-	-	-	-	87,80
	<b>Completamento dello schema idrico sulla diga del torrente Menta.</b>		-	-	-	-	-	-
29	Condotta forzata ed opere per centrale idroelettrica (II lotto)	SoRiCal - Società Risorse Idriche Calabresi	23,65	23,65	-	-	-	-
30	Schema Menta: opere a valle della centrale idroelettrica (II lotto)	SoRiCal - Società Risorse Idriche Calabresi	80,11	-	79,65	0,45	-	-
31	Costruzione della diga sul fiume Esaro e collegamento con l'acquedotto dell'Abatemarco	Reg. Calabria	-	-	-	-	-	-
	<b>Galleria di derivazione ed opera di presa della diga sul torrente Menta.</b>		-	-	-	-	-	-
32	Completamento galleria di derivazione ed opera di presa diga torrente Menta; pozzo piezometrico (I lotto)	Reg. Calabria	23,24	-	23,24	-	-	-
33	Messa in sicurezza dei lavori eseguiti sulla diga dell' Esaro	Reg. Calabria	55,78	-	-	-	-	55,78
	<b>Schemi Idrici Campania</b>		-	-	-	-	-	-
	<b>Ristrutturazione ed ammodernamento delle dorsali e delle ripartitrici principali dell'Acquedotto Campano</b>	<b>Reg. Campania</b>	-	-	-	-	-	-

34	Adeguamento ripartitrice principale acquedotto campano	Reg. Campania	188,53	188,53	-	-	-	-
35	Miglioramento e Completamento del Sistema di ripartizione primaria dell'Acquedotto Campano	Reg. Campania	387,43	15,89	-	-	-	371,54
36	Completamento dello schema Campania Occidentale. Alimentazione area Flegrea e Basso Volturno	Reg. Campania	45,05	44,36	-	-	-	0,69
37	Adeguamento direttrice principale dell'Acquedotto del Sarno	Reg. Campania	61,75	12,79	-	-	-	48,96
38	Completamento Acquedotto Salernitano	Reg. Campania	202,45	-	-	-	-	202,45
39	Sistema di adduzione principale alla citta' di Napoli	Reg. Campania	197,29	-	-	-	-	197,29
	<b>Sistema irriguo della Campania Occidentale - Piana del Sele</b>		-	-	-	-	-	-
40	Ristrutturazione ed ammodernamento rete irrigua ed impianti tecnologici comuni di Albanella - Altavilla Silentina - Serre - Capaccio		43,60	-	-	-	-	43,60
41	Galleria di valico Caposele - Pavoncelli bis	Reg. Campania	139,47	106,11	22,80	-	-	10,56
	<b>Schemi Idrici Molise</b>		-	-	-	-	-	-
42	Acquedotto Molisano Centrale ed interconnessione con lo schema B.M.	Reg. Molise	92,96	-	92,96	-	-	-
43	Irrigazione del basso Molise acque fiumi Biferno e Fortore	Cons. Bonif. Integr. Larinese	75,00	-	75,00	-	-	-
44	Opere di derivazione per l' utilizzazione delle acque invasate dalla diga di Arcichiaro sul torrente Quirino	ERIM Ente Risorse Idric Molise	25,82	-	-	-	-	25,82
45	Integrazione portata acquedotto Campano Occidentale dal fiume Volturno a Venafro	Reg. Molise	-	-	-	-	-	-
46	Ristrutturazione Acquedotto Molisano destro	Reg. Molise	30,48	-	30,48	-	-	-
	<b>Schemi Idrici Puglia</b>		-	-	-	-	-	-
47	Adduzione dall' invaso Ponte Liscione e del bacino del Fortore nell' invaso di Occhito	Reg. Puglia	214,00	107,00	-	107,00	-	-
48	Accumulo di risorsa idrica per 16 M.mc a servizio del comprensorio irriguo in sinistra Ofanto	Cons. Bonif. Capitanata	103,00	-	-	-	-	103,00
	<b>Acquedotto potabile del Sinni</b>	<b>A.Q.P.</b>	-	-	-	-	-	-
49	Acquedotto del Sinni - Condotta Adduttrice dal Torrino di Monte Ciminiello al serbatoio S. Paolo	A.Q.P.	22,00	-	-	-	-	22,00
50	Acquedotto del Sinni lotto II - Ampliamento del serbatoio S. Paolo	A.Q.P.	17,20	-	-	-	-	17,20
51	Acquedotto del Sinni - III Lotto Condotta adduttrice dal serbatoio S. Paolo al serbatoio di Secli	A.Q.P.	37,50	-	-	-	-	37,50
52	Completamento impianti irrigui ricadenti nel comprensorio dx Ofanto dx Rendina in agro di Lavello	C. Bonif Vulture Alto Brandano	20,00	-	20,00	-	-	-
53	Opere di adduzione Abruzzo - Puglia da Fiumi Pescara, Sangro e Vomano	Reg. Puglia					-	

			-	-	-	-	-	-
54	Impianto di potabilizzazione delle acque derivate dall'Invaso di Conza della Campania	A.Q.P.	53,00		38,62	12,49	-	-
55	Adduzione Sinni - Potenziamento della capacità di trasporto dell'acquedotto	A.Q.P.	73,00	-	-	-	-	73,00
56	Traversa Volano sul fiume Ofanto in località Monteverde (Avellino)	ESITAF Puglia Lucania Irpinia	24,30	-	-	-	-	24,30
	<b>Schemi Idrici Sardegna</b>		-	-	-	-	-	-
57	Utilizzazione irrigua e potabile dei Rii Monti Nieddu, Is Canargius e bacini minori - Lotto 1 (fase 1 e completamento)	Cons. Bonif. Sardegna Merid.	52,33	-	52,33	-	-	-
58	Condotta pedemontana di adduzione irrigua - Lotto 2 (diga di Sa Stria sul Rii Monti Nieddu Traversa di Medau Ainiu sul Rio Is Canargius)	Cons. Bonif. Sardegna Merid.	9,40	-	-	-	-	9,40
59	Opere di Collegamento Flumineddu - Tirso	Cons. Bonif. dell'Oristanese	39,19	-	0,16	-	-	39,03
60	Schema n° 39 P.R.G.A. - Opere di approvvigionamento idropotabile 2° e 3° Lotto costa Sud-Orientale fino a Villasimius.	Ente Aut. del Flumendosa	60,50	-	0,35	-	-	60,15
61	Sardegna Sud-Orientale. Serbatoio sul basso Flumendosa a Monte Perdosu	Ente Aut. del Flumendosa	182,15	52,15	-	-	-	130,00
62	Interconnessione sistemi idrici Tirso e Flumendosa/Campidano (Pabillonis-Mogoro-Zeppara) 1°e 2° lotto	Ente Aut. del Flumendosa	71,50	4,42	67,08	-	-	
	<b>Collegamento Corsica Sardegna ed interconnessione tra i bacini idrici per il trasferimento di risorse idriche.</b>		-	-	-	-	-	-
63	Collegamento Corsica Sardegna ed interconnessione tra i bacini idrici per il trasferimento di risorse idriche. Collegamento Liscia	Reg. Sardegna	-	-	-	-	-	-
64	Collegamento Corsica Sardegna ed interconnessione tra i bacini idrici per il trasferimento di risorse idriche - Collegamento Liscia - Coghinas	Reg. Sardegna	-	-	-	-	-	-
65	Interconnessione tra i bacini idrici per il trasferimento di risorse idriche. Collegamento Monte Lerno-Tirso	Reg. Sardegna	-	-	-	-	-	-
66	Interconnessione tra i bacini idrici per il trasferimento di risorse idriche. Collegamento Coghinas-Monte Lerno	Reg. Sardegna	-	-	-	-	-	-
67	Opere Flumineddu - Tirso (Marmilla) Completamento	Cons. Bonif. dell'Oristanese	85,81	-	-	-	-	85,81
68	Convers. in diga della traversa S.Vittoria del Rio Mogoro per l'irrigazione della piana Terralba Arbore e accumulo volumi trasferiti da Cantoniera e Flumendosa	Cons. Bonif. dell'Oristanese	-	-	-	-	-	-
69	Interconnessione sistemi idrici Tirso e Flumendosa/Campidano (Pabillonis-Mogoro-Zeppara) 3° lotto	Ente Aut. del Flumendosa	18,58	-	-	-	-	18,58
70	Realizzazione della diga del Rio Posada in località Abba Luchente	Reg. Sardegna	-	-	-	-	-	-
	<b>Schemi idrici Sicilia</b>		-	-	-	-	-	-
71	Acquedotto Favara di Burgio lavori di rifacimento	Comm. Emerg. Idrica Sicilia	65,90	18,43	39,56	7,90	-	-
72	Acquedotto Gela - Licata - Aragona e nuovo serbatoio di S.Leo	Comm. Emerg. Idrica Sicilia						-

			89,21	24,95	53,57	10,69	-	0,00
73	Serbatoio Blufi sul fiume Imera Meridionale lavori di realizzazione	Comm. Emerg. Idrica Sicilia	98,68	48,08	-	20,61	-	29,99
74	Sistema Acquedottistico Ancipa 1° lotto (allacciamento torrente martello)	EAS-Ente Acqued. Siciliano	25,00	23,75	-	-	-	1,25
75	Acquedotto Montescuro Ovest	Comm. Emerg. Idrica Sicilia	86,20	47,20	20,41	18,59	-	-
76	Potabilizzatore invaso Garcia di Sambuca di Sicilia	Comm. Emerg. Idrica Sicilia	5,17	3,62	-	1,55	-	-
	<b>Totale</b>		<b>4.393,94</b>	<b>742,45</b>	<b>892,10</b>	<b>179,28</b>		<b>2.580,11</b>

Tra le opere indicate nella tabella precedente quelle sottoelencate (n.24) hanno ottenuto dal CIPE con specifiche delibere l'assegnazione di un contributo.

Tabella n. 2

in milioni di euro (Meuro)

Numero	Opera	Delibera CIPE	Soggetto Aggiudicatore	Costo	Finanziamento	Assegnazione fondi	Erogazione fondi *	Avanzamento
	<b>15. Schemi Idrici</b>			-	-			
	<b>Schemi Idrici Abruzzo</b>			-	-			
1	Potenziamento Acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso lato Teramo	47/2004	Reg. Abruzzo	36,81	36,81	art. 13 L. 166/2002	3,13	Acceso mutuo con CDP. Sono in corso le procedure di gara
	<b>Schemi Idrici Basilicata</b>			-	-			
2	Acquedotto Frida-Sinni-Pertussillo: impianto di potabilizzazione di Montalbano Ionico 1° lotto funzionale	139/2002	Reg. Basilicata	16,00	16,00	art. 13 L. 166/2002	2,00	I lavori sono stati consegnati
3	Acquedotto dell'Agri, integrazione condotte maestre e varie 1° lotto funzionale	53/2004	Reg. Basilicata	17,28	17,28	art. 13 L. 166/2002	1,46	Sono in corso le procedure di gara
4	Ristrutturazione e telecontrollo adduttore Sinni	138/2002 - 54/2004	Ente Irrigazione Puglia Lucania Irpinia	20,00	18,40	art. 13 L. 166/2002	1,55	I lavori sono stati consegnati ed avviati
5	Completamento schema idrico Basento-Bradano. Attrezzamento settori G	107/2006 - 146/2006	Reg. Basilicata	85,70	70,00	art. 13 L. 166/2002		assegnazione definitiva del contributo
6	Conturizzazione completa Utenze Civili, Industriali ed Agricole e misurazione acqua fornita (schema Sinni)	110/2004	Reg. Basilicata	59,52	59,52	art. 61 L. 289/2002 FAS		L'appalto delle forniture è stato aggiudicato. Sono in corso di espletamento le procedure di gara relative all'appalto dei lavori
7	Adeguamento Opere di Captazione, Riefficientamento adduzioni ed opere connesse valli Noce e Sinni	52/2004	Reg. Basilicata	26,00	26,00	art. 13 L. 166/2002	2,19	Sono in corso di espletamento le procedure di gara
8	Ristrutturazione dell'adduttore idraulico S.Giuliano - Ginosà (lotto 2)	113/2004	Cons. Bonif. Bradano/Metaponto	31,88	31,88	art. 13 L. 166/2002		Sono in corso le procedure di gara
9	Schema idrico Basento-Bradano tronco di Acerenza-distribuzione 3° lotto	106/2006	Reg. Basilicata	104,50	-			definitivo in istruttoria

	<b>Schemi Idrici Calabria</b>			-	-			
10	Schema Menta: opere a valle della centrale idroelettrica (II lotto)	154/2005	SoRiCal - Società Risorse Idriche Calabresi	80,11	79,65	art. 61 L. 289/2002 FAS		presentato al PreCIPE del 16/01/07
11	Completamento galleria di derivazione ed opera di presa diga torrente Menta; pozzo piezometrico (I lotto)	49/2004	Reg. Calabria	23,24	23,24	art. 13 L. 166/2002		accesso mutuo con CdP da pochi giorni
	<b>Schemi idrici Campania</b>							
12	Galleria di valico Camposele - Pavoncelli bis	75/2006-148/2006	Reg. Campania	139,47	22,80	art. 13 L. 166/2002 art. 1 c 78 L. 266/05		Assegnazione definitiva del contributo
	<b>Schemi Idrici Molise</b>			-	-			
13	Acquedotto Molisano Centrale ed interconnessione con lo schema B.M.	62/2003 - 110/2006	Reg. Molise	92,96	92,96	art. 13 L. 166/2002 art. 61 L. 289/2002 FAS		Sono in corso le procedure di gara
14	Irrigazione del basso Molise acque fiumi Biferno e Fortore	153/2005 - 99/2006 -147/2006	Cons. Bonif. Integr. Larinese	75,00	75,00	art. 13 L. 166/2002 art. 1 c. 78 lett. a L. 266/05		assegnazione definitiva del contributo
15	Ristrutturazione Acquedotto Molisano destro	61/2003 - 152/2005	Reg. Molise	30,48	30,48	art. 13 L. 166/2002 art. 61 L. 289/2002 FAS		sono in corso le procedure di gara
	<b>Schemi Idrici Puglia</b>			-	-			
16	Completamento impianti irrigui ricadenti nel comprensorio dx Ofanto dx Rendina in agro di Lavello	140/2002	C. Bonif Vulture Alto Brandano	20,00	20,00	art. 13 L. 166/2002	2,51	lavori in corso
17	Impianto di potabilizzazione delle acque derivate dall'Invaso di Conza della Campania	96/2004-108/2006 145/2006	A.Q.P.	53,00	38,62	art. 13 L. 166/2002*		Assegnazione definitiva del contributo
	<b>Schemi Idrici Sardegna</b>			-	-			
18	Utilizzazione irrigua e potabile dei Rii Monti Nieddu, Is Canargius e bacini minori - Lotto 1 (fase 1 e completamento)	48/2004	Cons. Bonif. Sardegna Merid.	52,33	52,33	art. 13 L. 166/2002		in attesa di accendere il mutuo e di risolvere contenzioso in atto con impresa (previsto arbitrato)
19	Opere di Collegamento Flumineddu - Tirso	59/2003 -	Cons. Bonif.			art. 13 L.	0,01	progetto "ritirato"

		88/2004	dell'Oristanese	39,19	0,16	166/2002		
20	Schema n° 39 P.R.G.A. - Opere di approvvigionamento idropotabile 2° e 3° Lotto costa Sud-Orientale fino a Villasimius.	58/2003	Ente Aut. del Flumendosa	60,50	0,35	art. 13 L. 166/2002	0,04	definitivo in istruttoria
21	Interconnessione sistemi idrici Tirso e Flumendosa/Campidano (Pabillonis-Mogoro-Zeppara) 1°e 2° lotto	60/2003	Ente Aut. del Flumendosa	71,50	67,08	art. 13 L. 166/2002	8,49	lavori ultimati
	<b>Schemi idrici Sicilia</b>			-	-			
22	Acquedotto Favara di Burgio lavori di rifacimento	137/2002	Comm. Emerg. Idrica Sicilia	65,90	39,56	art. 13 L. 166/2002	4,96	in esecuzione
23	Acquedotto Gela - Licata - Aragona e nuovo serbatoio di S.Leo	136/2002	Comm. Emerg. Idrica Sicilia	89,21	53,57	art. 13 L. 166/2002	6,72	lavori aggiudicati
24	Acquedotto Montescuro Ovest	114/2004 88/2006	Comm. Emerg. Idrica Sicilia	86,20	20,41	art. 13 L. 166/2002		in corso le procedure di gara
	<b>Totale</b>			<b>1.376,78</b>	<b>892,10</b>		<b>33,06</b>	

\*dati risultanti a maggio 2007 da sistema R.G.S.

## **2.2 Interventi in opere irrigue, curati dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAF), in prosecuzione di interventi infrastrutturali finanziati dalla legge finanziaria 2001 e successive integrazioni**

Queste opere consistono nella "prosecuzione" degli interventi infrastrutturali di carattere irriguo di cui all'art. 141 commi 1 e 3 della legge 23.12.2000 n. 388 (l. finanziaria 2001) realizzabili con l'utilizzo di limiti di impegno quindicennali<sup>16</sup>.

Per assicurare questo tipo di interventi la legge n.350/2003, finanziaria 2004, ha autorizzato, all'art. 4, comma 31, limiti di impegno quindicennali di 50 Meuro a decorrere dal 2005 e 2006; la decorrenza dal 2006 è stata poi differita al 2008 dalla legge 30.12.2004 n. 311, finanziaria 2005, tab. F settore 19 (difesa del suolo e tutela ambientale).

Lo stesso articolo 4, commi 33-36, ha quindi stabilito un preciso calendario dei tempi, con relative condizioni e modalità, per individuare gli interventi da portare avanti: a) presentazione al MIPAF, da parte degli enti interessati a questi tipi di opere, dei propri programmi, per il tramite delle regioni competenti per territorio, entro il 30.4.2004 (comma 33); b) definizione, da parte del suddetto Ministero, di concerto con quelli delle infrastrutture ed economia, entro il 31.5.2004, del programma degli interventi in oggetto e delle relative risorse finanziarie in relazione agli stanziamenti di cui al comma 31 (comma 34); c) inclusione di queste opere irrigue tra le componenti del "Programma nazionale degli interventi nel

---

<sup>16</sup> Il suddetto art. 141 della finanziaria 2001 ha previsto, al comma 1, a favore di taluni enti e consorzi specificamente citati (n. 10) autorizzati a contrarre mutui o a fare altre operazioni finanziarie, la concessione di contributi, da parte del Ministero del Tesoro, sotto la forma di erogazione diretta agli istituti mutuanti, in rapporto a quote di limiti di impegno quindicennali con decorrenza dal 2002 e 2003 esattamente indicate da detta norma per ciascuno degli anni 2002 e 2003. Il comma 3 dell'art. 141 ha esteso la concessione dei contributi a favore di altri soggetti, di altre aree del Paese, che fossero interessati, autorizzando ulteriori limiti di impegno quindicennali con fondi iscritti nel bilancio del MIPAF. Altro limite d'impegno quindicennale è stato poi autorizzato dal 2003 a favore degli enti di cui al comma 1 con il comma 3 bis inserito con l'art. 80, comma 45 della legge 27.12.2002 n. 289 (l. finanziaria 2003).

settore idrico" (comma 35 lettera c); d) sua presentazione al CIPE, da parte del MATT, di concerto con i Ministeri dell'economia, agricoltura e infrastrutture, sentita la Conferenza Stato-Regioni, entro il 30.7.2004 (comma 36).

Il Programma nazionale nel settore idrico è stato infine approvato dal CIPE con la delibera n. 74 del 27.5.2005; molti mesi dopo, quindi, dalla sua presentazione (29.7.2004).

Con riserva di analizzare più oltre le ragioni di questo "ritardo" relativo all'intero Programma, è il caso qui di precisare, riguardo alle opere irrigue di cui ora si tratta, che l'elenco degli interventi irrigui effettuato dal MIPAF nell'aprile 2004 è stato rettificato ed integrato dopo la presentazione e che detto elenco è venuto a costituire l'allegato tecnico n. 3 dei cinque che il CIPE ha approvato contestualmente al Programma.

Rispetto all'allegato n. 4, che riporta l'intero quadro dei fabbisogni del comparto irriguo, predisposto dal MIPAF, l'allegato 3 contiene solo quelle opere che sono state scelte dal MIPAF (come "Programma operativo irriguo") "sulla base dello stato di avanzamento della progettazione e di criteri di priorità predefiniti" (secondo quanto stabilito dal comma 36). E' da sottolineare che le opere dell'allegato 3 sono il frutto di reiterati rapporti e contatti con le Regioni e della consultazione della Conferenza Stato-Regioni allo scopo di privilegiare i progetti più prossimi all'esecutività considerato che le disponibilità finanziarie non sarebbero state sufficienti per tutte le opere del fabbisogno irriguo. Questi rapporti e contatti sono continuati anche dopo la presentazione al CIPE del Programma nazionale (29.7.04) ed hanno portato ad intese, in particolare nella Conferenza Stato-Regioni del 3.9.04, tradottesi in integrazioni e correzioni, come si è accennato, dell'originario allegato 3, poi recepite nella delibera di approvazione del CIPE n. 74 del 27.5.05.

Ai fini della attuazione degli interventi di cui trattasi, la legge 23.12.2005 n. 266, finanziaria 2006, ha autorizzato, all'art. 1 comma 78, lettera b), un ulteriore finanziamento, nella misura del 25% del contributo annuale (di 200 Meuro per quindici anni, a decorrere dal 2007) previsto dalla stessa legge come stanziamento per interventi infrastrutturali. La quota annuale di questo nuovo contributo è risultato pari a 45.730 euro, dal 2007<sup>17</sup>.

Alla luce di quanto sopra, il CIPE, con deliberazione n. 117 del 29.3.2006, aderendo alla proposta del MIPAF, ha integrato il Programma nazionale di cui all'allegato 3 della propria delibera n. 74/2005 allo scopo di utilizzare i nuovi fondi. Precisamente, su indicazione del MATT, è stata approvata un'integrazione, per le opere irrigue, di 500 Meuro, interamente destinati alle Regioni centro-settentrionali<sup>18</sup>.

### **2.3 Finanziamenti e condizioni per la concreta attivazione degli interventi curati dal MIPAF. La legge finanziaria del 2007**

A questo punto è utile un riepilogo della situazione finanziaria ed operativa concernente gli interventi del Programma nazionale di competenza del MIPAF anche perché essa è stata poi notevolmente modificata dalla legge 29.12.2006, n. 296 finanziaria del 2007.

Prima della finanziaria 2007<sup>19</sup> le condizioni dell'attuazione degli interventi compresi nell'allegato 3 della delibera CIPE 74/2005 erano le seguenti:

---

<sup>17</sup> v. tabella allegata alla delibera CIPE n. 75 del 29.03.2006, di ricognizione delle risorse disponibili per il Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443/2001.

<sup>18</sup> Da notare, però, che il CIPE ha rilevato, tra l'altro, "che le esigenze progettuali delle Regioni Emilia Romagna, Piemonte e Veneto sono eccedenti rispetto alle disponibilità finanziarie", e, più in generale, che "gli interventi riportati nel Programma ed attualmente privi, in tutto o in parte, di copertura finanziaria sono approvati esclusivamente in via programmatica".

<sup>19</sup> Quanto riportato nel testo deriva da informazioni trasmesse dal MIPAF con note del 25/9 e del 22/11/06.

- Programma operativo irriguo di complessivi 1.600 Meuro, da realizzarsi con ricorso alle disponibilità delle leggi finanziarie:
- n. 350/2003 (fin. 2004), per un importo di 1.100 Meuro, di cui 770 Meuro in aree del centro-nord e 330 Meuro in aree del sud, utilizzabili per 550 milioni dall'anno 2005 e 550 milioni dal 2008<sup>20</sup>;
- n. 266/2005 (fin. 2006), per un importo di 500 Meuro, destinato alle sole aree del centro-nord, utilizzabile dall'anno 2007 per il completamento degli interventi di cui alla legge 350/2003.

Tuttavia, malgrado l'esistenza di questi finanziamenti ex lege, nessuna opera, in pratica, è stata realizzata in mancanza degli adempimenti cui erano stati subordinati.

Tutto è dipeso dall'art. 4, comma 177 della legge 350/2003 secondo cui i limiti di impegno iscritti in bilancio dovevano essere intesi quale concorso dello Stato al pagamento di una quota degli oneri derivanti dai mutui o da altre operazioni finanziarie che i soggetti interessati, " diversi dalle pubbliche amministrazioni come definite secondo i criteri di contabilità SEC 95," erano autorizzati ad effettuare per la realizzazione di investimenti, con la precisazione che la quota di concorso andava fissata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro competente (nel caso il MIPAF).

In base a tale norma il CIPE ebbe pertanto a stabilire (punto 2.2 della delibera 74/2005) che i Ministeri dovessero verificare, sulla scorta del parere dell'Istat, se il soggetto attuatore fosse da comprendere o meno al di fuori della pubblica amministrazione onde fissare i criteri e le modalità di erogazione dei contributi.

---

<sup>20</sup> I limiti di impegno quindicennali di 50 Meuro dal 2005 più quelli di pari importo dal 2008, autorizzati ai sensi delle leggi finanziarie 2004 e 2005, portano ad un importo di 750 Meuro dal 2005 e di altri 750 dal 2008. Al netto, però, degli interessi da corrispondere agli istituti mutuanti i capitali investiti si riducono ai 550 Meuro annui indicati nel testo. Gli interventi sono stati suddivisi nel 70% al centro-nord e nel 30% al sud a seguito delle intese con le regioni e tenuto conto dello stato delle progettazioni.

Il decreto interministeriale in questione non è stato però emanato, per una serie di difficoltà e problemi di ordine finanziario generale, con la conseguenza che le opere del Piano irriguo nazionale non sono state mai concretamente avviate<sup>21</sup>.

La situazione è radicalmente cambiata con l'approvazione della finanziaria 2007 poiché vi sono stati introdotti degli emendamenti (commi 1058, 1059, 1060, 1061 e 1062 dell'art. 1) specificamente diretti "al fine di garantire l'avvio della realizzazione delle opere previste dal Piano irriguo nazionale di cui alla delibera CIPE n. 74/2005".

Ai sensi del comma 1058 sono stati stanziati 100 Meuro per il 2007 e 150 sia per il 2008 che per il 2009 (in totale 400, ripartiti nei tre anni). Con i commi 1059, per gli anni 2007,2008 e 2009, e 1060, per il 2010, sono state inoltre autorizzate spese pari all'importo delle annualità dei contributi quindicennali di cui alle ricordate norme delle leggi finanziarie 2004 e 2006 per un importo complessivo di circa 920 Meuro, ripartiti negli anni 2007-2010, con contestuale riduzione delle autorizzazioni che erano state previste da tali finanziarie (comma 1062). Il comma 1061 ha disposto che gli oltre 920 Meuro di cui sopra, da ridursi però di una quota indisponibile di 17 Meuro per il 2007, 2008 e 2009, ai sensi del comma 507, e perciò pari a 903 Meuro, siano " immediatamente impegnabili anche a carico degli esercizi futuri".

---

<sup>21</sup> *Il MIPAF, con nota della Direzione generale dello sviluppo rurale n. 7771 del 25.9.06, ha informato questa Corte di aver fatto il possibile, per quanto di competenza, e di aver proposto al MEF due schemi di decreto interministeriale ai fini dell'erogazione dei contributi: uno per i soggetti attuatori facenti parte della P.A. e l'altro per i soggetti estranei alla P.A. dopo aver previamente interessato l'Istat per operare la distinzione tra le due categorie di soggetti, come prescritto al punto 2.2 della delibera CIPE 74/2005.*

*Gli schemi di decreto predisposti dal MIPAF non hanno potuto, però, essere controfirmati dal MEF, malgrado una nuova stesura, perché, secondo quanto riferito dal MIPAF, le modalità individuate in tali schemi di provvedimento avrebbero generato, a parere del MEF, "effetti peggiorativi dei saldi di finanza pubblica, in quanto nella determinazione dei tendenziali di spesa a legislazione vigente non è stato ipotizzato l'utilizzo dei contributi pluriennali". Di fronte alla prospettata impraticabilità dell'utilizzo dei contributi pluriennali quale concorso dello Stato al finanziamento degli investimenti, il MIPAF, nel sottolineare ancora di aver compiuto ogni sforzo per risolvere d'intesa con il MEF i problemi venutisi a creare, ha fatto sapere che avrebbe proposto, infine, un apposito emendamento al disegno di legge della finanziaria del 2007.*

Il significato delle suddette novità è che non si prevede più, dal 2007, l'utilizzabilità di limiti di impegno quindicennali finalizzati al pagamento delle rate di ammortamento dei mutui contratti dai consorzi -con il superamento, tra l'altro, dei problemi di effetti sui saldi di finanza pubblica che tale utilizzo avrebbe potuto comportare- ma l'autorizzazione al MIPAF a spendere direttamente con erogazioni ai consorzi le disponibilità iscritte nel proprio bilancio a norma dei menzionati commi dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007 <sup>22</sup>.

Le risorse economiche rese attualmente disponibili dalla finanziaria 2007 per avviare il Piano irriguo nazionale (per un totale di oltre 920 Meuro, che, detratti i 17 indisponibili di cui sopra, si riducono a circa 903) sono state riepilogate dal MIPAF <sup>23</sup> nel seguente prospetto:

<b>Leggi di finanziamento</b>	<b>anno 2007</b>	<b>anno 2008</b>	<b>anno 2009</b>	<b>anno 2010</b>
legge 350/03 - contributo 2007 -	46,96	46,96	46,96	46,96
legge 350/03 - contributo 2008 -	0,00	50,00	50,00	50,00
legge 350/03 - contributo 2007 - Delibera CIPE 29/03/2006, N. 75	45,73	45,73	45,73	45,73
legge 296/2006 (commi 1058 - 1060)	100,00	150,00	150,00	0,00
<b>Totale finanziamenti in milioni di €</b>	<b>192,69</b>	<b>292,69</b>	<b>292,69</b>	<b>142,69</b>
<b>Totale generale in milioni di €</b>	<b>920,76</b>			

<sup>22</sup> La questione dell'utilizzo dei limiti di impegno e degli effetti sui saldi di finanza pubblica ha dato luogo alla previsione di specifiche procedure e condizioni nella legge finanziaria 2007 ai commi 511 e 512 dell'art. 1; norme che, peraltro, non si applicano alle disponibilità concesse al MIPAF per gli esercizi 2007-2010 con le apposite autorizzazioni dei commi 1059-1062 di cui si è detto.

Il comma 512, attraverso l'inserimento di un comma 177-bis all'art. 4 della legge 350/2003, ha stabilito che l'utilizzo dei contributi pluriennali sia disposto "previa verifica dell'assenza di effetti peggiorativi sul fabbisogno e sull'indebitamento netto rispetto a quelli previsti dalla legislazione vigente" e che, nel caso in cui si riscontrino effetti finanziari non previsti a legislazione vigente, essi possano essere compensati a valere sulle disponibilità di un apposito Fondo istituito dal comma 511. L'utilizzo del Fondo richiede un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da trasmettere al Parlamento, per il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e, per i profili finanziari, alla Corte dei Conti. La dotazione del Fondo, per il 2007, è di un importo relativamente limitato (520 Meuro), ciò che dovrebbe consentire al MEF di esercitare un controllo di non poco conto.

<sup>23</sup> Con nota della Direzione generale dello sviluppo rurale n. 1490 del 5.2.07.

**2.4 Il ruolo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Le opere idriche previste da tale Ministero (art. 4 comma 35 lettera b) legge 350/2003)**

Si è già rilevato che il ruolo del Ministero, come attribuito dalla legge n. 350/2003, nella predisposizione, presentazione ed attuazione del Programma nazionale è di particolare importanza. Al MATT, infatti è stato affidato il compito di prevedere una intera categoria di interventi, tra quelli compresi nel Programma, ai sensi dell'art. 4, comma 35, lettera b); ha perciò presentato un proprio elenco di opere (allegato 2 della delibera CIPE n. 74/2005); ne ha enucleato alcune prioritarie (allegato 5 della suddetta delibera) ed è stato incaricato del coordinamento con gli altri Ministeri competenti nel presentare al CIPE, di concerto con questi, il Programma nazionale (art. 4 comma 36)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Il MATT, inoltre, ha esercitato ed esercita un ruolo e una responsabilità più diretti nella trattazione delle procedure di infrazione comunitaria alle direttive concernenti il settore idrico e perciò la presente indagine si è fatta carico di verificare sia pure marginalmente anche questa situazione.

Apposite richieste di informazioni concernenti l'accertamento delle eventuali infrazioni e dell'esito della relativa procedura sono state inoltrate al MATT (Direzione generale per la qualità della vita e Gabinetto) in data 23/5/2005 -cui è stato risposto in data 14/12/2005- e successivamente in data 6/7/2006, con risposte ricevute in data 28/7/2006.

Con la prima lettera di risposta, del 14 dicembre 2005, sono state fornite notizie su 5 procedure di infrazione alla direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane (n. 1999/2020; 2000/5152; 2001/4122; 2002/2124; 2004/2034) e su 3 procedure di infrazione alla direttiva 2000/60/CE, che ha istituito un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (n. 2004/0059; 2004/2307; n. 2005/2315).

Con la seconda lettera di risposta, del 28 luglio 2006, si è appreso che è stata archiviata dalla Commissione europea la procedura 1999/2020 e che erano invece ancora in essere le altre procedure di infrazione n. 2000/5152; 2001/4122; 2002/2124; 2004/2034; 2004/0059; 2004/2307; 2005/2315.

Il tipo di infrazioni contestate ed il loro esito è riportato nelle seguenti succinte informazioni.

La procedura 2000/5152 riguarda la mancata realizzazione dell'impianto di depurazione delle acque reflue dell'agglomerato dei Comuni della Provincia di Varese situati nel bacino del fiume Olona. La Commissione europea ha proposto ricorso alla Corte di Giustizia.

La procedura 2001/4122, concernente i lavori relativi all'adeguamento e potenziamento dell'impianto di depurazione delle acque reflue di Manfredonia, risulta essere stata successivamente archiviata dopo le informazioni che in merito sono state fornite.

La procedura 2002/2124 riguarda la mancata identificazione di aree che in base al rischio di eutrofizzazione avrebbero dovuto essere classificate sensibili, secondo la Commissione. La questione potrebbe essere stata risolta con la nuova identificazione delle aree sensibili effettuata con l'art. 91, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006, ciò che è stato comunicato alla Commissione.

La procedura 2004/2034 riguarda il trattamento delle acque reflue urbane ed in particolare la costruzione di reti fognarie in alcuni agglomerati non conforme ai requisiti della direttiva 91/271/CEE. Dovrà essere trasmesso alla Commissione un rapporto aggiornato.

La procedura 2004/0059 concerne il mancato recepimento della direttiva 2000/60/CE. E' stato comunicato alla Commissione che il recepimento "formale" di tale direttiva è avvenuto con il D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

Circa i criteri che hanno guidato il MATT nella individuazione degli interventi di cui all'allegato 2 deve sottolinearsi che si è proceduto, in pratica, alla elencazione delle opere proposte dai soggetti interessati alla loro pianificazione e realizzazione<sup>25</sup>.

Lo stesso Ministero ha tenuto a precisare di aver svolto un'azione di intensa consultazione con i soggetti pubblici territoriali preposti al governo del settore idrico, ed in particolare con le regioni e le province autonome, le autorità di bacino, le autorità d'ambito territoriale ottimale, i commissari di governo per le emergenze ambientali nel settore della tutela delle acque e di aver richiesto esplicitamente ai suddetti soggetti che le loro proposte fossero conformi ai requisiti fissati dalla normativa comunitaria e nazionale nonché coerenti rispetto agli strumenti di pianificazione e programmazione nazionali e locali vigenti. Tuttavia, malgrado questa così vasta consultazione, ad avviso del Ministero il Programma infine predisposto non avrebbe potuto essere comunque considerato esaustivo degli interventi da attuare dovendosi esso intendere, necessariamente, quale strumento programmatico dinamico e flessibile, aperto cioè alle esigenze di continue integrazioni.

---

*La procedura 2004/2307, riguardante la comunicazione dei dati relativi alla individuazione dei bacini idrografici da assegnare ai distretti idrografici e alla individuazione delle autorità competenti in ciascun distretto, risulta essere stata successivamente archiviata.*

*La procedura 2005/2315 concerne la mancata trasmissione della prevista relazione sulle analisi ed i dati raccolti, ai sensi della direttiva 2000/60/CE, circa le caratteristiche dei distretti idrografici, con riferimento all'attività antropica, all'uso delle risorse e alla loro tutela, ed i programmi di monitoraggio. Tale relazione è stata predisposta e se ne attende l'invio alla Commissione.*

*Per le infrazioni comunitarie sono ora previste più pesanti sanzioni a carico degli Stati condannati dalla Corte di Giustizia. Al riguardo, infatti, è stata emanata dalla Commissione europea la Comunicazione SEC (2005) 1658 del 13 dicembre 2005 in base alla quale, dal 1° gennaio 2006, sono diventate molto più onerose le conseguenze dell'errato o non completo recepimento della normativa comunitaria, sentenziato dalla Corte di Giustizia, sia in termini di indennità di mora che di sanzioni pecuniarie forfetarie. In forza di una norma transitoria, peraltro, la regolarizzazione operata dallo Stato inadempiente entro il 2006 consente di evitare l'applicazione delle nuove sanzioni. Per questa ragione il Governo ha varato, in data 12.10.2006, uno schema di decreto legislativo correttivo del D.Lgs. n. 152/2006 tra le cui norme sono anche previste nuove disposizioni, in materia specialmente di rifiuti, volte ad adeguare la nostra legislazione alle Direttive comunitarie*

<sup>25</sup> Ciò è stato esplicitamente confermato anche da una lettera del 28.11.06 del Ministero (Direzione generale per la qualità della vita). Con la stessa lettera sono state fornite le notizie relative alle priorità e ai finanziamenti riportate nel testo.

Si è trattato, perciò, di una ricognizione di tutte le esigenze segnalate, di una "fotografia" delle stesse, comprensiva di opere finanziate e non, sulla quale il MATT non ha ritenuto di effettuare ulteriori confronti, istruttorie, correzioni.

La "fotografia", realizzata all'epoca della presentazione e poi approvazione del Programma nazionale (27/5/2005), che avrebbe potuto essere successivamente aggiornata, come era stato anche contemplato in sede di Conferenza Stato - Regioni, è restata invece invariata, verosimilmente per l'assenza di richieste di inserimento di interventi aggiuntivi a sua volta dovuta alla mancanza di nuovi, appositi finanziamenti che li avrebbero potuti rendere attuabili.

Per quanto riguarda poi i criteri della compilazione delle opere dell'allegato 5 non sembra affatto che la loro priorità sia stata determinata da un esame dello "stato di avanzamento delle relative progettazioni", requisito prescritto dal comma 36 dell'art. 4 della legge 350/2003 in base al quale definire la "gerarchia delle priorità" degli interventi.

Su quest'ultimo punto il Ministero ha sostenuto che il Programma nazionale non conteneva indicazioni sia a causa dell'assenza, dal testo normativo, di qualsiasi riferimento alle concrete disponibilità di risorse finanziarie attivabili, sia per effetto della mancata individuazione, da parte delle regioni e degli altri soggetti proponenti, di qualsivoglia ordine gerarchico nella presentazione delle proposte di intervento.

Ad avviso del Ministero, dunque, la gerarchia delle priorità ed il riparto delle eventuali risorse finanziarie avrebbero potuto essere determinati solo a posteriori, attraverso un'azione di concertazione con le regioni e le province autonome interessate.

Pur apprezzando le considerazioni ministeriali, resta il fatto che gli interventi di cui trattasi sono stati, in pratica, indicati dalle regioni, sia pure

con un "concerto". Essi, inoltre, non sono stati individuati nel Programma in ragione di una più favorevole condizione finanziaria, come sarebbe stato se fossero stati garantiti in partenza da sicure fonti di finanziamento (statali, regionali, locali, europee, di privati). Non risulta, infine, che siano stati distinti, per quanto riguarda una gerarchia delle priorità, tenendo conto dello stato di avanzamento delle progettazioni.

Il determinante ruolo giocato dalle proposte dei vari soggetti coinvolti, ancorché giustificato dalla loro importanza istituzionale e sul territorio, e l'assenza di un effettivo filtro correttivo a livello centrale potrebbero aver quindi comportato la redazione, con l'allegato 2, di un elenco di opere molto più lungo e costoso rispetto alle risorse al momento disponibili e verosimilmente, perciò, di assai dubbia realizzazione, quanto meno in tempi relativamente brevi.

D'altronde, argomentazioni critiche nei confronti del MATT, nella sua veste di coordinatore degli altri Ministeri interessati e nella scelta delle opere ricadenti nelle proprie competenze, furono espressamente formulate, a suo tempo, da un altro Ministero, quello delle Infrastrutture, Direzione Generale per le reti del Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, per il personale ed i servizi generali <sup>26</sup>.

Tale Direzione Generale ebbe anzitutto a lamentare di essere stata del tutto esclusa dal MATT dalla partecipazione alla formulazione del Programma nazionale degli interventi del settore idrico e di essere stata richiesta di inviare al MATT soltanto l'elenco delle opere "strategiche" comprese negli "Schemi idrici" della delibera CIPE 121/2001. Ebbe inoltre a segnalare di aver espresso parere tecnico negativo su di una bozza di elenco a suo tempo ad essa pervenuta, in quanto priva, a suo avviso, dei requisiti

---

<sup>26</sup> I rilievi e le considerazioni della Direzione generale per le reti sono stati formulati con nota 562/j del 5 agosto 2005, in risposta a richieste di informazioni di questa Corte.

relativi alla progettazione e alla certezza delle risorse finanziarie, richiesti invece dall'art. 4 commi 35 e 36 della legge 350/2003 anche per dare un ordine di priorità agli interventi da finanziare.

La medesima Direzione generale avanzò comunque forti riserve sul complessivo Programma nazionale (e quindi sul coordinamento esercitato dal MATT) asserendo che non costituiva un censimento esaustivo di tutte le opere da realizzare nel settore idrico. E ciò per tre ordini di motivi:

- in quanto non basato su effettuati "bilanci" idrici, e quindi non determinato dalle effettive disponibilità ed utilizzazioni;
- perché non comprensivo di opere di trasferimento di risorse idriche tra diverse regioni (come richiesto dall' art. 4, comma 35 lettera d) legge 350/2003);
- perché infine consistente, riguardo alle opere di cui alla lettera b) del comma 35, in una mera raccolta di richieste di infrastrutturazione idraulica pervenute da parte di enti vari.

E' da evidenziare, anzi, che ad avviso della menzionata Direzione generale sarebbe molto dubbia la competenza del MATT in ordine a tali opere, avendo essa sostenuto che, in base alle disposizioni del D. Lgs. 300/99, art. 41 e 42, e del DPR 2.7.2004 n. 184, art. 4, la competenza in materia di reti infrastrutturali idrauliche spetterebbe al suo Ministero - delle Infrastrutture - e non a quello dell'Ambiente, come invece si è ritenuto, alla luce del citato comma 35, lettera b). Al primo competerebbe, secondo la suddetta Direzione generale, tutto quanto attiene alla programmazione, finanziamento e realizzazione delle opere, cioè di beni da costruirsi nella loro materialità, e quindi di beni "artificiali", mentre al secondo spetterebbe ciò che riguarda un altro aspetto, quello della "tutela" delle risorse idriche in quanto beni "naturali" <sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> La suddetta Direzione generale ha sottolineato come questa tesi sia stata confermata da un parere del Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli atti normativi, espresso nell'adunanza del 15.12.2003 in merito allo schema del D.P.R. recante "Regolamento di organizzazione del Ministero delle Infrastrutture", poi diventato D.P.R. 184/2004.

## **2.5 Opere per il trasferimento transregionale e transfrontaliero di acque (art. 4, comma 35 lett. d) legge 350/2003)**

Gli "interventi inseriti negli Accordi di programma di cui all'art. 17 della legge 5.1.1994 n. 36, nonché gli interventi concernenti trasferimenti transfrontalieri delle risorse idriche" sono stati esplicitamente indicati nella legge 350/2003, art. 4, comma 35 lettera d), come la quarta componente del Programma idrico nazionale.

Questi interventi, tuttavia, non sono stati previsti nella proposta di Programma e relativi allegati tecnici che il MATT presentò al CIPE il 29.7.2004, di concerto con gli altri Ministeri competenti (MEF, MIPAF, Infrastrutture), che furono poi approvati dal Comitato con la deliberazione n. 74 del 27.5.2005. Né ciò è successivamente avvenuto.

Questa categoria di opere è stata quindi del tutto ignorata, sia dai Ministeri che dal CIPE, in evidente contrasto, pertanto, con il dettato legislativo dell'art. 17 della legge 36/1994 e dell'art. 4 comma 35 lett. d) della legge 350/2003.

Sul piano formale della successione delle leggi nel tempo va osservato che la legge n. 36/1994, compreso il ricordato art. 17, è stata abrogata con il D.Lgs del 3.4.2006 n. 152 (art. 175), così da non potersi escludere, in astratto, la tesi che sia venuta meno la suindicata norma della legge 350/2003, per la parte attinente l'inserimento degli interventi di cui all'art. 17, e che non possa più considerarsi censurabile, quindi, l'omissione delle opere in oggetto dal Programma nazionale.

Ma, prescindendo da tale considerazione, resta il fatto, sul piano sostanziale, che l'aver disatteso le finalità perseguite con il menzionato art.

---

*La questione di competenza di cui trattasi non risulta che abbia avuto seguito; in particolare, non risulta che vi siano state innovazioni normative e/o applicative rispetto a quanto rammentato nel testo, oggetto delle obiezioni del Ministero delle Infrastrutture.*

17 dovrebbe significare che non sono state soddisfatte importanti necessità di fabbisogno idrico (a meno che non siano stati realizzati interventi alternativi, di cui peraltro non si ha notizia). Basta sottolineare, riguardo all'importanza attribuita a queste opere, che l'art. 17, nel delineare la procedura per la preparazione e l'approvazione, da parte di un Comitato di Ministri, degli accordi di programma, prevede, tra l'altro, un intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio "in caso di inerzia, di mancato accordo o di mancata attuazione dell'accordo stesso" (comma 4) precisando, inoltre, che "le opere e gli impianti necessari per le finalità di cui al presente articolo sono dichiarati di interesse nazionale" e che "la loro realizzazione e gestione possono essere poste anche a totale carico dello Stato..."(comma 5).

Il rilievo e la specificità delle opere per il trasferimento di acqua tra regioni diverse sono stati comunque confermati dallo stesso D.Lgs. n.152/2006 che, pur avendo abrogato la legge n. 36/1994, ha previsto però una disciplina ad hoc per tali opere, all'art. 158, non dissimile da quella di cui all'art. 17, salvo qualche variazione sulle competenze: in particolare, tali opere richiedono accordi di programma tra le regioni interessate, previe iniziative, di concerto, dei Ministeri dell'Ambiente e delle Infrastrutture; sussiste sempre la possibilità di un intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri; in caso di oneri a carico dello Stato occorre una delibera CIPE, su proposta dei Ministri dell'Ambiente e delle Infrastrutture, ciascuno per la parte di rispettiva competenza <sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> *Da informazioni del MATT ricevute con nota del 29 gennaio 2007 dovrebbe dedursi che nessuna iniziativa in merito è stata posta in essere dopo la finanziaria del 2004 (e, anzi, malgrado questo intervento del legislatore) in quanto risulta al Ministero che è stato finora stipulato solo l'accordo di programma del lontano 5 agosto 1999 tra le Regioni Puglia, Basilicata e il Ministero LL.PP. allora competente "in materia di gestione delle risorse idriche e dei relativi eventuali finanziamenti". Detto accordo prevede, comunque, opere già finanziate dal Quadro Comunitario di Sostegno 1994/99 sicché da allora non vi sarebbe da segnalare nessun nuovo finanziamento o intervento.*

## **2.6 Tempi di approvazione del Programma nazionale**

Le disposizioni relative ai tempi e modalità di presentazione del Programma nazionale degli interventi nel settore idrico di cui ai commi 31-36 dell'art. 4 della legge 350/2003 sono state considerate rispettate dal CIPE, che ha approvato il Programma con delibera del 27.5.2005 n. 74. La procedura tuttavia non si è certo svolta con celerità e con la esatta scansione temporale desumibile dal dettato legislativo.

Che il varo del Programma non è sia stato affatto rapido lo si rileva dal fatto che è stato previsto dalla legge 24.12.2003 n. 350, finanziaria 2004; che è stato presentato al CIPE, peraltro nei termini, il 29.7.2004; che è stato infine approvato con deliberazione del 27.5.2005: sono stati necessari, quindi, circa 18 mesi in totale, di cui 7 impiegati per la predisposizione e ben altri 10 per giungere all'approvazione. Quest'ultimo, certo non breve, lasso di tempo è dipeso dalla circostanza che sono stati richiesti ulteriori adempimenti e poste delle condizioni che, però, avrebbero dovuto, o potuto, essere già stati valutati e superati all'atto della presentazione del Programma.

I principali fattori dell'appesantimento dell'iter si rilevano dalla stessa lettura della delibera CIPE n. 74/2005. Tra di essi vanno in particolare menzionate le richieste avanzate dalla Conferenza Stato, Regioni e Province autonome sentita in data 23.9.2004 - successivamente, dunque, alla presentazione del Programma e non prima, come invece avrebbe dovuto verificarsi ai sensi dell'art. 4, comma 36, della legge n. 350/2003 - in un parere favorevole all'approvazione, ma condizionato all'accoglimento di una duplice esigenza: a) la rettifica ed integrazione degli allegati tecnici già presentati con l'inserimento degli interventi individuati dalle regioni e dalle province autonome; b) lo svolgimento di una preventiva concertazione con le

medesime sui criteri relativi al riparto delle risorse finanziarie e all'individuazione delle priorità.

Le suddette richieste hanno trovato integrale accoglimento. Il MATT ha infatti provveduto ad inviare, nel novembre 2004, il Programma con gli allegati tecnici 2 e 3 aggiornati in conformità delle proposte delle regioni e province autonome e poi, nell'aprile del 2005, un elenco di interventi prioritari (allegato 5) selezionati, tra quelli dell'allegato 2 aggiornato, "di concerto" con le amministrazioni regionali interessate.

Tuttavia, questione dei tempi a parte, l'aspetto che si ritiene di dover soprattutto sottolineare in merito alla procedura e alla decisione del CIPE è che sia stato proposto ed approvato un Programma soltanto in parte finanziariamente coperto e che, secondo la formula usata dal Comitato, i numerosi interventi a quel momento privi, in tutto o in parte, di copertura finanziaria siano stati approvati "esclusivamente in via programmatica".

Il Programma, quindi, oltre ad essere stato approvato dopo circa un anno e mezzo dalla finanziaria 2004, che ne aveva indicato caratteristiche e finalità, nacque sin dall'inizio con le sole possibilità di attuazione consentite dalle disponibilità finanziarie "previste a legislazione vigente" e poiché queste, all'epoca, risultavano piuttosto carenti rispetto alle dimensioni e al costo dell'intero Programma, era agevolmente ipotizzabile un esito, in termini di realizzazioni, piuttosto deludente, salvo, naturalmente, nuovi, futuri finanziamenti ed ulteriori delibere integrative.

## **2.7 Le finalità del Programma nazionale**

Per meglio evidenziare il senso di questo non esaltante risultato conviene mettere in luce le ambiziose finalità del Programma che furono illustrate dal MATT all'atto della sua proposta al CIPE nell'ampia esposizione introduttiva quale premessa della lunga serie di interventi contenuti nei

cinque allegati tecnici, anch' essi approvati dal CIPE. Dal confronto tra queste finalità e quanto poi realizzato è possibile rendersi conto della quantità e qualità degli obiettivi non raggiunti e quindi dell'entità del mancato successo del Programma nazionale e delle sue articolazioni.

Con il Programma si è inteso perseguire in primo luogo, strategicamente, una politica tesa a garantire la sostenibilità ambientale degli interventi riguardanti le risorse idriche, la loro tutela e salvaguardia allo scopo di assicurare il fabbisogno di acqua sia alle generazioni presenti che future.

Strumenti essenziali di questa strategia furono considerati, sul piano europeo, l'adeguamento alla direttiva comunitaria 2000/60/CE,<sup>29</sup> che si ispira a quei principi di sostenibilità ambientale, e, sul piano interno, il miglior coordinamento possibile tra i vari soggetti responsabili della politica idrica onde contemperare i molteplici interessi coinvolti.

Per quanto concerne la necessità di un coordinamento degli interventi, si è più volte rammentato che la redazione e presentazione del Programma è stata affidata al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con gli altri Ministeri competenti (Economia; Politiche agricole; Infrastrutture) sentita la Conferenza permanente Stato -

---

<sup>29</sup> La suddetta direttiva fu emanata dal Parlamento europeo e dal Consiglio della UE il 23.10.2000 allo scopo di "istituire un quadro di riferimento per l'azione comunitaria" per la protezione delle acque (superficiali interne, di transizione delle acque dolci verso le acque costiere e sotterranee) in base alla fondamentale considerazione che "l'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale". Sul piano della organizzazione, la direttiva ha previsto la suddivisione territoriale in "distretti" idrografici nonché in "bacini" idrografici individuati all'interno dei distretti dagli Stati membri e la predisposizione di "piani di gestione" del bacino, descrittivi di tutte le caratteristiche ed usi delle acque e delle misure occorrenti per attuare la normativa comunitaria.

La direttiva 2000/60/CE si caratterizza, tra l'altro, per un innovativo approccio economico, reso particolarmente significativo dall'applicazione del principio "chi inquina paga" e dall'attenzione dedicata all'analisi economica (considerata di assoluta importanza per tendere al recupero dei costi dei servizi idrici), al rapporto costi - benefici e al tema delle tariffe (v. artt. 5 e 9).

Gli Stati membri si sono obbligati ad introdurre le "disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 22 dicembre 2003" (art. 24). Essa dovrebbe essere considerata recepita dal nostro Paese, sul piano formale, con il D.Lgs. n. 152/2006 e con un nuovo decreto legislativo integrativo e modificativo il cui schema è stato predisposto dal Governo il 12.10.2006, ma che necessita di ulteriori passaggi, compreso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, prima che il decreto correttivo possa essere definitivamente adottato e quindi emanato.

regioni e che lo stesso Programma è stato concepito dalla legge 350/2003 proprio per "garantire il necessario coordinamento nella realizzazione di tutte le opere nel settore idrico, in coerenza con gli Accordi di programma quadro esistenti". Come affermato nella Relazione al Programma, si trattava infatti di organizzare, sulla base del quadro normativo vigente, un nuovo "sistema unico e interconnesso" ed un "servizio idrico integrato"; espressioni, queste, atte a sottolineare ulteriormente l'esigenza di affrontare i problemi della disponibilità, uso e tutela delle acque non più in maniera settoriale, ma coordinata, e con il diretto coinvolgimento e responsabilizzazione di tutti i vari soggetti istituzionali interessati, dei gestori e degli stessi utenti.

Circa le esigenze specifiche della situazione italiana, nazionale e territoriale, e, di conseguenza, le direzioni in cui muoversi per far fronte alle necessità, vale la pena di ricordarne talune caratteristiche, anch'esse evidenziate nella Relazione:

- distribuzione estremamente disomogenea della risorsa idrica sul territorio (maggiore nelle regioni settentrionali);
- disponibilità potenziale pro capite niente affatto scarsa, ma irregolare e con forti dispersioni;
- prelievi e domande di livello elevato, rispetto alle quantità disponibili, soprattutto per uso irriguo e in relazione al turismo;
- grande variabilità dei reticoli idrografici a seconda della geomorfologia delle diverse aree del Paese;
- differenti livelli di efficienza della gestione delle risorse;
- marcate disomogeneità nella distribuzione e, comunque, grande eterogeneità territoriale sotto tutti i principali profili.

Più in generale, è da rilevare che i criteri, le prescrizioni e le regole cui avrebbero dovuto attenersi le scelte e le realizzazioni degli interventi furono precisati nella Relazione in numerosi dettagli e valutati da molteplici

punti di vista,<sup>30</sup> ma che non è riscontrabile che di così attente analisi e considerazioni si sia adeguatamente tenuto conto nella costruzione dei contenuti del Programma e delle sue componenti.

---

<sup>30</sup> Di fronte alla vastità degli obiettivi e degli interventi la Relazione ebbe a precisare analiticamente i principi generali che avrebbero dovuto orientare il coordinamento della programmazione e attuazione:

- preminenza del criterio dello sviluppo sostenibile;
- esigenze del risparmio; gestione conservativa e ricerca di nuove fonti;
- equilibrio tra disponibilità e fabbisogni a tutela degli ecosistemi;
- precauzione dinanzi a possibili rischi ambientali; prevenzione di tali rischi;
- assunzione di responsabilità da parte di tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano sul territorio.

Si affermò inoltre che gli interventi da inserire nel Programma nazionale avrebbero dovuto rispondere a tre importanti caratteristiche:

- a) la conformità ai requisiti della legislazione comunitaria e nazionale;
- b) la coerenza e la rispondenza alla pianificazione di settore;
- c) il rispetto delle buone prassi ambientali e dei criteri tecnici guida condivisi a livello nazionale e internazionale.

Di questi interventi, infine, avrebbero dovuto essere valutate le potenzialità in termini di:

- a) capacità di risoluzione di problematiche di vasta scala territoriale;
- b) capacità di incrementare i livelli di sicurezza, per la pubblica incolumità e per le infrastrutture, la tutela della salute e dell'ambiente;
- c) sostenibilità e fattibilità economico-finanziaria;
- d) cantierabilità, in considerazione dello stato di avanzamento della progettazione/realizzazione dell'opera;
- e) grado di innovazione tecnico - scientifica.

Questa così abbondante, e minuta, elencazione dei requisiti degli interventi fu ancor più dettagliata in ordine alle opere del Programma da prevedersi da parte del MATT (art. 4, comma 35, lettera b) della finanziaria 2004) cioè quelle non derivanti da precedenti disposizioni di legge - come è invece nel caso delle opere di infrastrutture strategiche (lettera a) e del comparto irriguo (lettera c) - e, quindi, con la maggiore valenza innovativa nell'ambito complessivo del Programma.

Per le opere rimesse alle scelte del MATT la Relazione indicò anche le varie tipologie e scopi degli interventi, settore per settore, cui avrebbe dovuto rispondere l'azione del Ministero.

La stessa Relazione ebbe inoltre cura di redigere una sorta di graduatoria tra i progetti dei singoli interventi, avvertendo che l'Amministrazione coordinatrice del Programma avrebbe dovuto sottoporli "al vaglio di una serie di criteri di ammissibilità e di selezione".

Veniva definito "ammissibile" il progetto provvisto dei requisiti minimi per poter essere oggetto di selezione.

Tra di essi furono citati:

- una situazione di urgenza idrica ufficialmente attestata da una autorità competente;
- la necessità di completare infrastrutture di base di particolare importanza strategica;
- un livello di progettazione tale da corrispondere alle previsioni delle normative vigenti.

Circa i criteri di selezione dei progetti ammissibili - da valutarsi secondo profili tecnici, amministrativi, istituzionali, economici - fu evidenziata la distinzione tra "grandi" e "piccoli" progetti, definendosi come progetti di "grande" dimensione quelli di valore superiore ai 5 Meuro. Per i progetti di grande dimensione fu sottolineata l'importanza degli aspetti economici costi-benefici e dell'analisi finanziaria.

### **3. L'attuazione del Programma nazionale**

Ci si soffermerà ora sull'attuazione del Programma nazionale per ciascuna delle sue componenti.

#### ***3.1 Infrastrutture strategiche – Schemi idrici. Interventi per l'emergenza idrica nel Mezzogiorno***

Rispetto all'attuazione dell'intero Programma delle infrastrutture strategiche della legge obiettivo, di cui si è in precedenza dato conto (v. nota 15), non rappresentano certo un'eccezione le opere degli "Schemi idrici – Interventi per l'emergenza idrica nel Mezzogiorno", peraltro considerate, di solito, di importanza più marginale rispetto ad altre parti di quel Programma concernenti strade, autostrade, ferrovie, metropolitane.

Per le opere di detti Schemi idrici, al di là della difficile verifica di tutti i dati ad essi relativi, appare infatti incontrovertibile un forte divario tra il Programma nazionale e la sua attuazione, sia in termini di numero di opere realizzabili, sia di finanziamenti concessi rispetto al costo totale, sia di progetti istruiti rispetto al numero delle opere.

Bisogna tener presente, inoltre, che anche per questi interventi - il cui principale finanziamento consiste nell'attivazione di limiti di impegno pluriennali, ai sensi delle leggi n.166/2002 art.13, n.289/2002 art.61 e n.266/2005 art.78, c.1 - potrebbe porsi lo stesso problema di concreto utilizzo connesso alle modalità di erogazione e agli effetti sui saldi di finanza pubblica, sia pure con i correttivi recentemente introdotti dalla finanziaria 2007, di cui si è trattato a proposito delle opere di carattere irriguo di competenza del MIPAF.

La situazione viene descritta nelle tabelle seguenti, elaborate da questa Corte sulla base dei dati trasmessi dal Ministero delle Infrastrutture,

Struttura tecnica di Missione,<sup>31</sup> che confermano la attuazione molto limitata del Programma degli Schemi idrici delle infrastrutture strategiche tenuto conto: a) delle opere programmate; b) di quelle oggetto di un'istruttoria e di delibere CIPE di approvazione e finanziamento; c) del costo stimato ed ancora da finanziare.

### Tabella 3

Infrastrutture strategiche - Schemi idrici (Legge obiettivo 443/2001) Interventi inclusi nel Programma nazionale idrico (L. 350/2003 art. 1 c. 35,a).

Regione	N.	Costo	in milioni di euro (Meuro)			Costo residuo da finanziare
			Finanziamenti disponibili			
			Legge obiettivo*	Altri		
			pubblici	privati		
Abruzzo	8	356,84	36,81	19,11	-	300,92
Basilicata	19	823,07	239,08	2,41	-	581,58
Calabria	6	270,58	102,89	23,65	0,45	143,59
Campania	8	1.265,57	22,80	367,68	-	875,09
Molise	5	224,26	198,44	-	-	25,82
Puglia	10	564,00	58,62	-	119,49	278,89
Sardegna	14	519,46	119,92	56,57	-	342,97
Sicilia	6	370,16	113,54	166,03	49,34	31,25
<b>Totale</b>	<b>76</b>	<b>4.393,94</b>	<b>892,10</b>	<b>635,45</b>	<b>169,28</b>	<b>2.580,11</b>

\* Ai sensi delle Leggi:  
L. 166/02, art. 13  
L. 289/02, art. 61  
L. 266/05, art. 78, c. 1

La tabella 3 mostra l'entità degli interventi, al costo stimato all'epoca della loro previsione, con una differenza residua di oltre il 58% (Meuro 2.580:4.393= 0,587); rapporto che risulta ancor più elevato in Regioni, come Campania (69%), Basilicata (70%) e Abruzzo (0,84%), per le

<sup>31</sup> I dati sono stati inviati con nota n. 29 del 30.1.07 e sono stati utilizzati anche per la redazione delle tabelle 1 e 2 (v. pagg. 20-27).  
Ferma restando la limitata attuazione delle opere di cui trattasi ai sensi della legge obiettivo n. 443/2001 e attraverso le procedure e le disponibilità derivanti da tale legge, non si può escludere che qualche intervento sia stato attivato per altra via, ad esempio per iniziativa e finanziamento regionale.

quali il numero e l'importo delle opere programmate era ed è di maggior rilievo.

#### **Tabella 4**

Infrastrutture strategiche - Schemi idrici (Legge obiettivo 443/2001)

Interventi già oggetto di delibere Cipe\*\*

Situazione al 31 marzo 2007

Regione	N.	Costo	in milioni di euro (Meuro)		Costo residuo da finanziare
			Finanziamenti concessi Legge obiettivo*	Altri	
Abruzzo	1	36,81	36,81	-	-
Basilicata	8	360,88	239,08	1,60	120,02
Calabria	2	103,35	102,89	0,45	-
Campania	1	139,47	22,80	106,11	10,56
Molise	3	198,44	198,44	-	-
Puglia	2	73,00	58,62	14,38	-
Sardegna	4	223,52	119,92	4,42	99,18
Sicilia	3	241,31	113,54	127,76	-
<b>Totale</b>	<b>24</b>	<b>1.376,78</b>	<b>892,10</b>	<b>254,72</b>	<b>229,76</b>

\*\*Adottate nel periodo 2002-2006

\* Ai sensi delle Leggi:

L. 166/02, art. 13

L. 289/02, art. 61

L. 266/05, art. 78, c. 1.

La tabella 4, confrontata con la precedente, consente di rendersi conto delle non molte opere la cui attuazione si trova in uno stadio effettivamente più avanzato perché già oggetto di deliberazioni CIPE: solo il 31% (n. 24 su 76 interventi e Meuro 1.376 su 4.393 di importo ), nei totali, e ancor meno in singole importanti Regioni (es Campania: n.1 su 8 e Meuro 139 su 1.265).

**Tabella 5**

Infrastrutture strategiche - Schemi idrici (Legge obiettivo 443/2001)

Interventi oggetto di istruttoria

Situazione al 31 marzo 2007

<b>in milioni di euro (Meuro)</b>					
<b>Regione</b>	<b>N.</b>	<b>Costo</b>	<b>Finanziamenti disponibili</b>		<b>Costo residuo da finanziare</b>
			<b>Legge obiettivo</b>	<b>Altri</b>	
Abruzzo	1	5,17	-	-	5,17
Basilicata	1	15,50	-	-	15,50
Campania	5	726,35	-	261,57	464,78
Puglia	3	76,70	-	-	76,70
Sardegna	1	18,58	-	-	18,58
<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>842,30</b>		<b>261,57</b>	<b>580,73</b>

La tabella 5 mostra il progresso attuativo conseguibile con lo sviluppo delle istruttorie in corso che, pur non numerose, fanno comunque ipotizzare l'approvazione di nuovi progetti e quindi un miglioramento rispetto alla situazione illustrata dalla tabella 4 (ad esempio, per la Campania n. 5 opere in più e per la Puglia n. 3).

Il Ministero delle Infrastrutture - Struttura tecnica di missione, nel trasmettere il quadro riepilogativo già citato in nota 31 ha tenuto ad osservare, in relazione alle principali criticità riscontrate nell'attuazione, che per molti interventi, che erano stati programmati addirittura dalla Cassa per il Mezzogiorno, sono stati necessari adeguamenti ed integrazioni delle precedenti progettazioni e che diversi soggetti attuatori hanno avuto difficoltà, una volta approvata la progettazione definitiva, a contrarre i mutui. Al riguardo sono stati fatti presente, in particolare, ritardi nella pubblicazione delle delibere CIPE di approvazione dei progetti, inerzia da parte dei soggetti aggiudicatori ad attivarsi per accendere i mutui nonché problemi legati alla mancata approvazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze dei bandi di gara pubblica per l'individuazione dell'istituto di credito con cui assumere il mutuo; problemi messi anche in relazione all'entrata in vigore della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6.6.2006

concernente la "definizione di nuovi criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per l'anno 2006".

Dagli elementi riassunti nelle tabelle e dalle ricordate considerazioni svolte dalla Struttura ministeriale si trae l'impressione che la indicazione degli interventi inseriti nel Programma iniziale, di numero e di importo ancora molto distante da quelli in fase di realizzazione, non sia stata sempre fondata su elementi di rigorosa selezione, di sicura attualità delle esigenze, di attendibile valutazione dei costi così da non determinare, in non pochi casi, né particolari attese di realizzazione né sollecitazioni ad andare avanti nella procedura. Di conseguenza, appare giustificabile e plausibile che un'attività istruttoria vera e propria sia stata circoscritta ad un numero di opere (meno di 40: v. tabelle 4 e 5) ben inferiore rispetto al totale (n. 76: v. tabella 3) e che solo alcune (n. 24 :v. tabella 4) siano state quindi oggetto di deliberazioni del CIPE di approvazione e di finanziamento.

Per quanto riguarda poi l'attuazione anche di questi interventi già vagliati dal CIPE, si segnalano risultati, finora, del tutto parziali considerato che dal citato riepilogo trasmesso dal Ministero solo uno risulta ultimato; per una diecina sono in corso le procedure di gara; per altri si è più indietro. Induce perciò a riflettere, alla ricerca delle cause, la serie di "criticità" denunciate dalla suddetta Struttura tecnica che, in buona sostanza, vengono identificate in ritardi e inadempimenti verificatisi "a valle", spesso addebitabili a difficoltà operative degli stessi enti attuatori, se non ad un sopravvenuto loro minor interesse. In presenza di siffatte eventualità di mancanza di iniziativa o di interesse per proseguire nell'iter realizzativo si dovrebbe prendere atto, dunque, di un'inutile allocazione di risorse da parte del CIPE,

oltre che di un altrettanto inutile dispiegamento di energie da parte degli organi istruttori, amministrativi e tecnici.

### **3.2 Opere infrastrutturali di carattere irriguo**

Le opere di competenza del MIPAF inserite nel Programma nazionale degli interventi nel settore idrico (individuate nell'allegato 3 della delibera CIPE n. 74/2005 essendo l'allegato 4, di un costo complessivo di oltre 7.500 Meuro, una semplice elencazione generale delle esigenze) non hanno finora avuto attuazione, malgrado che la concessione di contributi statali, con l'utilizzo di limiti di impegno quindicennali, con decorrenza 2005 e 2006, quest'ultima poi posticipata al 2008, sia stata prevista direttamente dalla finanziaria 2004, legge n. 350/2003, art. 4, comma 31, soltanto per gli interventi infrastrutturali di carattere irriguo<sup>32</sup>.

Le ragioni addotte dal MIPAF per spiegare il mancato avvio delle opere sono state in precedenza ricordate (difficoltà di applicazione dell'art.4, comma 177 della finanziaria 2004 circa le modalità di utilizzo dei limiti di impegno; esigenza di rispettare gli obiettivi di finanza pubblica). E' stato pure rammentato, però, che il problema dell'avvio di questo tipo di interventi dovrebbe essere stato risolto, infine, con la finanziaria 2007, legge 27.12.2006, n. 296, con le norme dell'art. 1 commi 1058-1062 che hanno previsto apposite autorizzazioni di spesa per gli esercizi 2007-2010 di oltre 903 Meuro complessivi, erogabili dal Ministero come qualunque altra spesa in conto capitale, ma non più con l'utilizzo dei limiti di impegno quindicennali.

---

<sup>32</sup> Com'è noto, i limiti di impegno sono spese in conto capitale, disposte attraverso l'attivazione di mutui o di altre operazioni di finanziamento, autorizzate da leggi pluriennali che ne determinano il livello massimo a carico del bilancio statale quanto ad importo annuale, decorrenza e durata. In termini di volume d'investimento, l'importo complessivo dei singoli interventi dell'allegato 3, tutti finanziati a valere sui limiti di impegno, era stato calcolato, secondo la delibera CIPE di approvazione n. 74/2005, in oltre 1.122 Meuro, di cui 770 per interventi in regioni del centro-nord e in circa 352 in regioni del sud.

E' da aggiungere ora che il Ministero ha sollecitamente provveduto ad impegnare la suddetta complessiva somma, ma che altri adempimenti occorrono per procedere alla fase realizzativa. Anzitutto dovranno essere rettificati i provvedimenti di concessione predisposti sulla base del precedente regime dei limiti di impegno (con la relativa approvazione dei progetti e del loro importo e con le connesse autorizzazioni ad effettuare le gare di appalto e ad individuare l'istituto mutuante), che erano già stati emanati e registrati, ma che non erano stati notificati ai concessionari, restando perciò privi di efficacia, in mancanza dei decreti sulle modalità di erogazione dei contributi attinenti ai lavori. Oltre ai provvedimenti rettificati di cui sopra, visto che essi non hanno esaurito le disponibilità attuali, previste dalla finanziaria 2007, potranno peraltro essere emanati nuovi atti concessori per ulteriori interventi.

Desta quindi perplessità la decisione del MIPAF di emanare i decreti di concessione prima della definizione della appartenenza o meno alla Pubblica amministrazione dei concessionari secondo i criteri di contabilità SEC 95. Tra l'altro, non avrebbe dovuto essere difficile interpellare sollecitamente l'Istat tanto più che l'individuazione degli interventi e perciò dei beneficiari dei finanziamenti era già avvenuta nel corso del 2004.

Venendo a trarre delle conclusioni, si ritiene di dover osservare, criticamente, vista la lunghezza dei tempi e la sostanziale mancanza di realizzazioni, che:

- gli interventi in oggetto non sono stati impediti dalla carenza di risorse in quanto, invece, sono stati accompagnati sin dall'inizio, dalla legge n. 350/2003, dall'autorizzazione all'utilizzo di limiti pluriennali di impegno;
- l'individuazione delle opere inserite nell'allegato 3 non dovrebbe aver richiesto particolari difficoltà di selezione considerati i non pochi mesi avuti a disposizione e le intese intercorse con le regioni;

- pur tenendo conto del costante rapporto tra Ministero e Regioni ai fini della predisposizione del Programma nazionale idrico, è da segnalare che non risulta che gli interventi da realizzarsi da parte del MIPAF siano stati inseriti in Accordi di programma quadro, in contrasto perciò con l'art. 1 comma 36 della legge 350/2003 laddove espressamente si prescrive tale inserimento "ai fini della successiva attuazione". Questa omissione contrasta pure con la delibera CIPE n 41 del 14.6.2002 nella quale sono state indicate le linee guida del "programma nazionale per l'approvvigionamento idrico in agricoltura e per l'aumento dell'efficienza dell'irrigazione", all'epoca predisposto dal MIPAF, ed in cui si è anche rilevata l'esigenza di collocare la fase attuativa nell'ambito, appunto, degli Accordi di programma quadro;
- la necessità di stabilire l'appartenenza o meno alla P.A. dei soggetti attuatori è stata disposta dalla finanziaria 2004, e perciò se ne conoscevano la portata e gli effetti sin dal 1.1.2004;
- le nuove direttive della Presidenza del Consiglio sulle modalità di gestione dei limiti di impegno ed i problemi relativi alle conseguenze finanziarie del loro utilizzo sono intervenuti, in effetti, a bloccare il varo dei decreti interministeriali atti a definire i criteri di erogazione, ma tutto ciò si è verificato da ultimo, dalla metà dello scorso 2006;
- il bilancio in termini di interventi di infrastruttura irrigua finora attuati si riduce, a quanto consta, a sole tre opere, approvate sul finire del 2006 per ragioni di emergenza idrica e grazie all'utilizzo di disponibilità potute impegnare negli esercizi 2005 e 2006. Il percorso attraverso il quale si è giunti ad approvare queste tre opere è risultato particolarmente tortuoso, ma proprio per questo è il caso di rammentarlo, a riprova delle difficoltà della realizzazione del Programma irriguo.

Il MIPAF, con DM del luglio 2005, assunse per l'esercizio 2005 e sui corrispondenti capitoli degli esercizi successivi l'impegno di spesa di 100 Meuro in base ai limiti di impegno quindicennali di 50 Meuro autorizzati, a decorrere dal 2005 e dal 2006, dalla legge finanziaria 2004 e successive modificazioni. Il blocco dell'utilizzo dei limiti di impegno prima ricordato ha portato, nel novembre 2006, ad una revoca dell'impegno dei 100 Meuro di cui sopra, ma non totalmente, bensì per complessivi 97 Meuro circa in quanto è stato nel frattempo approvato, in "anticipazione" sulle altre opere del Piano irriguo, un intervento, disposto con Ordinanza di protezione civile, per un importo di poco superiore a 3 Meuro annui, che, essendo riferito al limite di impegno del 2005, lo ha ridotto perciò a 47 Meuro circa.

Quest'ultima disponibilità, che era stata indicata in bilancio nel 2005 e 2006, e che era pari, quindi, complessivamente, a circa 94 Meuro, è stata considerata subito reimpugnabile per altri due interventi di emergenza idrica, di "nuova" priorità.

La prima delle tre opere di cui sopra riguarda i lavori di adduzione dalla diga di Montedoglio alla Valdichiana (Toscana); le altre due riguardano il completamento e l'integrazione del serbatoio di Ravedis sul torrente Cellina e l'adduzione primaria dal serbatoio sul fiume Chiascio (Veneto);

- le soluzioni individuate con la finanziaria del 2007, con l'abbandono del sistema dei limiti di impegno, dovrebbero finalmente consentire, si ritiene, il concreto avvio del Programma irriguo, ma ciò verrebbe a verificarsi pur sempre a distanza di alcuni anni dalle originarie previsioni degli interventi e a prescindere comunque dai tempi necessari alla loro materiale realizzazione ed ultimazione.

In ogni caso è lecito porsi degli interrogativi sui modi di applicazione del nuovo regime. Nella precedente situazione l'utilizzo dei limiti di impegno garantiva la stipula di mutui con rate di ammortamento quindicennali attraverso i quali si contava di sviluppare investimenti di oltre 1600 Meuro per interventi individuati da apposite delibere CIPE di approvazione (n. 74/2005 per 1.100 Meuro e n. 117/2006 per 500). Nella nuova situazione, con disponibilità di "soli" 903 Meuro, erogabili pro quota annuale entro il quadriennio 2007-2010, è da chiedersi, da un lato, se non occorra una preventiva riapprovazione formale del programma degli interventi ora attuabili e, dall'altro, se non sia opportuna una riconsiderazione in ordine ai progetti contemporaneamente finanziabili tenuto conto che le erogazioni possibili sono adesso vincolate annualmente dagli importi complessivi disponibili e nella durata, al massimo quadriennale.

### **3.3 Interventi previsti dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare**

Il divario tra le previsioni del Programma nazionale e la sua attuazione è qui piuttosto rilevante. Le ragioni sono state già evidenziate e possono essere riassunte come segue: a) le opere di cui all'allegato 2 della delibera CIPE n. 74/2005 rappresentano la somma delle richieste di intervento avanzate dalle Regioni (in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome) e sono state elencate in tale allegato indipendentemente dalle risorse effettivamente disponibili e da valutazioni di priorità in base alle progettazioni; b) anche le opere di cui all'allegato 5, pur considerate "prioritarie" tra quelle dell'allegato 2, non presentavano sin dall'origine caratteri realmente significativi di uno stato avanzato di progettazione e/o di finanziamento; c) gli interventi indicati dal MATT (allegati 2 e 5) non erano provvisti di una copertura finanziaria, all'epoca dell'approvazione del Programma nazionale, come quella prevista per gli irrigui del MIPAF, a norma dell'art. 1 comma 31 della legge n. 350/2003, e, parzialmente, per gli Schemi idrici di competenza del Ministero delle Infrastrutture, a norma della legge obiettivo n. 443/2001 e successive integrazioni.

Nelle suddette condizioni la realizzazione degli interventi avrebbe potuto essere attivata essenzialmente tramite Accordi di programma quadro stipulati in applicazione dell'art. 1 comma 36 della legge n. 350/2003, secondo cui "ai fini della successiva attuazione gli interventi del Programma nazionale sono inseriti negli Accordi di programma quadro sempreché presentino requisiti relativi alla progettazione e alla certezza di risorse finanziarie coerenti con lo strumento".

La situazione degli interventi nel settore idrico riferiti al MATT è desumibile dalle seguenti tabelle:

**Tabella 6**

Interventi nel settore idrico di competenza MATT

Situazione alla data di approvazione del Programma nazionale (27.5.2005).

in milioni di euro (Meuro)

Regioni	Interventi numero	Fabbisogno complessivo	Interventi parzialmente finanziati n.	Fabbisogno coperto da leggi di spesa	Fabbisogno residuo
Abruzzo	6	234,33	-	0,00	234,33
Basilicata	71	7,40	-	0,00	7,40
Calabria	92	465,38	5	33,25	432,13
Campania	62	1.020,02	11	264,11	755,91
Emilia- Romagna	190	918,99	-	0,00	918,98
Friuli Venezia Giulia	18	823,00	1	8,00	815,00
Lazio	61	1.415,00	8	105,90	1.309,10
Liguria	27	102,36	5	22,83	79,53
Lombardia	37	251,41	4	55,25	196,16
Marche	4	12,65	-	0,00	12,65
Molise	11	96,69	1	5,45	91,24
Piemonte	15	3.025,40	-	0,00	3.025,40
Puglia	16	331,70	-	0,00	331,70
Sardegna	45	2.034,26	-	0,00	2.034,26
Sicilia	455	2.423,58	19	392,96	2.030,61
Toscana	87	1.577,72	10	345,91	1.231,81
Umbria	43	970,89	15	197,06	773,83
Valle d'Aosta	4	50,91	4	7,65	43,26
Veneto	64	3.877,89	2	9,90	3.867,99
Prov. Autonoma Bolzano	47	72,69	4	4,57	68,12
Prov. Autonoma Trento	10	301,03	2	1,18	299,85
Autorità di bacino fiume Po	6	545,50	-	0,00	545,50
Progetti ricerca	13	24,86	-	0,00	24,86
<b>Totali</b>	<b>1.384</b>	<b>20.583,65</b>	<b>91</b>	<b>1.454,01</b>	<b>19.129,64</b>

La tabella 6 riassume l'allegato 2 della delibera CIPE n. 74/2005 e consente di rendersi conto della scarsità delle risorse allora variamente disponibili rispetto alla vastità del Programma, sia in valore assoluto (oltre 19.000 Meuro in meno del fabbisogno complessivo) che percentuale (appena circa il 7% del fabbisogno complessivo).

**Tabella 7**

Priorità indicate dal MATT in sede di approvazione del Programma nazionale (27.5.2005)

in milioni di euro (Meuro)

Regioni	N. interventi	Fabbisogno	Fabbisogno coperto	Fabbisogno residuo
Calabria	10	48,57	7,50	41,07
Campania	1	5,50	-	5,50
Lazio	3	36,00	2,50	33,50
Liguria	1	33,89	21,61	12,28
Lombardia	8	87,04	2,25	84,79
Sicilia	12	33,83	0,06	33,77
<b>Totale</b>	<b>35</b>	<b>244,83</b>	<b>33,92</b>	<b>210,91</b>

La tabella 7 riassume l'allegato 5 della delibera CIPE n. 74/2005 e mostra come questi interventi, considerati "prioritari", fossero molto meno

numerosi e costosi rispetto a quelli dell'intero allegato 2 (v. tab. 6), ma anch'essi, tuttavia, gravemente carenti nelle risorse rispetto al fabbisogno.

### **Tabella 8**

Interventi di competenza MATT inseriti in Accordi di Programma quadro dopo l'approvazione del Programma nazionale (27.5.2005)

<b>in milioni di euro (Meuro)</b>				
<b>Regione</b>	<b>N. interventi</b>	<b>Fabbisogno complessivo</b>	<b>APQ e finanziamenti</b>	<b>Fabbisogno residuo</b>
Basilicata	8	22,50	APQ 26 .9.2005 integrale finanziamento	-
Lazio	5	12,90	APQ 2.5.2006 integrale finanziamento	-
Liguria	1	2,85	APQ 26.3.2006 integrale finanziamento	-
Puglia	1	57,00	APQ 31.10.2006 integrale finanziamento	-
Umbria	3	12,11	APQ 1.12.2005 2 integrale finanziamento 1 finanz.1,48	1,37
Veneto	1	540,00	APQ 20.6.2006 finanziamento lotto funz. 22,25	517,75
<b>Totale</b>	<b>19</b>	<b>647,36</b>		<b>519,12</b>

La tabella 8, redatta in base ai dati trasmessi dal MATT nello scorso gennaio 2007,<sup>33</sup> indica gli interventi finanziati, dopo l'approvazione del Programma nazionale in data 27.5.2005, nell'ambito di Accordi di programma quadro e che hanno quindi prospettive di effettiva realizzazione: in totale si tratta soltanto di n. 19 opere, di cui 17 integralmente finanziate, ma con un fabbisogno residuo ancora da finanziare di oltre 519 Meuro, su oltre 647 Meuro del totale, tenuto conto che l'intervento più costoso (in Veneto) è ancora quasi tutto privo di finanziamenti.

E' interessante rilevare, raffrontando gli interventi della tabella 8 con quelli della precedente, che negli Accordi di programma quadro non è stata inserita nessuna delle opere a suo tempo individuate come "prioritarie" nell'allegato 5 della delibera n. 74/2005: non vi figura, infatti, nessuna opera delle regioni Calabria, Campania, Lombardia e Sicilia; non sono le stesse, inoltre, le opere delle regioni Lazio e Liguria, indicate in entrambe le tabelle.

Delle "priorità" non si è dunque tenuto conto, di fatto, nella fase dell'attuazione delle opere di competenza del MATT.

<sup>33</sup> Nota della Direzione per la qualità della vita, n. 2242 del 29 gennaio 2007.

### **3.4 Opere di trasferimento transregionale e transfrontaliero di acque**

Questa componente del Programma nazionale, individuata con una sua propria autonomia dall'art. 4 comma 35 lettera d) della legge 350/2003, sulla base della previsione dell'art. 17 della legge n. 36/1994 (poi abrogata dal D.Lgs. n.152/2006) e riferita ad interventi di interesse transregionale inseriti in appositi Accordi di programma quadro, non sembra abbia avuto alcuna specifica attenzione sia nella predisposizione che nell'approvazione del Programma. Qualche opera di questo tipo è peraltro oggetto di provvedimenti *in itinere*<sup>34</sup> e potrebbe comunque essere attivata ai sensi dell' art. 158 del D. Lgs. n. 152/2006, che, come è stato già ricordato, riprende la normativa del suddetto art. 17.

E' auspicabile, pertanto, che qualora il fabbisogno idrico comporti il trasferimento di acqua tra regioni diverse, i Ministeri dell'Ambiente e delle Infrastrutture assumano le opportune iniziative per promuovere accordi di programma tra le regioni interessate (art. 158, comma 1) ovvero che, purché ne sussistano le condizioni, venga proposto dal Ministro dell'Ambiente un intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 158, comma 2).

---

<sup>34</sup> Come rilevato in nota 28, al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare risulta stipulato soltanto l'Accordo di programma quadro del lontano 5.08.1999 tra le Regioni Puglia, Basilicata e Ministero dei LL.PP., allora competente in materia di gestione delle risorse idriche e dei relativi eventuali finanziamenti; Accordo relativo ad interventi di sistemazione e completamento di opere già finanziate dal Quadro Comunitario di Sostegno 1994/1999. Non si ha notizia di successivi interventi riferibili alla ricordata parte specifica del Programma nazionale di cui alla legge n. 350/2003, ma talune opere di trasferimento di acqua potrebbero essere state prese in considerazione in quanto inserite in altra parte del Programma, come quella concernente le infrastrutture strategiche della legge obiettivo n. 443/2001 relative all'emergenza idrica nel Mezzogiorno di cui alle delibere CIPE n. 121/2001(allegati 1 e 3) e n. 74/2005 (allegato 1). Questa situazione si riscontra infatti, ad esempio, per un intervento per l'emergenza idrica in Puglia ("Potabilizzatore di Conza") oggetto della delibera CIPE n. 108 del 29.03.2006, che ne ha approvato il progetto definitivo, l'importo, il soggetto aggiudicatore ed il limite di impegno di spesa in base all'autorizzazione ex legge 1.08.2002 n. 166 art. 13. Peraltro, il contributo per la realizzazione dell'opera è stato assegnato solo "in via programmatica", con riserva di una assegnazione definitiva sulla base dell'avanzamento di un progetto di Accordo di programma quadro tra il Ministero delle infrastrutture, la Regione Puglia e la Regione Campania, "di cui all'art. 17 della legge n. 36/1994", che viene dunque esplicitamente richiamato. Anche in questo caso, comunque, trattasi di un intervento non in condizioni di essere ancora concretamente attuato.

#### **4. Considerazioni delle Amministrazioni interessate svolte in sede di adunanza**

Nel corso dell'adunanza pubblica i rappresentanti delle Amministrazioni interessate hanno effettuato alcune considerazioni.

In particolare, la dott.ssa Luciana Basile del MATT (Direzione per la qualità della vita) ha sottolineato l'obiettività dell'impostazione e del contenuto della relazione. Ha peraltro invitato a tener presente che l'incisività dell'azione del Ministero è stata condizionata dalla scarsità delle risorse disponibili e che le stesse Regioni non hanno svolto un ruolo veramente propulsivo ai fini della realizzazione del Programma nazionale.

Ha infine spiegato la mancata previsione di interventi di trasferimento transregionale di acque con l'assenza, nelle proposte regionali avanzate al riguardo, degli indispensabili studi preliminari sui bilanci idrici.

L'ing. Filippo Sisti del MIPAF (Direzione generale Sviluppo rurale) ha illustrato una nota ministeriale datata 25 giugno 2007, trasmessa alla Corte, nella quale il Ministero ha rappresentato, in particolare, le ragioni - che sono state esposte in una specifica corrispondenza - del suo dissenso con l'Istat e con il MEF sull'interpretazione circa la natura e l'appartenenza o meno alla P.A. dei consorzi di bonifica. L'ing. Sisti ha poi ricordato le iniziative adottate per far emanare sollecitamente il decreto ministeriale che avrebbe dovuto disciplinare le modalità di erogazione dei contributi. Quanto sopra per evidenziare che il Ministero ha adottato tutti i comportamenti ed i provvedimenti di sua competenza nei tempi consentiti dall'evoluzione normativa.

Con la suddetta nota il Dicastero ha inoltre precisato la situazione delle complessive disponibilità finanziarie (1030 Meuro) rispetto all'importo

(902 Meuro) derivante dalla legge finanziaria del 2007 di cui la presente relazione ha dato conto (v. pag. 33).

Il dr. Elio Ruggiero (Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle Infrastrutture) ha confermato la presentazione per le delibere CIPE anche di progetti privi di copertura finanziaria e rilevato che molteplici sono le cause dei ritardi nel prosieguo delle fasi dell'attuazione delle opere. Ha sottolineato, comunque, che lo Stato non può che erogare i contributi in base allo stato di avanzamento dei lavori.

## **5. CONCLUSIONI RIEPILOGATIVE**

Il presente lavoro sul Programma nazionale degli interventi nel settore idrico ha preso in esame, nell'ordine: a) il contesto normativo di riferimento; b) l'individuazione delle opere da inserire nel Programma e la sua approvazione; c) i risultati finora raggiunti in termini di attuazione.

Su ciascuna di queste "fasi" in cui si è articolata l'indagine, si ritiene utile, in sede conclusiva, esprimere una sintesi delle valutazioni emerse.

Circa il contesto normativo, l'indagine ha posto in evidenza, alla luce dell'evoluzione, tuttora in corso, della legislazione di settore:

- che l'attenzione del legislatore ai temi del servizio e delle risorse idriche non è stata certo carente, come è testimoniato da un percorso normativo molto risalente nel tempo, le cui tappe principali possono essere più da ultimo indicate nella legge 5 gennaio 1994 n. 36 (legge Galli), poi abrogata e sostituita dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e nelle leggi, e connesse delibere CIPE, concernenti gli interventi di cui trattasi, a cominciare, per la parte degli Schemi idrici, dalla legge del 21 dicembre 2001 n. 443 sulle infrastrutture strategiche;
- che le norme via via introdotte hanno avuto tuttavia un'applicazione piuttosto travagliata ove si ponga mente alla frequenza degli interventi legislativi (e delle direttive europee) conseguenti ad una continua messa a punto delle strategie da parte del legislatore e dei governi: la stessa emanazione, lo scorso 2006, del D.Lgs. n. 152/2006 non ha concluso affatto la sistemazione normativa del comparto essendo tale decreto oggetto di un non marginale riesame nella nuova, XV Legislatura;
- che una sostanziale attuazione delle leggi del settore è però avvenuta, progressivamente, in ordine alle disposizioni di riforma dell'assetto territoriale, organizzativo e pianificatorio, com'è rilevabile, ad esempio, dalla costituzione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) e delle relative autorità, e dalla sicura acquisizione di significativi principi di cooperazione tra gli enti coinvolti, che trovano evidente espressione, in particolare, nella pregiudiziale importanza della Conferenza Stato-Regioni, negli Accordi di

programma quadro, nella partecipazione di regioni e comuni in merito alla gestione del servizio idrico integrato;

- che la esplicita determinazione di realizzare le opere idriche necessarie per far compiere, in una visione unitaria, un progresso da tempo auspicato è stata però sancita soltanto con la relativamente recente legge n. 350/2003, finanziaria 2004, allorché sono stati individuati contenuti, competenze e modalità di attuazione del Programma nazionale.

Nella parte dell'indagine dedicata alla natura, numero e costo delle opere, si sono ricostruiti, distintamente per ogni Ministero competente, l'iter e le modalità della loro individuazione, anche per quanto concerne gli aspetti delle priorità e delle responsabilità delle scelte.

In particolare, si è ricordato:

- che le prescrizioni dell'art. 4, comma 35 della legge n. 350/2003, che hanno identificato le quattro componenti del Programma, hanno fatto riferimento a leggi precedenti per due di esse (per le opere di infrastrutture strategiche -per le quali si rinvia alle tabelle 1 e 2 - alla legge "obiettivo" n. 443/2001 e per quelle infrastrutturali di carattere irriguo all'art. 141 della legge n. 388/2000) e rimesso invece alla proposta ministeriale l'identificazione delle altre due;
- che, in merito agli interventi da individuarsi direttamente da parte del MATT, il Ministero, dopo aver interpellato i vari soggetti interessati, ha di fatto unificato in una lista (allegato 2 della delibera CIPE n. 74/2005) le richieste ricevute e che criteri di priorità effettivamente basati sullo stato delle progettazioni non sono desumibili dall'elenco degli interventi dichiarati poi dallo stesso Ministero come prioritari (allegato 5 di detta delibera, tratto dall'allegato 2);
- che il ruolo di coordinamento attribuito al MATT è risultato più ricettivo delle istanze di interventi che non propositivo e selettivo;
- che nulla è stato indicato nel Programma per individuare le opere di trasferimento transregionale e transfrontaliero di acque di cui all'art. 17 della legge 5.1.1994/36 (lettera d) del comma 35). Tale mancata indicazione è da addebitare, come riferito dal rappresentante del Ministero dell'Ambiente in sede di adunanza, alla assenza nelle proposte regionali degli indispensabili studi preliminari sui bilanci idrici;

- che le opere di competenza del MIPAF risultavano integralmente coperte da finanziamenti e quelle di competenza del Ministero delle Infrastrutture solo parzialmente;
- che l'iter dell'approvazione del Programma, avvenuta in tempi piuttosto lunghi, non è stato esattamente corrispondente al dettato legislativo e che, essendo la gran parte degli interventi privi della copertura finanziaria, l'approvazione del CIPE è in tal caso avvenuta "esclusivamente in via programmatica".

Considerate, finora, le poche opere avviate e le ancor meno numerose ultimate, si evidenzia, in particolare:

- che per gli Schemi idrici delle infrastrutture strategiche la limitata realizzazione emerge con chiarezza dalle tabelle 3,4 e 5 (che vanno viste in rapporto con le precedenti tabelle 1 e 2) e che tra le ragioni di un risultato non all'altezza delle aspettative sono state indicate dal Ministero, accanto a ritardi burocratici, anche incertezze ed inerzia da parte degli enti attuatori;
- che le opere di competenza del MIPAF hanno subito un blocco effettivamente derivante, almeno in parte, da condizioni normative legate all'utilizzo dei limiti di impegno e ai saldi di finanza pubblica e che i suddetti problemi dovrebbero essere state risolti, ad avviso del MIPAF, con la finanziaria del 2007, ma che devono comunque avanzarsi perplessità nei confronti del precedente operato del Ministero ed interrogativi sulla ora effettivamente rapida possibilità di attivazione degli interventi;
- che, in merito alle opere di competenza del MATT, appare particolarmente rilevante, come viene illustrato nelle tabelle 6, 7 e 8, il divario tra le previsioni del Programma - che, in pratica, non sono state considerate un vero punto di riferimento - e la sua attuazione.

E' da sottolineare, inoltre:

- che il Programma è stato portato avanti senza quell'intenso e puntuale coordinamento prescritto dall'art 1, commi 35 e 36 della legge n.350/2003 e che il principio del coordinamento tra le Amministrazioni centrali - che avrebbe dovuto essere garantito nella realizzazione di "tutte" le opere ed essere esercitato, in veste primaria, dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - è stato in pratica contraddetto, a parte il

momento della formale presentazione del Programma, dall'agire prevalentemente autonomo delle singole Amministrazioni <sup>35</sup>;

- che gli stessi Accordi di programma quadro, indicati dalla legge n. 350/2003 "ai fini della successiva attuazione degli interventi" come essenziale strumento di coordinamento tra lo Stato e le Regioni, sono stati, nel complesso, poco utilizzati.

Infine, appare inevitabile affermare, visti i risultati in termini di attuazione del Programma, che si è trattato di un progetto troppo ambizioso quanto a possibilità o capacità realizzative; più in generale, è da rilevare che non può concretamente funzionare un sistema di programmazione di interventi (tanto più se molto importanti ed impegnativi) senza adeguate condizioni di ordine finanziario ed amministrativo-gestionale.

---

<sup>35</sup> Questo è accaduto, peraltro, anche a causa della non sempre concorde interpretazione delle attribuzioni di ciascun Ministero, come si è visto a proposito della ricordata questione sulla competenza sollevata dal Ministero delle Infrastrutture (v. nota 26), nonché, talvolta, per la mancanza di specifici elementi di conoscenza. Ad esempio, in relazione alla scelta degli interventi da parte del MATT, fu contestata dal Ministero delle Infrastrutture la mancanza di riferimenti ai c.d. bilanci idrici, considerati determinanti, invece, per la individuazione delle opere di più necessaria realizzazione.