

IL BUCO NELL'ACQUA... (e altro)



associazione autonomie locali
legautonomie
Calabria

marzo 2011

INTRODUZIONE

C'è un settore in Calabria che ha necessità di un urgente intervento: quello dei servizi pubblici locali ed in particolare il servizio idrico integrato e quello della gestione dei residui solidi urbani.

Si tratta di due ambiti che continuano a produrre deficit nella gestione degli enti locali oltre ad essere due settori di attività strategici nel definire la qualità del governo locale

Sui servizi pubblici locali appare debole, se non assente, una chiara strategia regionale se non quella, tante volte enunciata, "di fare uscire la Calabria dall'emergenza".

Se nel settore idrico, come vedremo alcuni passi sono stati avviati, in quello dei rifiuti ci troviamo di fronte ad un commissariamento ultra quindicennale che, a fronte di ingenti esborsi di denaro pubblico, è ben lungi dall'aver imboccato un percorso di normalizzazione.

In questo quadro i dati disponibili, che pure sono enormi, sembrano non pesare affatto. Al più producono periodiche campagne mediatiche che tuttavia non appaiano risolutive.

Contemporaneamente, azioni di riforma parziali o estemporanee, a volte motivate da elementi esterni al settore, a volte contraddittorie, quasi mai condivise dagli attori istituzionali, vengono introdotte nell'ordinamento regionale aumentando lo spaesamento dei soggetti coinvolti, anche di quelli il cui ingresso in questo mercato è da più parti auspicato.

Come LegAutonomie Calabria siamo più volte intervenuti chiedendo un approccio meno estemporaneo sul tema dei SPL che per una loro gestione efficace ed economica abbisognano soprattutto di un quadro unitario di riferimento e anche di gestione.

I lunghi periodi di commissariamento che si sono avuti invece sia nel settore dei rifiuti (ancora non concluso) che in spezzoni del servizio idrico integrato, hanno avuto una duplice conseguenza:

- una evidente deresponsabilizzazione dei soggetti istituzionali chiamati alla gestione ordinaria dei settori;
- uno "spezzettamento" di ambiti di intervento che, al contrario, abbisognano di una concreta e convinta gestione unitaria di tutta la "filiera" del servizio per non creare diseconomie. Non è un caso se sia nel caso dell'acqua che dei rifiuti si parla di "ciclo integrato".

In questo quadro c'è da chiedersi cosa significhi, oramai, per la nostra Regione il commissariamento ripetuto e prolungato di ampi e significativi settori della vita pubblica. Una circostanza che sembra divenuta la modalità ordinaria di gestione della cosa pubblica. Di certo significa essere spossessati delle proprie capacità di autodeterminazione. Ma anche che le autonome prerogative che si posseggono di amministrare la cosa pubblica non sono meritate o, quanto meno, non riescono ad essere esercitate con efficacia, legalità e trasparenza.

Il commissariamento è la dimostrazione lampante dell'incapacità di autogovernarsi.

Paradossalmente, poi, il prezzo del commissariamento lo pagano anche i Comuni più virtuosi. Perché il commissariamento mette sotto tutela tutti. Inefficienti e efficienti. Rendendo questi ultimi partecipi solo di eventuali insuccessi. O peggio individuandoli come elemento di risoluzione dei problemi altrui.

E questo, in definitiva, è un problema che riguarda noi, l'assetto istituzionale calabrese, la rete dei rapporti tra le istituzioni territoriali, la carenza di comunicazione e di una coerente azione di *governance* che conduca a scelte politiche condivise.

Per l'elaborazione di questo studio abbiamo fatto ricorso ad una gran mole di materiale disponibile, quali i

Censimenti e le indagini dell'ISTAT sulle risorse idriche a uso civile e sull'attuazione dei servizi idrici integrati, i Rapporti prodotti dal COVIRI (Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche) in seguito trasformato in CONVIRI (Conferenza nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche), i nostri studi sui bilanci consuntivi dei Comuni calabresi, le numerose relazioni della sezione regionale della Corte dei Conti, i dati di Ferderutility e del Censis.

Lo studio, naturalmente, affronta il tema con esclusivo riferimento alla gestione economica dei Comuni calabresi, che sono le istituzioni titolate ad offrire il servizio "finale" ai cittadini.

Noi pensiamo che è proprio qui che si annida la crisi del sistema, con responsabilità che sostanzialmente si compensano.

Da un lato resistenze, un agire spesso solitario di molti amministratori locali, il rinserramento nei confini municipali, gestioni legate ancora al consenso più che all'efficienza.

Dall'altro scarsissimo coinvolgimento, tendenza di additare nei Comuni i responsabili esclusivi di politiche sbagliate e spesso imposte, tentativo di superare le carenze progettuali, organizzatorie e di gestione dei servizi attraverso il ricorso a riforme cartacee di stampo normativo, riproducendo l'equivoco che assegna alle leggi valore in sé, indipendentemente dalle reali possibilità di raggiungere le finalità che si propongono di perseguire.

Eppure non mancano nel nostro paese esempi di gestioni virtuose sia nel campo dell'acqua che dei rifiuti che, anzi, producono ricavi e redditività grazie soprattutto a processi di aggregazione.

Per questo occorre che sui servizi pubblici locali non si "navighi più a vista", condizionati da una perenne emergenza che sembra non approdare a nulla se non a un deficit crescente tra costi e ricavi che si ripercuote sulla tenuta complessivamente del sistema autonomistico calabrese.

IL QUADRO REGOLATIVO DEL SISTEMA IDRICO CALABRESE

La legge Galli, che ha dato avvio alla riorganizzazione dei servizi idrici in Italia, è del 1994.

Il progetto di riforma che emergeva dal dibattito politico nasceva dall'evidenza che lo stato di questi servizi essenziali era caratterizzato da una forte disomogeneità territoriale.

L'idea era quella di integrare in una unica gestione i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, definendo una dimensione sufficientemente ampia da assicurare economie di scala e nel contempo una dimensione ideale, come quella del bacino idrografico, per la gestione della risorsa idrica.

Soprattutto, si puntava a una gestione industriale che, superando i limiti della gestione diretta da parte dei Comuni, assicurasse un'efficace pianificazione e realizzazione degli investimenti necessari a valicare le gravi criticità che caratterizzavano i servizi in quel momento.

In definitiva si prevedeva l'integrazione del ciclo delle acque in capo ad un solo soggetto per quanto concerne la regolazione e la vigilanza e un solo soggetto per quanto concerne la gestione.

La riforma prediligeva un modello in cui i Comuni, attraverso l'ATO, erano chiamati a svolgere localmente l'attività di regolazione mentre alle Regioni erano affidati i compiti di determinare il perimetro degli ATO e predisporre uno schema di Convenzione di gestione per disciplinare i rapporti tra gli ATO e i soggetti affidatari, società mista pubblico-privata con scelta del partner per gara e con concessione a terzi.

Occorre chiarire che quando si parla di "sistema idrico integrato" si intende complessivamente la gestione dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione all'utenza delle acque per uso civile, di fognatura e di depurazione delle stesse.

Un altro dato che caratterizzava la riorganizzazione dei servizi previsto dalla riforma è quello

dell'incremento programmato delle tariffe applicate all'utente per ottenere questi servizi. La tariffa doveva coprire sia i costi di gestione sia quelli relativi alla realizzazione degli investimenti.

L'acqua, infatti, è un bene disponibile liberamente in natura ma con tendenza alla diminuzione del suo possibile utilizzo stante la scarsità delle risorse a livello mondiale, sia dal punto di vista quantitativo che, spesso, qualitativo. La sua fruizione da parte della collettività richiede un forte supporto tecnologico e la presenza di impianti e infrastrutture avanzate che ne comportano il passaggio da risorsa naturale a servizio di pubblica utilità. Il servizio idrico presenta quindi caratteristiche proprie del "servizio a vocazione industriale" per le sue peculiari modalità organizzative.

Al contempo, l'importanza della libera fruibilità del servizio idrico ha imposto l'analisi del concetto correlato di "sostenibilità" dei costi derivanti dalla organizzazione del relativo sistema - nelle varie accezioni di sostenibilità economica, finanziaria, ambientale ecc. - così come recepito in numerosi documenti internazionali (es.: Conferenza di Dublino 1992; Forum Mondiale sull'acqua di Kyoto 2003).

Il punto è che nella nostra Regione non si può, allo stato, parlare di sistema idrico integrato, ossia dell'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue.

La Regione Calabria, infatti, con una discutibile interpretazione della legge Galli, ha vanificato l'obiettivo della gestione integrata del servizio affidando ad un'unica società (cui non partecipano gli enti locali nonostante le previsioni di legge), la SoRICAL S.p.A., la gestione delle fasi di captazione e adduzione in tutta la Regione Calabria.

In questo modo i gestori degli ATO gestiscono non il sistema integrato, bensì solo il ciclo idrico residuo, distribuzione, fognatura e depurazione.

Inoltre in Calabria il settore della sola depurazione è stato per molto tempo commissariato mentre ora si trova affidato alle Province.

Il frazionamento di competenze comporta inevitabili difficoltà di rapporti fra gli enti territoriali interessati, sia da un punto di vista strettamente politico che da un punto di vista meramente gestionale. La contemporanea presenza di più centri decisionali, dalle competenze differenziate ma comunque intersecantesi fra loro, l'una di indirizzo e l'altra più marcatamente operativa, ha prodotto tensioni ed attriti che si sono riverberati nella efficienza del servizio.

Tale organizzazione gestionale ha effetti deleteri soprattutto sul versante economico. Appaiono evidenti, infatti, le diseconomie introdotte dalla scelta regionale di separare la fase dell'approvvigionamento dal resto del ciclo idrico integrato.

Non c'è dubbio che nella nostra realtà, per motivi a tutti ben noti, la parte critica del ciclo idrico integrato è il servizio di distribuzione dell'acqua potabile.

Perdite fisiche dovute alla vetustà delle condotte idriche e alla precarietà degli allacci, perdite dovute ai furti di acqua e al suo uso improprio, perdite dovute alla mancata contabilizzazione dell'acqua erogata ... con il risultato che l'impossibilità di gestire, nel ciclo integrato dell'acqua, le fasi iniziali di captazione e adduzione, crea evidenti scompensi e criticità nella fase di distribuzione, rendendo assolutamente non competitivo tale servizio, peraltro residuo economicamente, ma non certo per la popolazione.

Si aggiunga a tutto ciò che l'assetto complessivo del settore sembra destinato a complicarsi ulteriormente anche sotto il profilo della regolazione. La legge 42/2010, infatti, con l'intento di ridurre i costi della politica e di semplificare l'azione amministrativa, ha disposto la soppressione delle Autorità di Ambito demandando alle singole Regioni, a partire dal 2011, di intervenire attribuendo le funzioni delle Autorità a non meglio specificati soggetti.

La Regione Calabria, con l'art. 47 della l.r. n. 34/10 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011) , ha previsto, a decorrere dal 1° luglio 2011, la costituzione di un unico ATO per l'intero territorio regionale.

Vi è inoltre da considerare la complessa evoluzione che hanno subito le norme riguardanti l'affidamento dei servizi pubblici locali, gli interventi della Corte Costituzionale sulla materia, in particolare la sentenza n. 335/2008, tutti interventi che hanno reso più incerto l'intero sistema ma anche più "strette" le possibili opzioni gestionali.

Aspetti problematici del quadro regolativo calabrese

Dalla data di emanazione della legge regionale n. 10, il 3 ottobre 1997, la disciplina statale ha subito una notevole evoluzione così che il quadro di riferimento che offre la legge regionale risulta alquanto "vetusto".

In particolare due sono le discipline statali intervenute successivamente alle quali la legge regionale non è stata aggiornata:

- il decreto legislativo n. 152/2006;
- la normativa in materia di servizi pubblici locali introdotta dall'art. 23-bis del DL 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008 e successivamente modificato dall'art. 15 della legge n. 166/2009, e il conseguente Regolamento di cui al DPR 7 settembre 2010, n. 168.

Sul tema è recentemente intervenuta una delibera della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti (n. 388 del 30 maggio 2010) che nel pronunciarsi su un parere richiesto da un Comune calabrese ha

avuto modo di illustrare diffusamente i nodi critici della legge regionale n. 10/97 alla luce della sopravvenuta normativa statale.

Per cercare di superare tali nodi normativi è intervenuto l'art. 47 della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 34 (*Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002.*) che in sintesi prevede:

- a) che le funzioni di autorità d'ambito, a decorrere dal 1 luglio 2011, sono esercitate, senza necessità di atti amministrativi di conferimento, dalla Regione Calabria, che subentra nei rapporti giuridici attivi e passivi individuati con deliberazione della Giunta regionale sulla base della situazione economica e finanziaria delle attuali Autorità d'Ambito;
- b) che a decorrere dal 1 luglio 2011 è pertanto istituito l'ambito territoriale ottimale comprendente l'intera circoscrizione territoriale regionale;
- c) che fino al 30 giugno 2011 sono sospese le procedure ancorché avviate per l'affidamento del servizio e le amministrazioni provinciali, soggetti d'ambito giusto quanto sancito dal comma 5 dell'articolo 43 della legge regionale n. 15/2008, garantiscono il prosieguo nelle attività istituzionali ordinarie con particolare riferimento agli atti necessari al trasferimento.;
- d) che entro il 28 febbraio 2011, la Giunta regionale approva un Piano Operativo per incidere sulle criticità strutturali e di sistema che oggi si registrano nei processi organizzativi del servizio idrico, comprendente specificatamente la gestione tecnico-amministrativa delle utenze idriche finali nonché misure finanziarie a sostegno dell'esposizione debitoria dei Comuni per l'espletamento pregresso del servizio di approvvigionamento. All'uopo ci si potrà avvalere del supporto tecnico di SO.Ri.Cal. s.p.a.

Senonchè, come giustamente fatto rilevare nella citata pronuncia della Corte dei Conti, *“La Regione Calabria, allo stato, non ha istituito (e quindi non può sopprimere) le Autorità d'Ambito, sicché il sistema regionale, stante la mancata attuazione di gran parte del disposto del d.lgs. n. 152/06, continua a poggiare*

sulle previsioni della L.R. 10/1997'.

Va ricordato che l'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 152/06 prevede che, ferma restando la partecipazione obbligatoria all'autorità d'ambito di tutti gli enti locali, l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso dell'Autorità d'ambito competente.

Sempre secondo la Corte dei Conti inevasi rimangono poi i compiti previsti per i Comuni ai quali la legge regionale "attribuisce, invece, in via esclusiva la "gestione dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura, depurazione delle acque di scarico; tale gestione è attuata attraverso le forme previste dalla legge n. 142 del 1990, come integrata dall'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498" (cfr. art. 4, comma 2 della L.R. n. 10/1997). Anche tale ultima attribuzione di competenze gestorie in via esclusiva ai comuni di cui alla or richiamata norma non risulta mai modificata o soppressa da successiva legislazione regionale".

E' su questo quadro normativo che la l.r. n. 10/97 prevede la costituzione della SoRICAL, società mista regionale, cui la Regione affida, con una serie di atti amministrativi successivi, e in previsione dell'art. 40, "la gestione di tutte le opere idriche di captazione, accumulo, potabilizzazione ed adduzione, trasferite alla Regione ai sensi dell'art. 6 della legge 2 maggio 1976, n. 183, nonché le ulteriori opere idriche di integrazione e completamento coerenti con la programmazione avviata dall'ex Casmez"

La previsione di cui all'art. 40 di partecipazione al capitale sociale degli enti locali è rimasta inattuata.

Sempre nel parere della Corte dei Conti questa parte viene adeguatamente analizzato:

"Con la convenzione del 13 giugno 2003 (ed il successivo accordo integrativo, approvato con deliberazione di G.R. n.335 del 18 maggio 2004) la Regione Calabria ha trasferito al soggetto gestore non solo il proprio

sistema acquedottistico - pervenute dalla Casmez o realizzato con fondi regionali - ma anche il complesso delle utenze "all'ingrosso", cioè relative alla somministrazione di acqua ad uso potabile dalla Regione stessa ai Comuni i quali poi provvedevano (e provvedono) alla distribuzione presso gli utenti finali a mezzo delle proprie reti di distribuzione (acquedotti e condotte municipali).

Con la medesima convenzione dunque la Regione Calabria ha trasferito alla società partecipata da essa stessa al 51%, la gestione - ma non la proprietà - delle 'reti' e, contestualmente, anche la gestione del 'servizio' di fornitura idropotabile all'ingrosso. Tale affidamento, va ripetuto, trova la propria fonte unicamente nell'art. 40 della L.R. n.10/1997, norma mai abrogata ancorché il successivo d.lgs. n.152/2006 e le successive norme di esso modificative, prevedessero che i servizi idrici fossero organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni e che dovesse essere l'Autorità d'ambito ad aggiudicare la gestione del servizio idrico integrato mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del T.U.E.L., secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio nel rispetto delle competenze regionali in materia."

Per così concludere:

"Alla luce della surrichiamata normativa appare evidente che l'intero sistema regionale, anche a seguito del rigetto del ricorso promosso dalla Regione Calabria innanzi alla Corte costituzionale contro il d.lgs. 152/2006, richiede una totale rivisitazione ed adeguamento alla normativa statale e comunitaria, non rimanendo a tutt'oggi definiti i soggetti gestori del servizio idrico integrato, nei termini di cui agli artt. 150 e segg. del richiamato d.lgs."

In seguito, il DPR n. 168/2010 ha abrogato proprio il comma 1, dell'art. 150 del dlgs n. 152/2006 cosicché è tale regolamento che adesso definisce le modalità per l'affidamento in gestione dei servizi pubblici locali, compreso l'idrico integrato.

Per la sezione regionale della Corte dei Conti, in ogni caso *"non può esservi obbligo di stipula di convenzione di approvvigionamento con una società partecipata della regione - allorché più enti pubblici locali, attraverso forme convenzionali o consortili intendano organizzare e gestire autonomamente e con mezzi propri l'intero ciclo del servizio (dalla captazione, alla adduzione, al trasferimento, alla potabilizzazione, alla distribuzione finale). Tale possibilità, infatti, origina in Calabria dalla mancata individuazione degli ATO, delle Autorità d'ambito e del soggetto unico gestore per ambito, nonché, più in generale, dal principio per il quale l'organizzazione delle funzioni amministrative rimane sempre rimessa al titolare della funzione stessa, cioè, nel caso di specie, l'ente locale."*

Ancora più problematico risulta il quadro normativo calabrese se rapportato alle numerose pronunce della Corte Costituzionale (quali la Sentenza 16-20 novembre 2009 n. 307 oppure la n. 9/2010 e la n. 142/2010)

Merita particolare attenzione il richiamo della Corte Costituzionale alla obbligatorietà del principio di unitarietà della gestione.

L'art. 147, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 152 del 2006, in particolare, impone infatti alle Regioni di osservare, in sede di modifica delle delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, oltre i principi di efficienza, efficacia ed economicità, soprattutto quello di "unicità della gestione e, comunque, del superamento della frammentazione verticale delle gestioni".

Così si è pronunciata la Corte Costituzionale nella sentenza n. 307/2009:

"Indipendentemente da ogni considerazione sul valore semantico dei termini «unicità» ed «unitarietà» della gestione, è, infatti evidente che parlare di «unitarietà», anziché di «unicità» delle gestioni, non vale a consentire l'opposto principio della separazione delle gestioni stesse. In altri termini, le due gestioni, quella delle reti e quella dell'erogazione, alla luce della sopravvenuta disciplina statale, potranno anche

essere affidate entrambe a più soggetti coordinati e collegati fra loro, ma non potranno mai fare capo a due organizzazioni separate e distinte.

Stabilito che la disciplina statale di settore non consente la separabilità tra gestione della rete e gestione del servizio idrico integrato, resta da chiarire che tale principio risulta vincolante per il legislatore regionale, in quanto riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.). Infatti, le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali, la cui disciplina è stata affidata alla competenza esclusiva dello Stato dal novellato art. 117."

Tav. 1 – L'evoluzione della legislazione statale in materia di Servizio Idrico Integrato

ANNO 1994	
Legge 5 gennaio 1994, n. 36 <i>"Disposizioni in materia di risorse idriche"</i>	La legge n. 36, riforma il sistema dei servizi idrici, e prevede la costituzione di un apposito organismo di vigilanza, il Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche (Co.Vi.R.I.).
ANNO 1997	
Legge 15 maggio 1997, n. 127 <i>"Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"</i>	L'art. 17, modifica l'art. 22 della legge n. 142/1990, concernente le modalità di gestione dei servizi pubblici locali.
ANNO 1999	
Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 <i>"Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole"</i>	Il decreto n. 152, dispone la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee.
ANNO 2000	
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 <i>"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"</i>	Il decreto dispone, tra le altre, l'abrogazione della legge n. 142/1990, introducendo una nuova disciplina dei servizi pubblici locali (art. 113) e delle relative forme di gestione.
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258 <i>"Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'art. 1, c. 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128"</i>	Il decreto contiene disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. n. 152/1999.
ANNO 2001	
Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31 <i>"Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano"</i>	Il decreto, a fini garantisti, disciplina la qualità delle acque destinate al consumo umano.
Legge 28 dicembre 2001, n. 448 <i>"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)"</i>	L'art. 35 della legge modifica l'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
ANNO 2002	
Decreto legislativo 2 febbraio 2002, n. 27 <i>"Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, recante attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano"</i>	Il decreto contiene modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 31/2001.

Legge 31 luglio 2002, n. 179 <i>Disposizioni in materia ambientale</i>	L'art. 28 della legge modifica l'art. 14 della legge n. 36/1994 mentre l'art. 25 interviene a modificare alcune disposizioni del D.Lgs. n. 152/1999
Legge 8 agosto 2002, n. 178 <i>"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, recante interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate"</i>	L'art. 13 della legge contiene disposizioni in materia idrica.
ANNO 2003	
Decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 <i>"Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"</i>	L'art. 14 del decreto concernente i servizi pubblici locali, apporta sostanziali modifiche agli artt. 113 e 113-bis del D.Lgs. n. 267/2000 ridefinendo, tra l'altro, le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali.
Legge 24 novembre 2003, n. 326 <i>"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"</i>	L'art. 14 del D.L. n. 269/2003, convertito in legge con modificazioni, prevede, tra l'altro, l'inserimento del c. 15-ter, all'art. 113 del T.U.E.L..
Legge 24 dicembre 2003, n. 350 <i>"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)"</i>	L'art. 4, c. 234, della legge apporta modifiche all'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
Decreto legge 24 dicembre 2003, n. 354 <i>"Disposizioni urgenti per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia"</i>	L'art. 1 contiene disposizioni concernenti la "Riorganizzazione dei Tribunali delle acque".
ANNO 2004	
Legge 26 febbraio 2004, n. 45 <i>"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, recante disposizioni urgenti per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia"</i>	L'art. 1 del D.L. n. 354/2003 è convertito in legge con modificazioni.
Legge 15 dicembre 2004, n. 308 <i>"Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione"</i>	L'art. 1, c. 48, della legge apporta modifiche all'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
ANNO 2005	
Legge 23 dicembre 2005, n. 266 <i>"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)"</i>	L'art. 1, cc. 415 e 416, dispone misure premiali in favore degli ambiti territoriali ottimali che abbiano provveduto ad affidare il SII ad un soggetto gestore conformemente all'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.

ANNO 2006	
Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 <i>"Norme in materia ambientale"</i>	Il decreto raccoglie tutta la normativa in materia ambientale. In particolare, la Sezione Terza, della Parte Terza, è dedicata alla "Gestione delle risorse idriche" nella quale si prevede, tra l'altro, all'art. 160, la trasformazione del Co.Vi.R.I. in Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti.
Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 <i>"Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale"</i>	L'art. 15 del decreto, concernente "Disposizione sulla gestione del SII", apporta modifiche all'art. 113, commi 15- <i>bis</i> e 15- <i>ter</i> , del D.Lgs. n. 267/2000.
Legge 4 agosto 2006, n. 248 <i>"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale"</i>	L'art. 15 del D.L. n. 223/2006 è convertito in legge con modificazioni inserendosi nuovamente quale termine di cessazione delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica il 31 dicembre 2006, mentre relativamente al solo SII, il 31 dicembre 2007.
Decreto Legislativo 8 novembre 2006, n. 284 <i>"Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale"</i>	L'art. 1, c. 5, dispone la soppressione dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e la ricostituzione del Co.Vi.R.I.
ANNO 2007	
Legge 24 dicembre 2007, n. 244 <i>"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)"</i>	Il comma 38, dell'art. 2 impone alle Regioni di procedere, entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla rideterminazione degli ATO per la gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti, secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa. Lo stesso comma 38 indica i criteri generali da seguire: - attribuzione delle funzioni alle Province o, in caso di bacini più ampi, alle Regioni o alle Province interessate in base ad accordi, oppure ad una delle forme associative tra Comuni di cui agli articoli 30 e seguenti del TUEL
ANNO 2008	
Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 <i>"Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale"</i>	L'art. 2 apporta modifiche alle Parti terza e quarta del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, prevedendo al novellato art. 161 del citato decreto, una nuova disciplina del Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche.

Legge 6 agosto 2008, n. 133 <i>"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"</i>	La legge introduce l'art. 23- <i>bis</i> , concernente i servizi pubblici locali di rilevanza economica, che dispone una nuova disciplina delle forme di affidamento dei medesimi, prevedendo quale forma eccezionale di affidamento la gestione <i>in house</i> .
Decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208 <i>"Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente"</i>	Il decreto dispone misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente.
ANNO 2009	
Legge 27 febbraio 2009, n. 13 <i>"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente"</i>	L'art. 8- <i>sexies</i> concernente "Disposizioni in materia di servizio integrato", introdotto in sede di conversione del D.L. n. 208/2008, contiene disposizioni di attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 335/2008.
Decreto legge 28 aprile 2009, n. 39 <i>"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"</i>	Il decreto dispone interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici, nella regione Abruzzo, nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile.
Legge 24 giugno 2009, n. 77 <i>"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"</i>	L'art. 9- <i>bis</i> , inserito in sede di conversione del D.L. n. 39/2009, al c. 6, dispone la soppressione del Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche e l'istituzione della Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche.
Legge 29 maggio 2009, n. 70 <i>Ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica la Convenzione relativa all'Organizzazione idrografica internazionale, fatto a Monaco Principato il 4 luglio 2005</i>	La legge ratifica e dà esecuzione al Protocollo che modifica la Convenzione relativa all'Organizzazione idrografica internazionale, fatto a Monaco Principato il 4 luglio 2005.
Legge 23 luglio 2009, n. 99 <i>"Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia"</i>	L'art. 30, c. 26, apporta modifiche all'art. 23- <i>bis</i> del D.L. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2009.
Decreto legge 25 settembre 2009, n. 135 <i>"Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"</i>	L'art. 15 apporta modifiche all'art. 23- <i>bis</i> del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2009, ridefinendo, in modo sostanziale, le modalità di gestione dei servizi pubblici locali.
Legge 20 novembre 2009, n. 166 <i>"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"</i>	L'art. 15 del D.L. n. 135/2009 è convertito in legge con modificazioni. In particolare, si sancisce, tra l'altro, il principio della proprietà pubblica delle risorse idriche e si dispone il regime transitorio degli affidamenti non conformi al novellato disposto normativo.

ANNO 2010	
Legge 25 febbraio 2010, n. 36 "Disciplina sanzionatoria dello scarico di acque reflue".	La legge, articolo unico, modifica il primo periodo del comma 5 dell'articolo 137 del decreto legislativo n. 152/06 dettando una nuova disciplina delle sanzioni
Legge 26 marzo 2010, n. 42 <i>"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni"</i>	A decorrere da un anno dalla data di entrata in vigore della legge 42/2010 sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Decorso lo stesso termine ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo".
Decreto Legislativo 29 giugno 2010, n. 128 "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69."	Ulteriori modifiche del cd. Codice dell'ambiente, dlgs. n. 152/06
D.P.R. 07/09/2010 <i>"Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"</i> .	Il decreto reca disposizioni relative in particolare alle società in house e ai requisiti
Decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225 "Proroga dei termini per l'attribuzione da parte delle regioni delle funzioni spettanti alle AATO (art. 2, c. 186-bis della l. n. 191/2009)."	La scadenza è fissata al 31 marzo 2011
ANNO 2011	
Legge 26 febbraio 2011, n. 10 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie."	Vd. sopra

Tav. 2 – L'evoluzione della legislazione regionale in materia di Servizio Idrico Integrato

1996	
Legge regionale 29 novembre 1996, n. 34 <i>"Istituzione delle Autorità di Bacino Interregionale dei fiumi Lao, Noce, Sinni"</i>	La legge costituisce l'autorità di bacino che ha la finalità di perseguire l'unitario governo dei bacini idrografici
Legge regionale 29 novembre 1996, n. 35 <i>"Costituzione dell'Autorità di Bacino regionale in attuazione della legge 18 maggio 1989 n. 183 e successive modificazioni ed integrazioni"</i>	La legge costituisce 13 bacini regionali cui è preposta un'unica Autorità di bacino con la finalità, tra l'altro, della tutela delle risorse idriche e degli ecosistemi
1997	
Legge regionale 3 ottobre 1997, n. 10 <i>"Norme in materia di valorizzazione e razionale utilizzazione delle risorse idriche e di tutela delle acque dall'inquinamento. Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (A.T.O.) per la gestione del servizio idrico integrato"</i>	E' la legge di attuazione della cd. "Galli" e che prevede la costituzione della società mista a prevalente capitale pubblico (poi SoRiCal) cui affidare tutte le opere idriche di captazione, accumulo, potabilizzazione ed adduzione, trasferite alla Regione.
2007	
Legge regionale 10 luglio 2007, n. 15 <i>"Investimenti So.Ri.Cal. S.p.a. 2005/2009"</i>	La legge prevede la concessione, in via di anticipazione da parte della Regione, a So.Ri.Cal. S.p.A. di contributi quindicennali costanti, fino all'importo di Euro 1,5 meuro per l'anno 2008, di 1,0 meuro per l'anno 2009 e di 1,0 meuro 2010. Le somme che So.Ri.Cal. S.p.A. riscuote sulle tariffe idriche a far data dall'inizio delle attività espletate dopo la sua istituzione sono destinate in via prioritaria alla restituzione delle anticipazioni.
2010	
Legge regionale 29 dicembre 2010, n. 34 <i>"Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002."</i>	In attuazione dell'articolo 2, comma 186 bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, le funzioni di autorità d'ambito di cui all'articolo 148 del D.lgs. 152/2006, previste dagli articoli 41, 42 e 43 della legge regionale 3 ottobre 1997, n. 10, a decorrere dal 1 luglio 2011, sono esercitate, senza necessità di atti amministrativi di conferimento, dalla Regione Calabria. A decorrere dal 1° luglio 2011 è istituito un unico ATO comprendente tutta la regione

I NUMERI

Le tabelle e i grafici che seguono mirano ad offrire un quadro conoscitivo il più aggiornato possibile sul settore del sistema idrico integrato calabrese (SII) con riferimento alla gestione economica comunale.

Nelle tabelle n. 1 e 2 e nei grafici 1 e 2 si analizzano i dati relativi all'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale e all'acqua erogata dalle stesse reti.

Si tratta di un dato di particolare importanza in quanto ciò riverbera evidentemente sia sui costi dei Comuni, costretti ad acquistare dalla SoRICAL un quantitativo di acqua superiore a quello poi effettivamente fatturato, che sulle tariffe per l'utente finale.

Guardando al dettaglio dei dati negli ultimi dieci anni, a fronte di una popolazione sostanzialmente invariata, la situazione non è migliorata. Nel 1999 occorreva immettere 134 litri di acqua per erogarne 100. Nel 2005 si è saliti a 152 litri di acqua per erogarne 100. Nel 2008 occorreva immettere nelle reti 149 litri di acqua per erogarne 100.

L'efficienza della rete calabrese nel 2008 risulta di un punto percentuale inferiore alla media italiana con una dispersione che si attesta su un terzo (33,1%) che rappresenta anche il volume non fatturato dai Comuni agli utenti.

Ciò significa che su ciascun cittadino calabrese grava una dispersione media di 135 mc annue di acqua.

Tab. 1 - ACQUA IMMESSA, ACQUA EROGATA (valori assoluti in migliaia di mc)

REGIONI	<i>Acqua immessa (a), acqua erogata (b) in migliaia di mc</i>					
	1999		2005		2008	
	Acqua immessa	Acqua erogata	Acqua immessa	Acqua erogata	Acqua immessa	Acqua erogata
PIEMONTE	570.833	434.518	581.219	396.824	583.496	398.283
VALLE D'AOSTA	30.345	19.567	21.299	13.996	23.024	15.427
LOMBARDIA	1.378.366	1.098.337	1.404.885	1.091.638	1.407.879	1.111.341
TRENTINO AA	161.100	121.986	144.120	109.228	148.610	116.569
VENETO	614.297	443.062	624.362	436.448	622.757	436.103
FRIULI V.G.	196.149	137.344	181.696	112.204	199.108	118.310
LIGURIA	272.171	220.421	251.955	186.599	239.103	172.250
EMILIA R.	457.036	348.335	492.663	363.276	471.810	358.765
TOSCANA	423.472	319.920	446.050	314.725	449.057	324.794
UMBRIA	92.027	67.615	93.065	61.589	89.840	60.897
MARCHE	169.444	134.750	160.101	118.447	158.695	118.538
LAZIO	854.278	595.867	883.027	573.880	964.119	622.444
ABRUZZO	191.098	116.806	202.380	112.040	214.948	121.267
MOLISE	41.224	26.048	49.109	26.954	51.142	28.673
CAMPANIA	712.119	476.297	751.482	449.372	762.847	466.682
PUGLIA	464.871	234.672	460.548	242.561	485.301	259.115
BASILICATA	82.364	54.557	84.173	54.912	82.640	55.486
CALABRIA	254.729	190.960	262.392	171.876	297.996	199.233
SICILIA	625.384	415.330	619.969	399.347	621.707	403.390
SARDEGNA	251.092	150.069	248.511	133.250	269.432	145.814
ITALIA	7.842.399	5.606.461	7.963.005	5.369.166	8.143.513	5.533.382

(a) Acqua immessa dalle reti di distribuzione comunale Per rete di distribuzione comunale si intende il complesso di tubazioni, relativo all'intero territorio comunale, che partendo dalle vasche di alimentazione, adduce l'acqua ai singoli punti di utilizzazione. La rete può essere alimentata da uno o più acquedotti e/o direttamente da altre fonti quali pozzi, sorgenti, navi cisterna o autobotti.

(b) Acqua erogata dalle reti di distribuzione comunale. L'acqua erogata è quella effettivamente consumata dagli utenti.

Tab. 2 - EFFICIENZA DISTRIBUZIONE ACQUA PER IL CONSUMO UMANO
(% acqua erogata su acqua immessa - pro capite giorno in litri)

REGIONI	<i>Efficienza (a), pro capite giorno immessa (in litri), pro capite giorno erogata (in litri)</i>								
	1999			2005			2008		
	efficienza	pro capite lt. immessi	pro capite lt. erogati	efficienza	pro capite lt. immessi	pro capite lt. erogati	efficienza	pro capite lt. immessi	pro capite lt. erogati
PIEMONTE	76,1	370	281	68,3	368	251	68,3	363	248
VALLE D'AOSTA	64,5	701	452	65,7	475	312	67,0	501	335
LOMBARDIA	79,7	422	336	77,7	410	318	78,9	400	316
TRENTINO AA	75,7	478	362	75,8	405	307	78,4	404	317
VENETO	72,1	377	272	69,9	364	254	70,0	353	247
FRIULI V.G.	70,0	457	320	61,8	413	255	59,4	446	265
LIGURIA	81,0	467	378	74,1	434	321	72,0	407	293
EMILIA R.	76,2	319	243	73,7	325	240	76,0	302	230
TOSCANA	75,5	332	251	70,6	340	240	72,3	335	242
UMBRIA	73,5	308	226	66,2	297	196	67,8	278	189
MARCHE	79,5	320	254	74,0	289	214	74,7	280	209
LAZIO	69,8	457	319	65,0	459	298	64,6	475	307
ABRUZZO	61,1	415	254	55,4	427	236	56,4	445	251
MOLISE	63,2	348	220	54,9	418	229	56,1	437	245
CAMPANIA	66,9	341	228	59,8	356	213	61,2	360	220
PUGLIA	50,5	315	159	52,7	310	163	53,4	326	174
BASILICATA	66,2	374	248	65,2	387	252	67,1	383	257
CALABRIA	75,0	342	256	65,5	358	234	66,9	407	272
SICILIA	66,4	342	227	64,4	339	218	64,9	339	220
SARDEGNA	59,8	419	250	53,6	413	221	54,1	443	240
ITALIA	71,5	378	270	67,4	373	252	67,9	374	254

(a) L'indicatore considera i flussi di acqua potabile che attraversano la rete di distribuzione comunale. La rete di distribuzione, partendo dalle vasche di accumulo, distribuisce l'acqua ai singoli punti di utilizzazione (abitazioni, stabilimenti, negozi, uffici, ecc.). La differenza tra numeratore e denominatore può essere dovuta a: esistenza di grandi quantità destinate ad usi pubblici che non vengono contabilizzate; sfiori di serbatoi; furti e prelievi abusivi dalla rete; perdite delle condotte.

Tab. 3 - CONSUMO DI ACQUA FATTURATA PER USO DOMESTICO PRO CAPITE NEI COMUNI CAPOLUOGO (pro capite in mc)

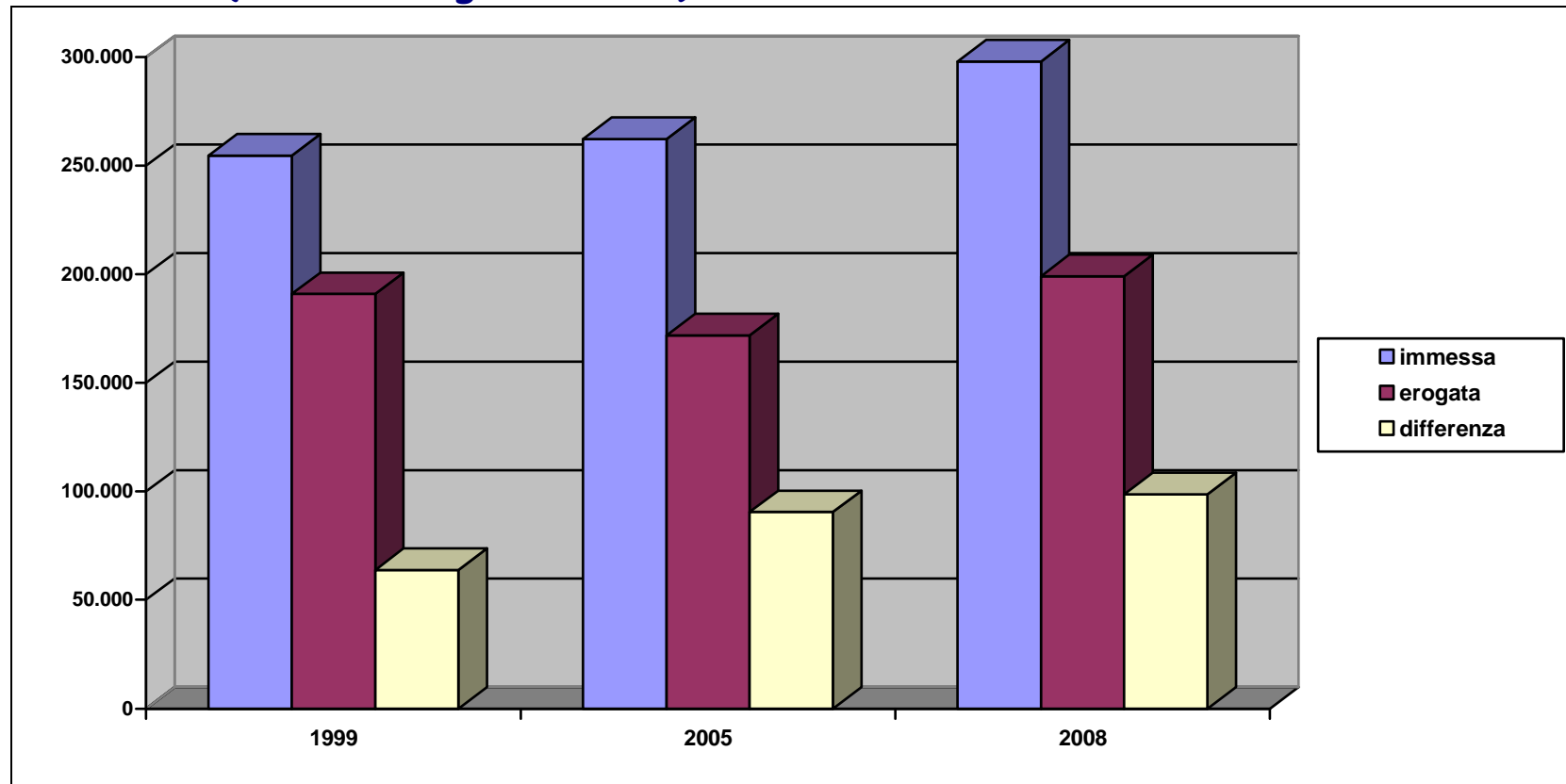
COMUNE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Catanzaro	78,89	77,84	81,03	76,80	78,55	85,29	78,74	76,39	80,39	82,43
Cosenza	75,14	76,88	57,73	56,49	51,65	62,14	58,79	68,08	68,91	68,63
Crotone	77,11	77,79	68,32	77,20	76,88	76,79	80,82	80,59	80,28	79,98
Reggio di Calabria	64,72	64,92	63,80	62,43	63,33	63,06	63,18	61,03	61,07	69,82
Vibo Valentia	52,15	52,31	51,41	49,71	56,19	56,57	57,47	48,46	48,49	48,30

Se si guarda alla situazione dei comuni capoluogo calabresi il quadro che emerge risulta particolarmente differenziato. Il consumo di acqua fatturato per uso domestico pro capite non risulta stabile e nel 2009 ha fatto registrare il picco massimo a Catanzaro con 82 mc e quello minimo a Vibo Valentia con 48 mc.

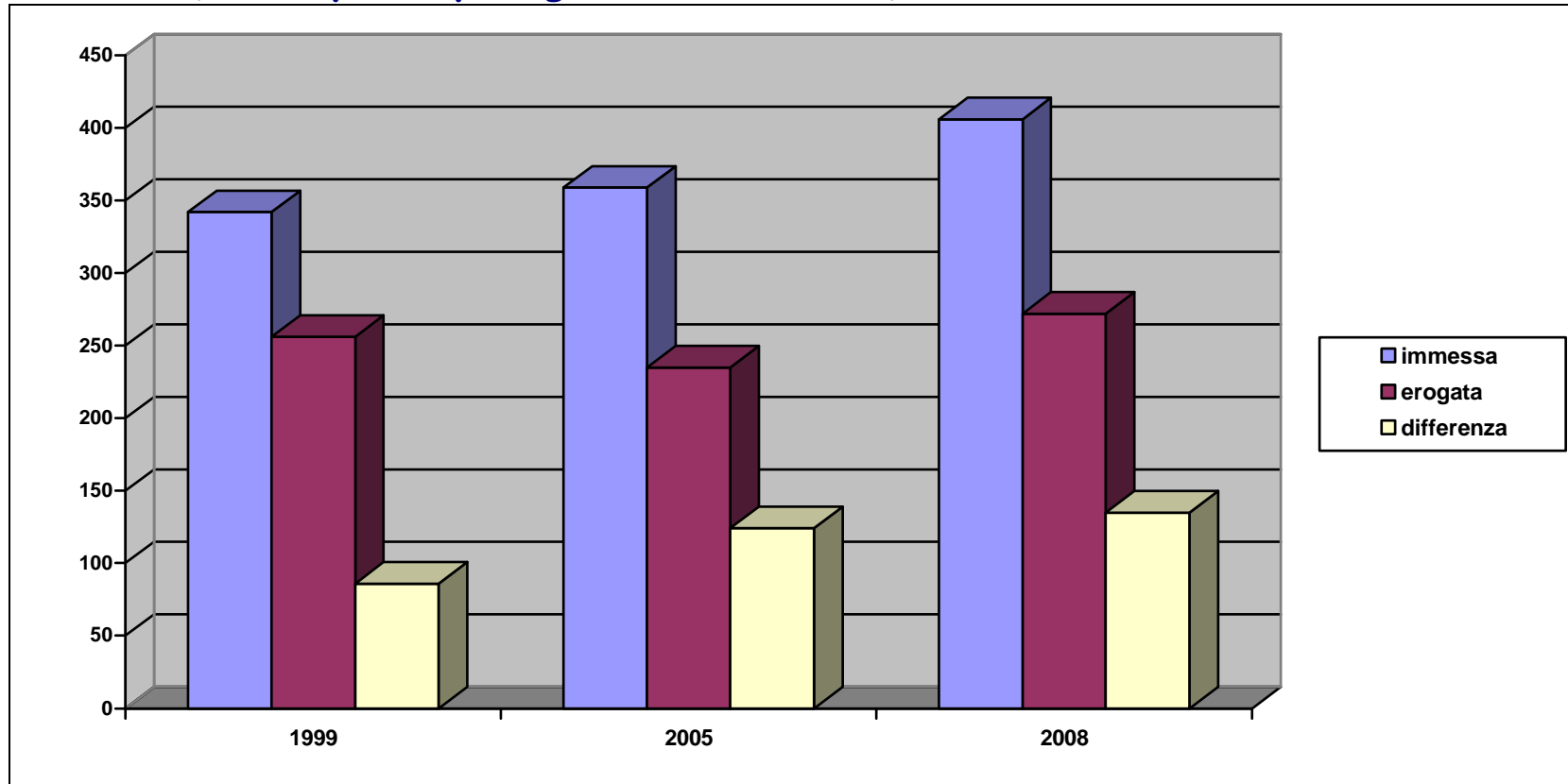
In valore assoluti, dunque, si può ipotizzare che nel 2008 quasi 100 milioni di metri cubi d'acqua (98,7 per l'esattezza) sono stati immessi nella rete ma sono spariti nel nulla senza apportare alcun valore finanziario per i comuni calabresi, con una perdita secca, come vedremo meglio, di circa 63 milioni di euro.

Ma lo spreco di una ricchezza che come l'acqua, che sta via via assumendo un carattere non più di bene libero ma di risorsa scarsa, non si traduce solo in costi aggiuntivi e disagi per l'utenza. Significa anche la necessità di aumento del prelievo e dunque di maggiori impatti sugli ecosistemi.

**Graf. 1 - ACQUA IMMESSA, ACQUA EROGATA. DIFFERENZA
(annua in migliaia di mc)**



Graf. 2 - ACQUA IMMESSA, ACQUA EROGATA. DIFFERENZA
(media pro capite giornaliera in litri)



I CONTI

L'analisi dei conti è avvenuta sulla base dei bilanci consuntivi dei Comuni calabresi.

Nell'analizzare i conti comunali si è scelto di operare per un raffronto tra entrate e spese basate sulle competenze e non sugli impegni. Ciò è avvenuto sia nella spesa di parte corrente che in quella in conto capitale. La spesa è così calcolata come somma tra i pagamenti di competenza e in conto residui; le entrate come somma delle riscossioni di competenza e in conto residui.

Ciò è avvenuto sia per il sistema idrico integrato che per il servizio smaltimento rifiuti.

Nel corso degli anni di riferimento gli accertamenti comunali del SII sono andati via via aumentando passando dai 101 milioni di euro del 2001 ai 128 milioni di euro del 2008 (vd. graf. 3 e 4).

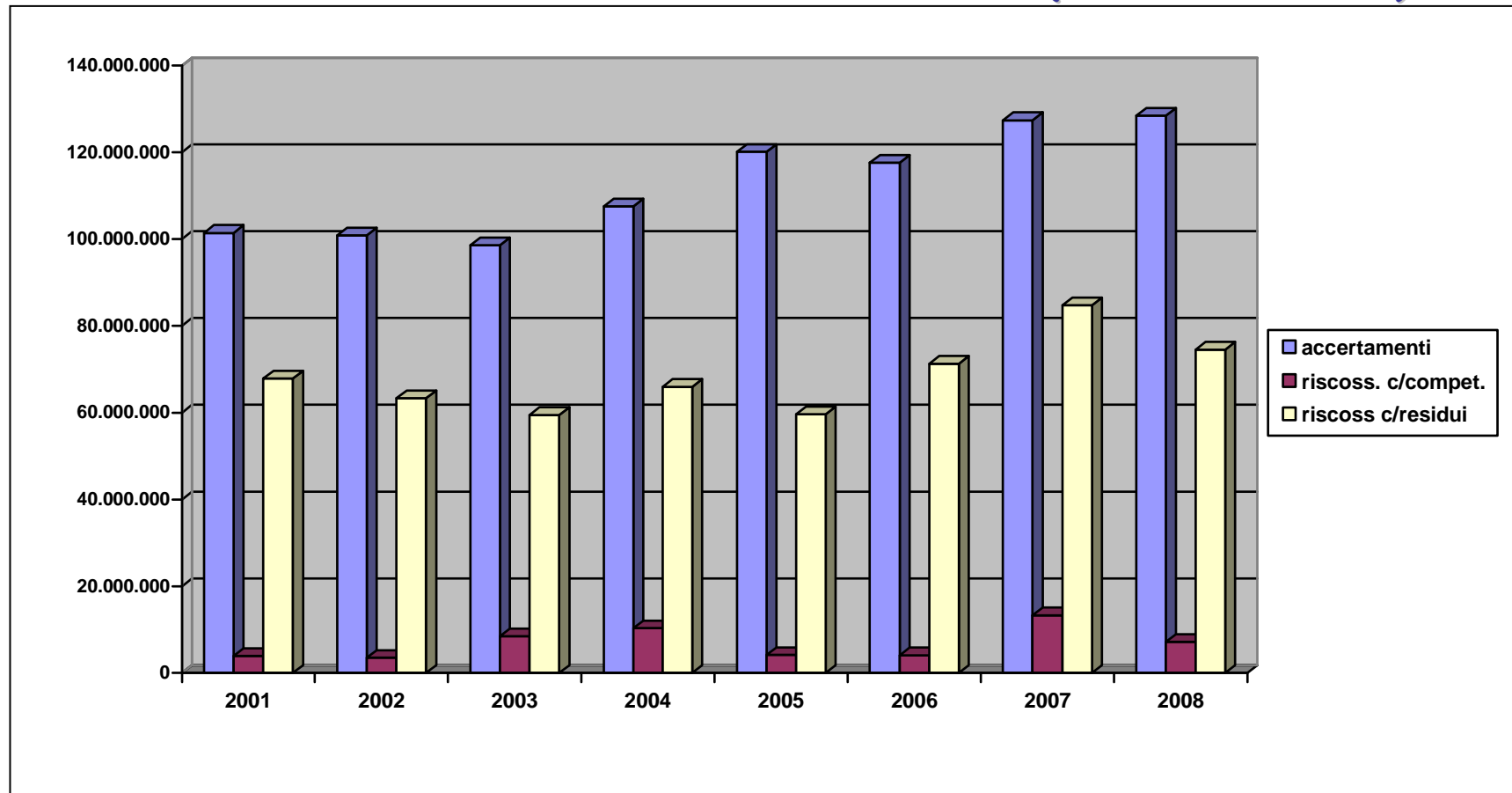
Ciò ha significato un aumento di accertato pro capite del 27%, passato da poco più di 50 € pro capite a quasi 64 €.

Rimangono invece modesti i risultati sulle riscossioni (sia di competenza che in conto residui) con un andamento affatto lineare.

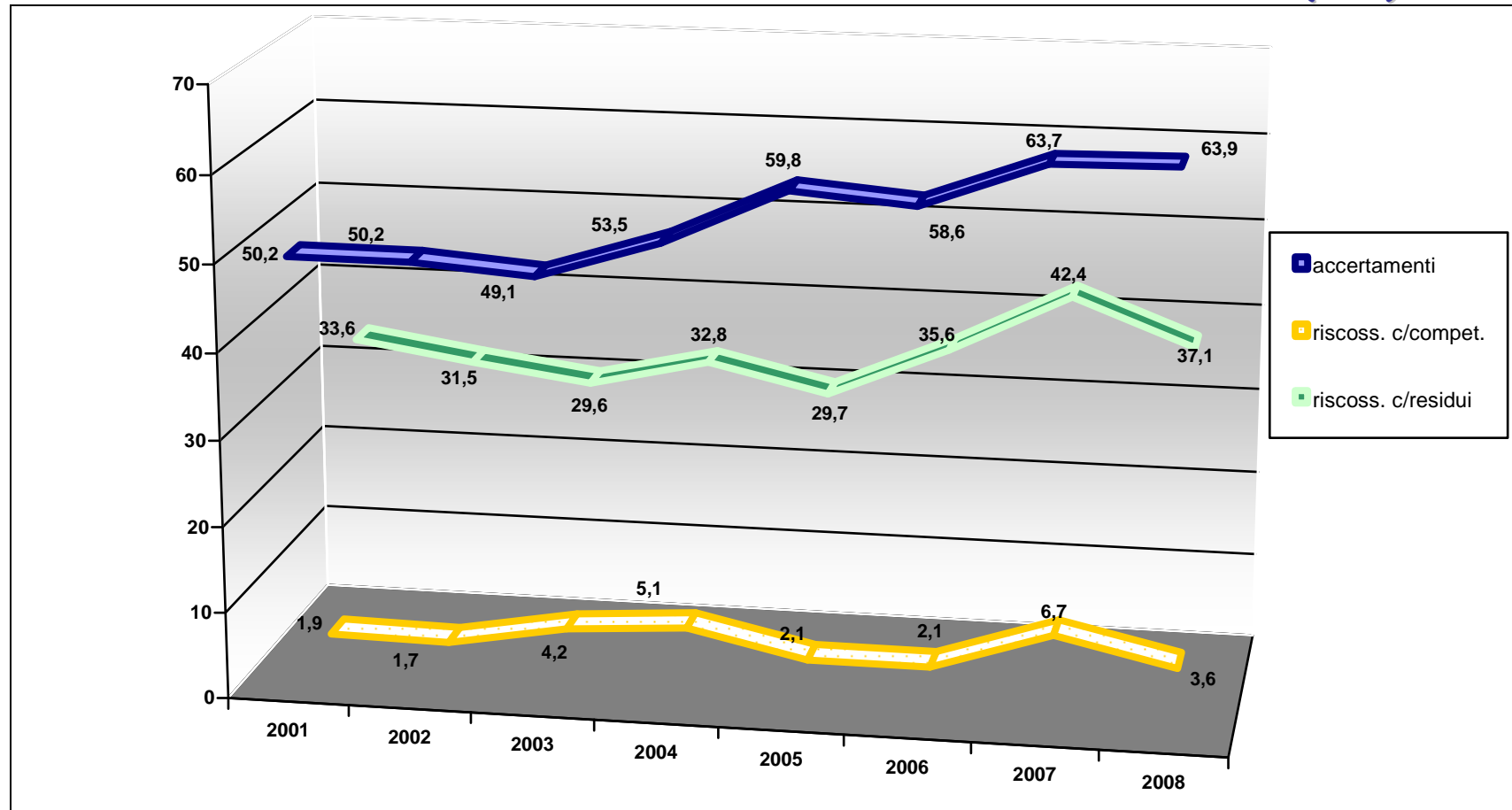
Anzi la forbice tra accertato e il totale del riscosso è andata allargandosi passando da 14,7 € pro capite nel 2001 a 23,2 € del 2008, un +58%.

In valori assoluti la differenza totale tra accertato e riscosso tra 2001 e 2008 ammonta a complessivi 300,2 milioni di euro con una media annua di 37,5 milioni di euro.

Graf. 3 - ENTRATE COMUNALI S.I.I. IN CALABRIA (valori assoluti in €)



Graf. 4 - ENTRATE COMUNALI S.I.I. PRO CAPITE IN CALABRIA (in €)



Per la gestione del SII, i Comuni calabresi hanno movimentato tra 2001 e 2008 una spesa complessiva di 1,180 miliardi di euro (vd. graf. 5 e 6).

Sostanzialmente stabile la spesa per il personale (media annua 12,8 milioni di euro), mentre la spesa corrente è stata nel 2008 di 128 milioni di euro e quella per gli investimenti di 38 milioni di euro.

Risulta evidente dai dati che neanche gli accertamenti coprono le spese correnti per cui ci troviamo di fronte ad un settore in evidente disavanzo di gestione.

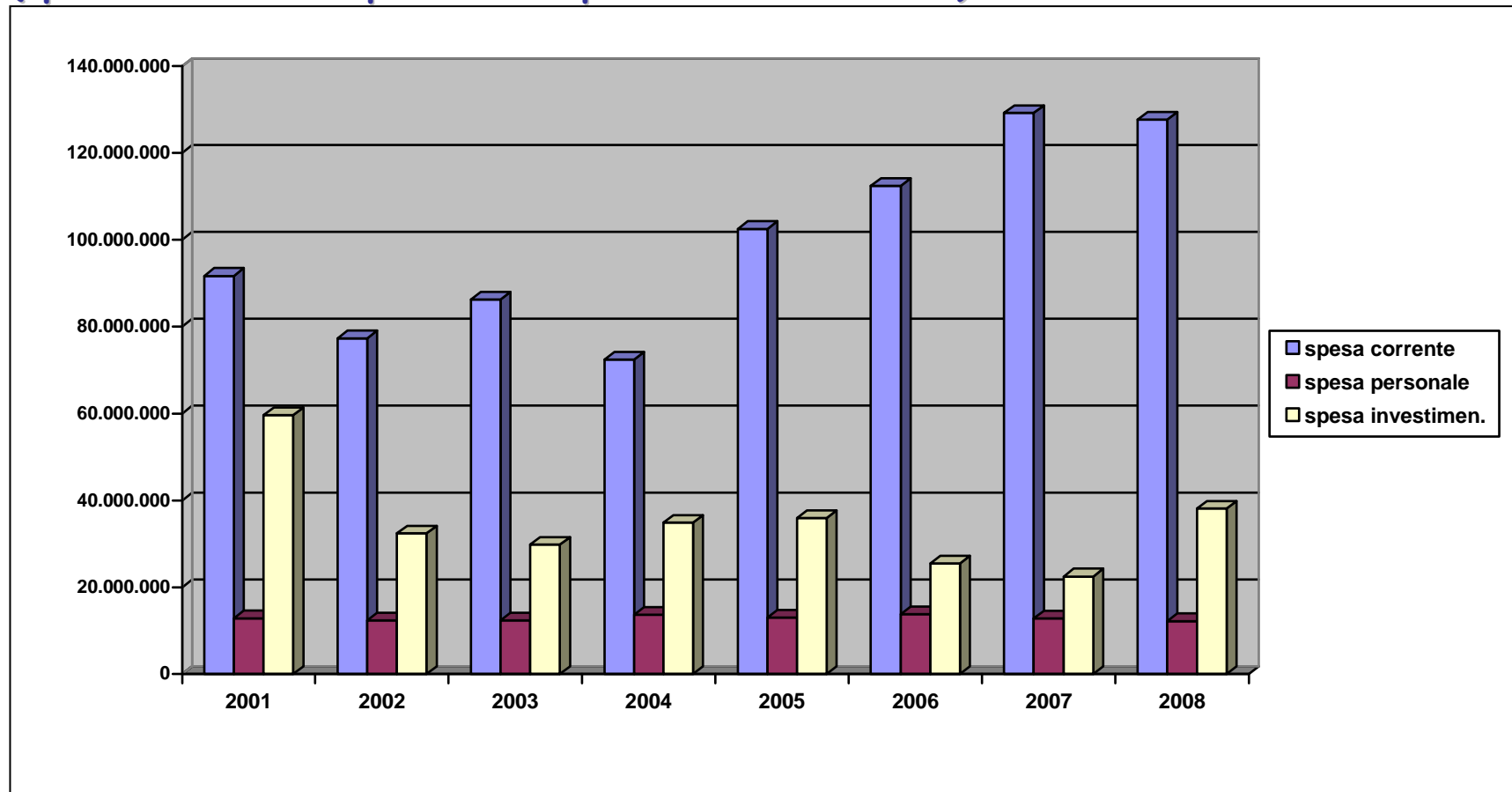
Indipendentemente dal sistema tariffario utilizzato è chiaro, come vedremo più avanti, che l'attuale tariffa non garantisce alcuna copertura dei costi di esercizio.

La spesa corrente pro capite è passata da 45,4 € del 2001 a 63,5 € del 2008. Quella in conto capitale da 29,5 € del 2001 a 18,9 del 2008. La spesa per il personale si è mantenuta stabile da 6,3 € pro capite del 2001 a 6,0 del 2008.

Complessivamente, quindi, la spesa totale pro capite è aumentata tra 2001 e 2008 del 9% non facendo però registrare un andamento omogeneo.

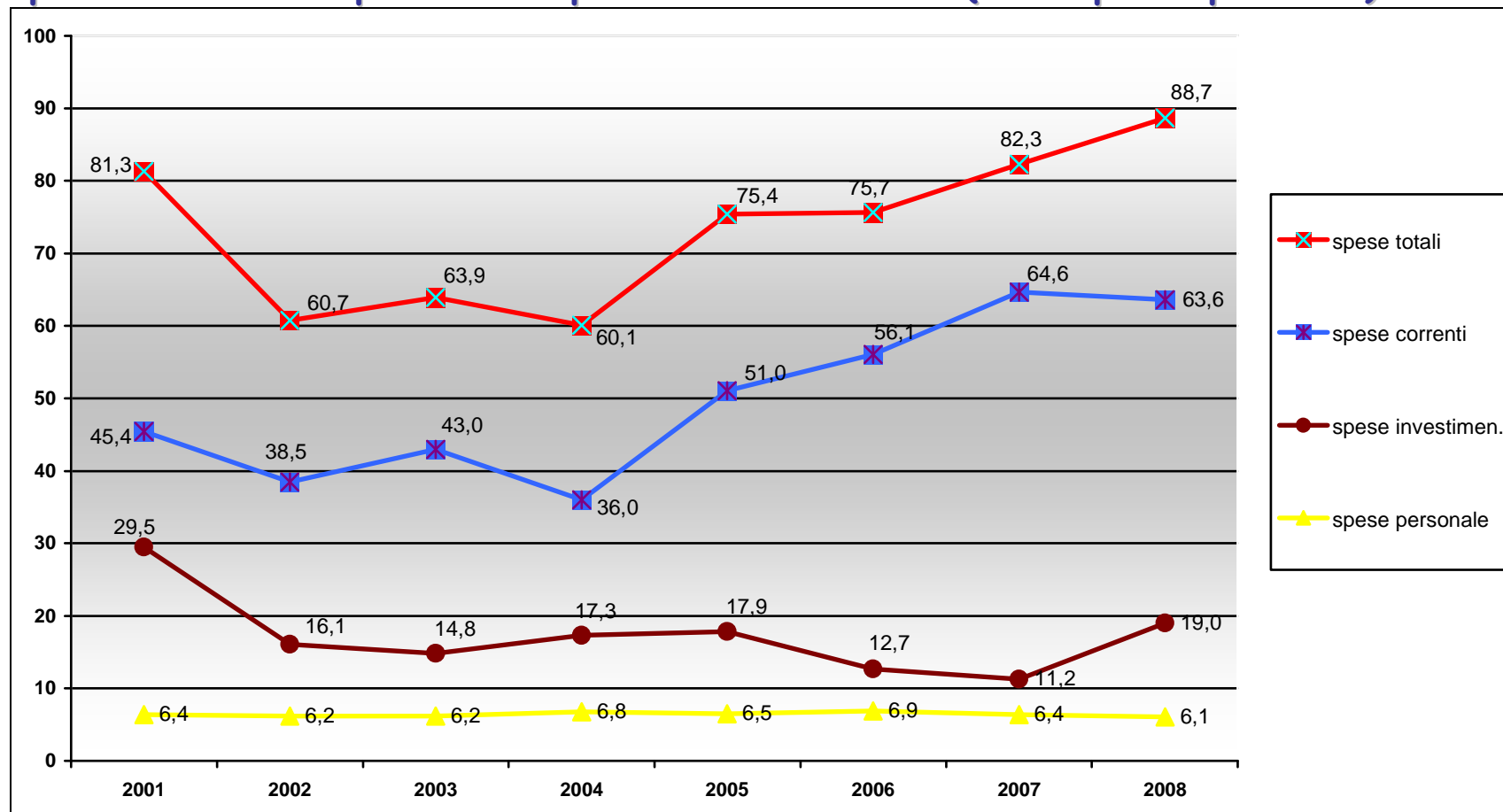
Graf. 5 - SPESE* COMUNALI S.I.I. IN CALABRIA

(spesa in conto competenza + spesa in conto residui) valori assoluti in €



*Nella spesa corrente non è incluso il costo del personale che viene indicato con la specifica voce

Graf. 6 - SPESE COMUNALI S.I.I. PRO CAPITE IN CALABRIA
spesa in conto competenza + spesa in conto residui (valori pro capite in €)



La tab. 4 evidenzia il deficit di gestione prodotto dal SII in Calabria. Il tetto massimo si è registrato proprio nel 2008 con oltre 96 milioni di euro.

Complessivamente, negli otto anni considerati, si è prodotto un deficit di 579 milioni di euro.

Il disavanzo pro capite medio negli otto anni considerati (vd. graf. 8) è di 36 €, con il valore minimo nel 2004 con 22 € e quello massimo nel 2008 con 48 €.

Tab. 4 - DEFICIT COMUNALE DEL S.I.I. IN CALABRIA (valori assoluti in €)

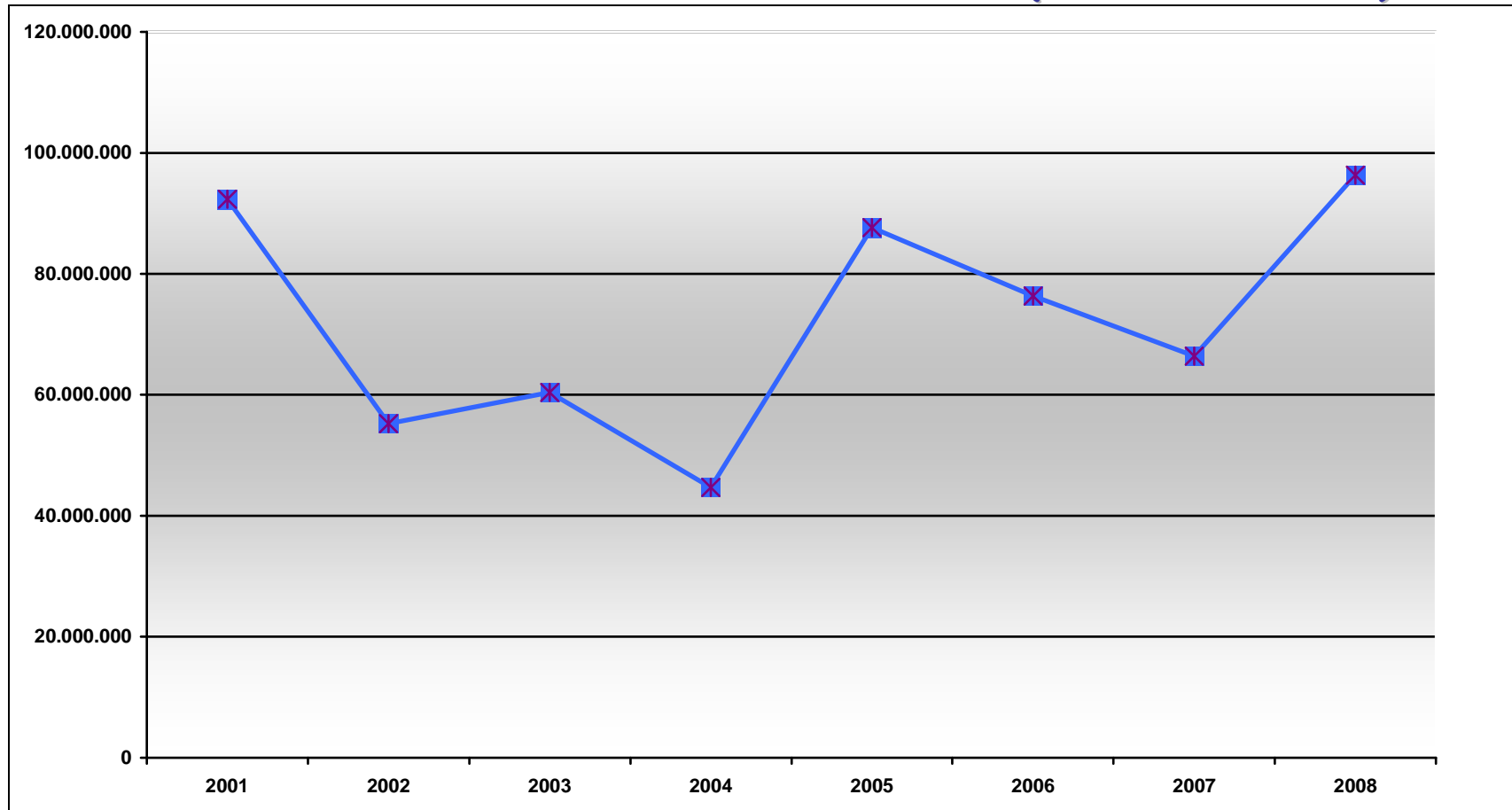
Anno	Deficit su spesa corrente*	Deficit con personale**	Deficit totale***
2001	19.935.668	32.783.901	92.365.901
2002	10.501.519	22.891.497	55.231.712
2003	18.286.119	30.676.097	60.422.960
2004	- 3.807.559	9.839.398	44.698.753
2005	38.729.343	51.766.196	87.675.342
2006	37.032.282	50.834.754	76.312.728
2007	31.170.931	43.952.692	66.412.250
2008	45.988.787	58.195.136	96.297.784
TOTALE	197.837.090	300.939.671	579.417.430

*spesa corrente (competenza + residui escluso personale) annua – (riscossione in c/competenza + riscossione in c/residui)

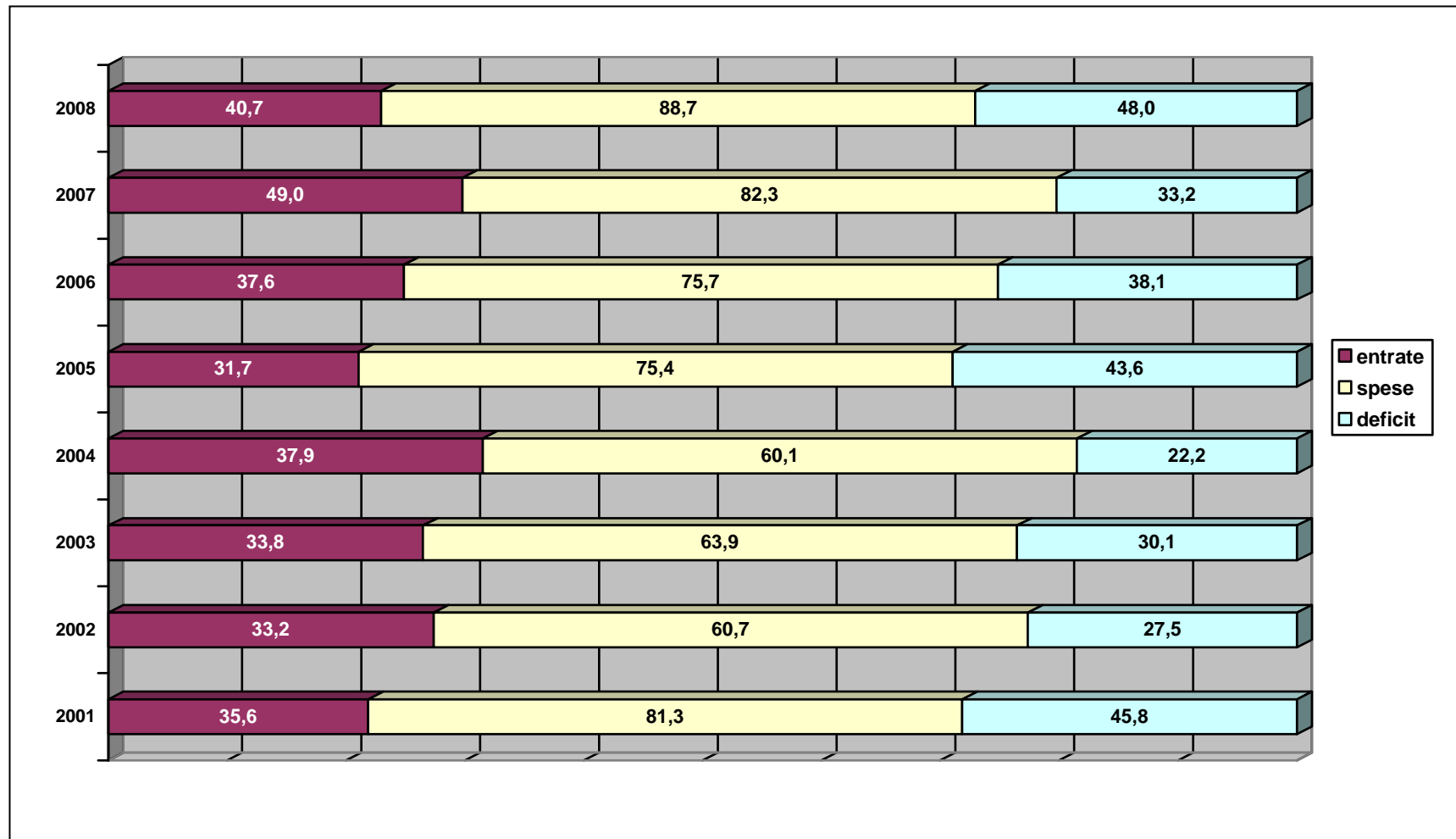
**deficit su spesa corrente + spese di personale

***deficit con personale + spese in c/capitale SII

Graf. 7 - DEFICIT COMUNALE S.I.I. IN CALABRIA (valori assoluti in €)



Graf. 8 - ENTRATE*, SPESE, DEFICIT*** COMUNALE PRO CAPITE S.I.I. IN CALABRIA (valori in €)**



*entrate annue = entrate in c/competenza + entrate in c/residuo

** spesa annua (competenza+residui) = spesa corrente + spesa personale + spesa in c/capitale

***deficit = entrate annue – spese annue

IL NODO DELLE TARIFFE

L'art. 154 del d.lgs. n.152/2006 dispone categoricamente che il servizio idrico è reso in regime di tariffa e non di prezzo e che essa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno, pertanto, natura di corrispettivo.

Va evidenziato che la Corte Costituzionale, nella sentenza 4 febbraio 2010, n. 29, ha ricordato come *"il legislatore statale, con la dettagliata disciplina della tariffa di tale servizio, persegue l'obiettivo - oltre che di tutelare l'ambiente - di applicare su tutto il territorio nazionale, a tutela della concorrenza, un uniforme regime tariffario"*.

Analogamente la Corte Costituzionale, con sentenza 23 aprile 2010, n. 142, ha poi precisato che *"la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato è ascrivibile alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza, materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, è precluso al legislatore regionale intervenire nel settore, con una disciplina difforme da quella statale"*.

Va escluso, quindi, che la determinazione della tariffa possa avvenire con modalità diverse da quelle indicate dai competenti organi statali o che, addirittura, possa essere rimessa ad una unilaterale determinazione del gestore.

Quanto costa l'acqua nella nostra Regione?

Nel 1999 un calabrese pagava mediamente 51 € all'anno, saliti a quasi 60 € nel 2005 e a 64 nel 2008.

Nel 1999 un metro cubo d'acqua costava 0,55 €, nel 2005 saliva a 0,70 € e nel 2008 rimaneva quasi stabile a 0,64 € (vd. graf. 9).

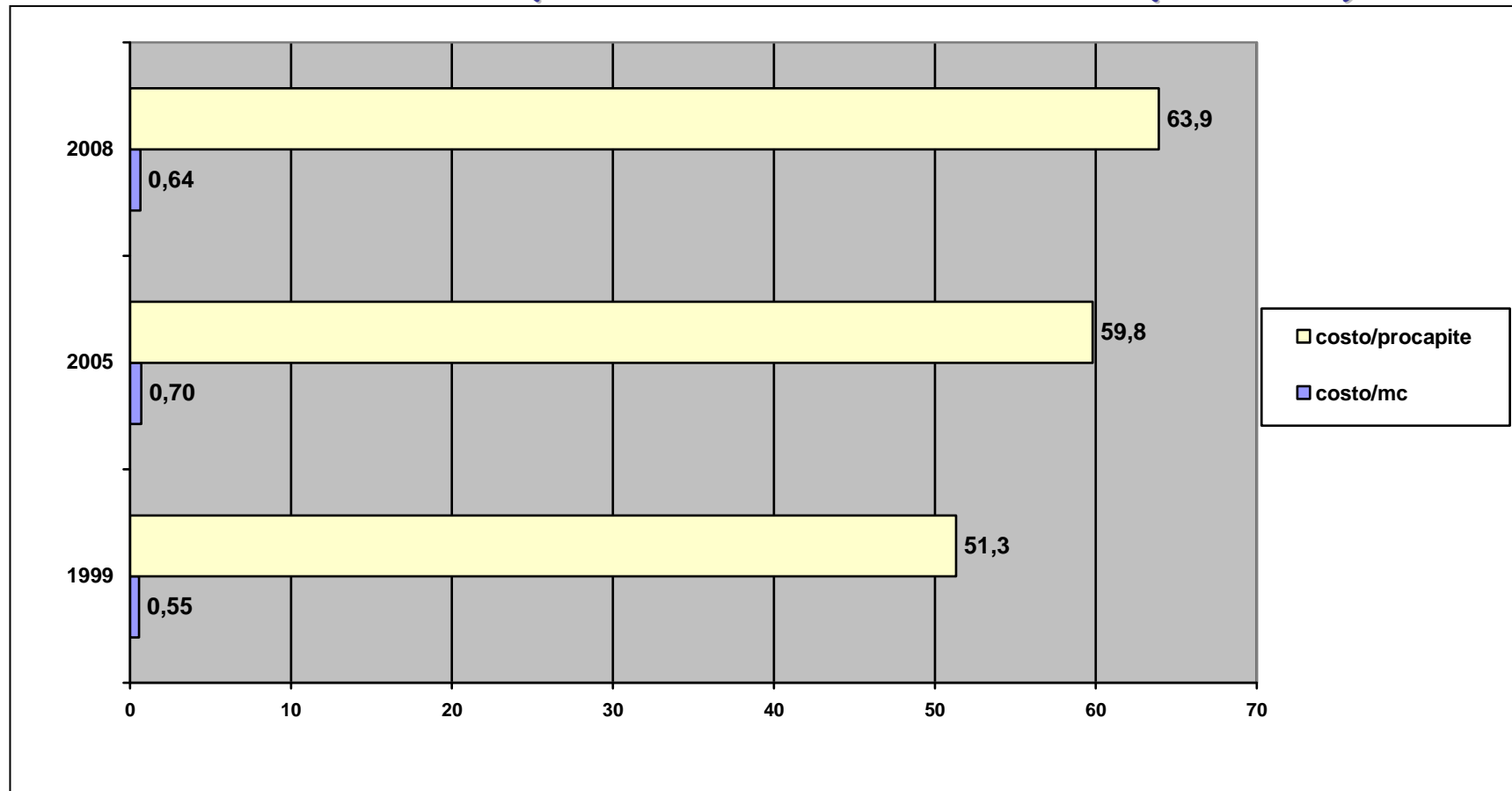
Sono numerosi gli studi comparativi con altre realtà nazionali che evidenziano che il costo italiano sia uno dei più bassi.

E in effetti, dai dati emerge che la spesa media per il consumo idrico di una famiglia calabrese di tre persone, nel 2008 ammonta a circa 16 € al mese, un esborso di gran lunga inferiore, secondo il Censis, a quello per l'acquisto dei tabacchi (circa 26 euro/mese) o ancora per cellulare e fisso (58 euro/mese).

Ancora più evidente se si confronta il costo per mc. Mille litri d'acqua hanno il costo di due bottiglie di acqua minerale acquistate in un supermercato. Una famiglia di 4 persone spende in media 340 euro l'anno in acqua minerale. Ottantaquattro euro in più di quanto paga per quella che arriva dal rubinetto.

La spesa media annua per l'acqua di una famiglia di 3 persone rappresenta l'1,33% del reddito medio familiare calabrese.

Graf. 9 - COSTO DELL'ACQUA ALL'UTENZA IN CALABRIA (valori in €)



Costo annuo medio pro capite = accertamento/popolazione
Costo annuo medio mc = accertamento/acqua erogata

IL SERVIZIO SMALTIMENTO RIFIUTI

Il commissariamento nel settore dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani nella regione Calabria ha avuto origine a seguito dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 12 settembre 1997, concernente la dichiarazione dello stato di emergenza nella Regione Calabria, in ordine alla situazione di crisi socio-economico-ambientale determinatasi nel settore.

Dopo 13 anni di commissariamento la Calabria è ancora lontana dal superamento dell'emergenza. Sull'argomento si è stratificata una copiosa documentazione sia da parte delle stesse strutture commissariali che da parte della Corte dei Conti che è opportuno solo richiamare.

L'assetto organizzativo dell'emergenza rifiuti ha perso gli originali caratteri della precarietà ed eccezionalità e si è venuto configurando come una complessa e duratura organizzazione *extra ordinem*, che si è affiancata a quella ordinaria, paralizzandone spesso l'operatività.

Il risultato del ricorso all'emergenza non è stato, in definitiva, una più efficace applicazione della complessa disciplina ambientale, bensì quello di differire nel tempo l'applicazione delle sue stringenti statuizioni.

Singolare risulta il fatto che il commissariamento venga sollecitato quasi sempre dagli stessi organi regionali diminuiti nelle loro funzioni, che non temono la surrogazione, anche perché - per prassi che si è andata consolidando nel corso degli anni dell'espansione del commissariamento- la scelta del Commissario delegato si è andata sempre più incentrando, paradossalmente, sugli stessi sostituiti, e cioè i Presidenti delle Regioni.

Peraltro, come ha rilevato il Consiglio di Stato, si è creato il rischio di consolidare la sovrapposizione di un sistema amministrativo e di gestione alternativo a quello ordinario con l'effetto *"di estromettere completamente i Comuni e quindi le comunità che esprime l'Amministrazione di livello locale dalla gestione di significativi aspetti della vita delle comunità medesime"*

L'esautoramento delle competenze, dei poteri e delle responsabilità legate all'esercizio attivo delle funzioni di governo del ciclo integrato dei rifiuti ha, del resto, spinto fatalmente gli enti e le istituzioni locali a limitarsi ad esprimere le preoccupazioni ambientali delle popolazioni, in funzione spesso esclusivamente antagonista ed interdittiva, in una logica tutta di emergenza e senza la possibilità di delineare e rendere operativa una strategia di programmazione capace di governare in termini duraturi e normali l'intero ciclo dei rifiuti.

Nella nostra Regione, poi, è stato anche messo in luce l'ingente ricorso nella gestione dei rifiuti ad imprese a totale partecipazione pubblica o a società miste pubblico-private spesso non competitive, inefficienti, polverizzate, in un intreccio difficilmente districabile tra interessi pubblici e privati, che ha prodotto spesso gravi problemi di infiltrazioni malavitose oltre che di compatibilità con i sistemi di affidamento degli appalti imposti dalle direttive comunitarie.

Oggi, delle 14 società miste create per gestire la raccolta differenziata, ne restano in campo, con gravissime difficoltà gestionale soltanto alcune.

I CONTI DEL SSR

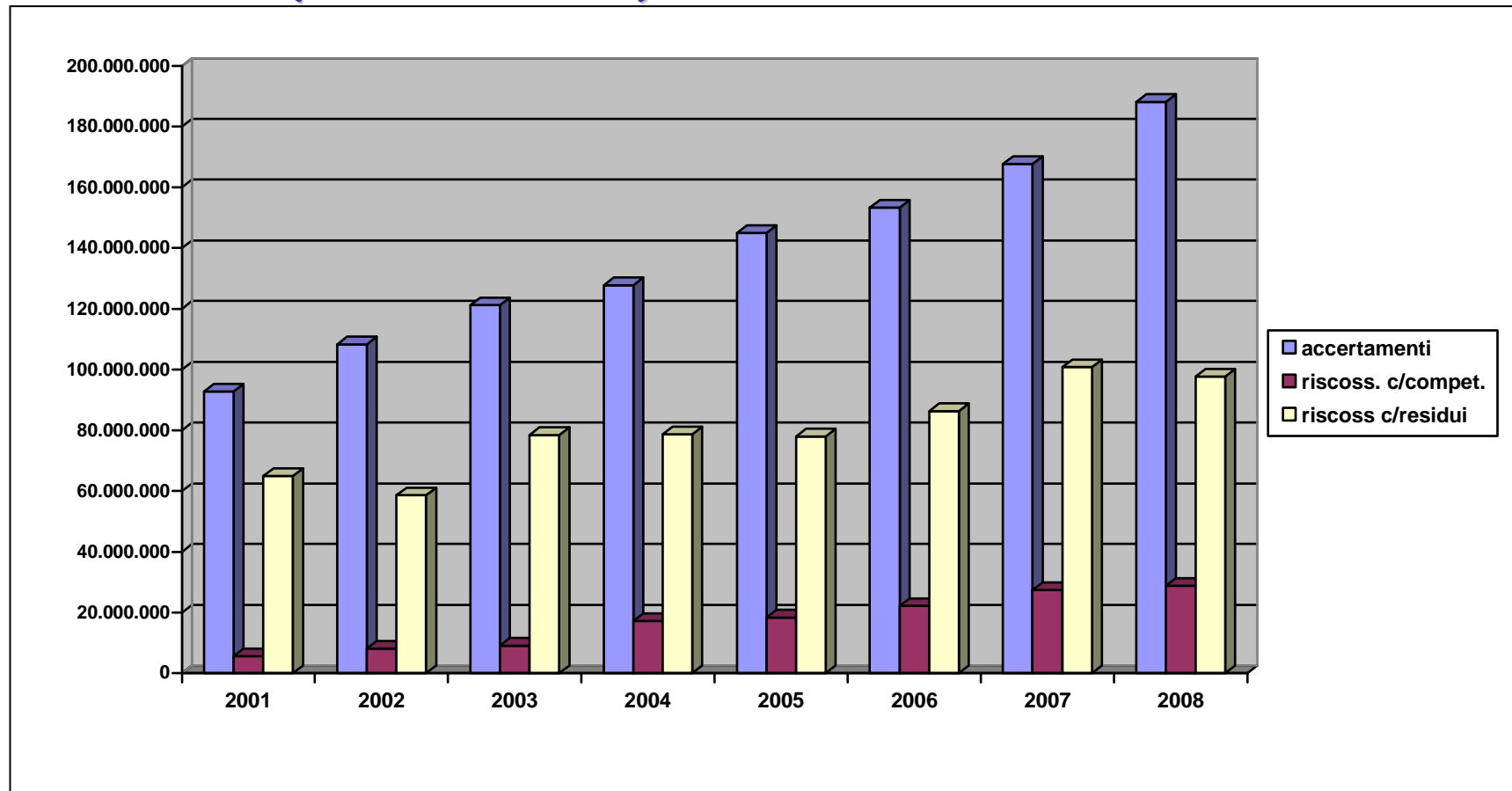
Nel corso degli anni di riferimento gli accertamenti comunali del Servizio smaltimento rifiuti (ssr) sono praticamente raddoppiati passando dai 92,7 milioni di euro del 2001 ai 188 milioni di euro del 2008 (vd. graf. 9 e 10).

Ciò ha significato un aumento di accertato pro capite del 104%, passato da 46 € pro capite a quasi 94 €.

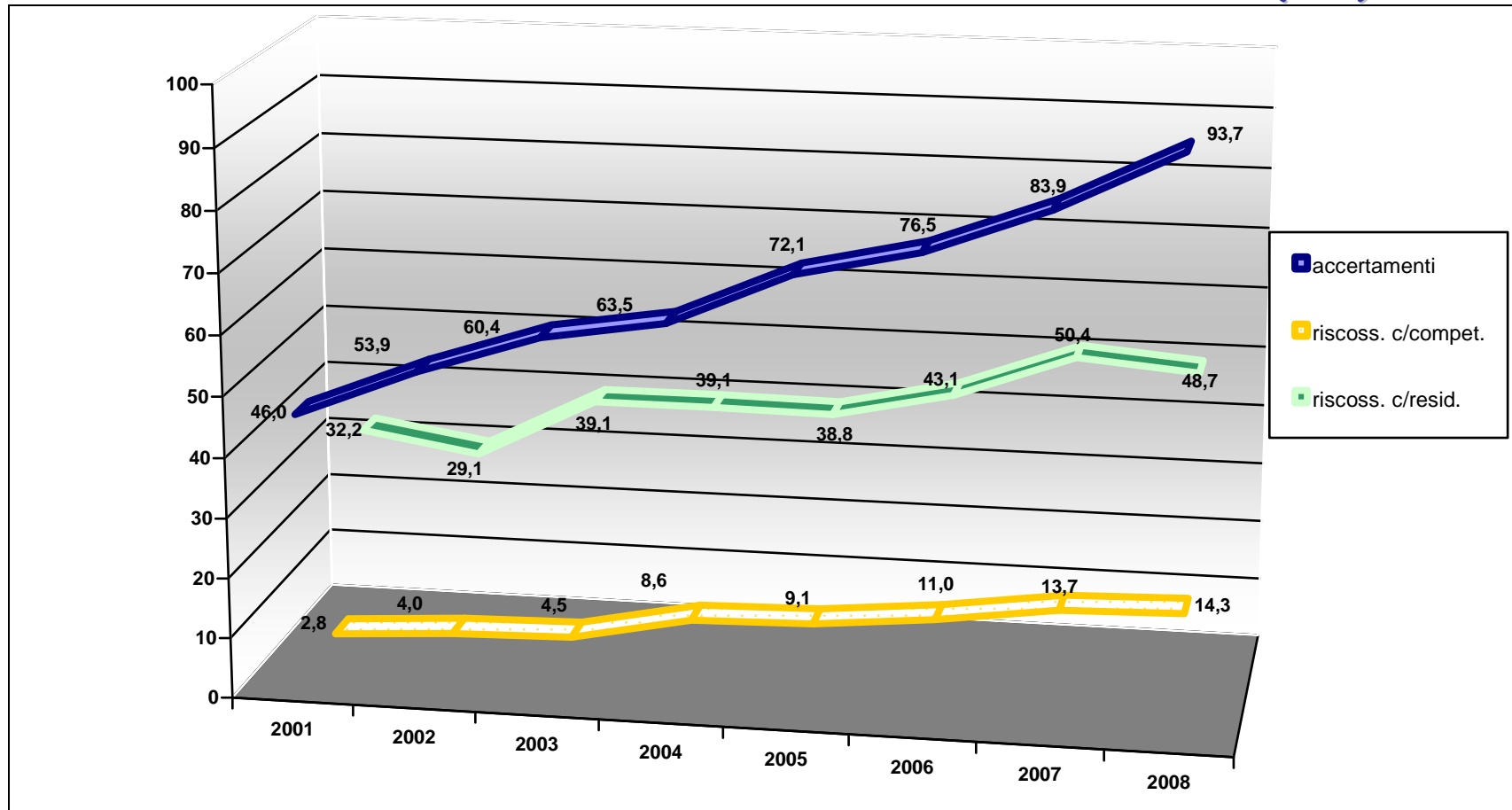
Aumentano in maniera esponenziale anche i risultati sulle riscossioni. Quelli di competenza crescono di circa sei volte (da 5,5 milioni di euro del 2001 ai 28,7 milioni di euro del 2008); quelli in conto residuo aumentano pur senza avere un andamento lineare.

Rimane comunque elevata, in valori assoluti, la differenza totale tra accertato e riscosso che tra 2001 e 2008 ammonta a complessivi 324 milioni di euro con una media annua di 40,5 milioni di euro.

**Graf. 9 - ENTRATE COMUNALI SERVIZIO SMALTIMENTO RIFIUTI (SSR)
IN CALABRIA (valori assoluti in €)**



Graf. 10 - ENTRATE COMUNALI SSR PRO CAPITE IN CALABRIA (in €)



Per la gestione del SSR, i Comuni calabresi hanno movimentato tra 2001 e 2008 una spesa complessiva di 1,229 miliardi di euro (vd. graf. 11 e 12).

In diminuzione la spesa per il personale (-51% tra 2001 e 2008, effetto dei processi di esternalizzazione del servizio), mentre il resto della spesa corrente ha fatto registrare un aumento del 114%, passando da 85,4 milioni di euro del 2001 ai 183 milioni di euro del 2008.

Anche nel caso del SSR gli accertamenti non coprono le spese correnti per cui ci troviamo di fronte ad un settore con un disavanzo di gestione totale negli anni considerati di 870 milioni di euro (108 milioni di euro medio annuo).

La spesa corrente pro capite è passata da 42,3 € del 2001 a 91,3 € del 2008.

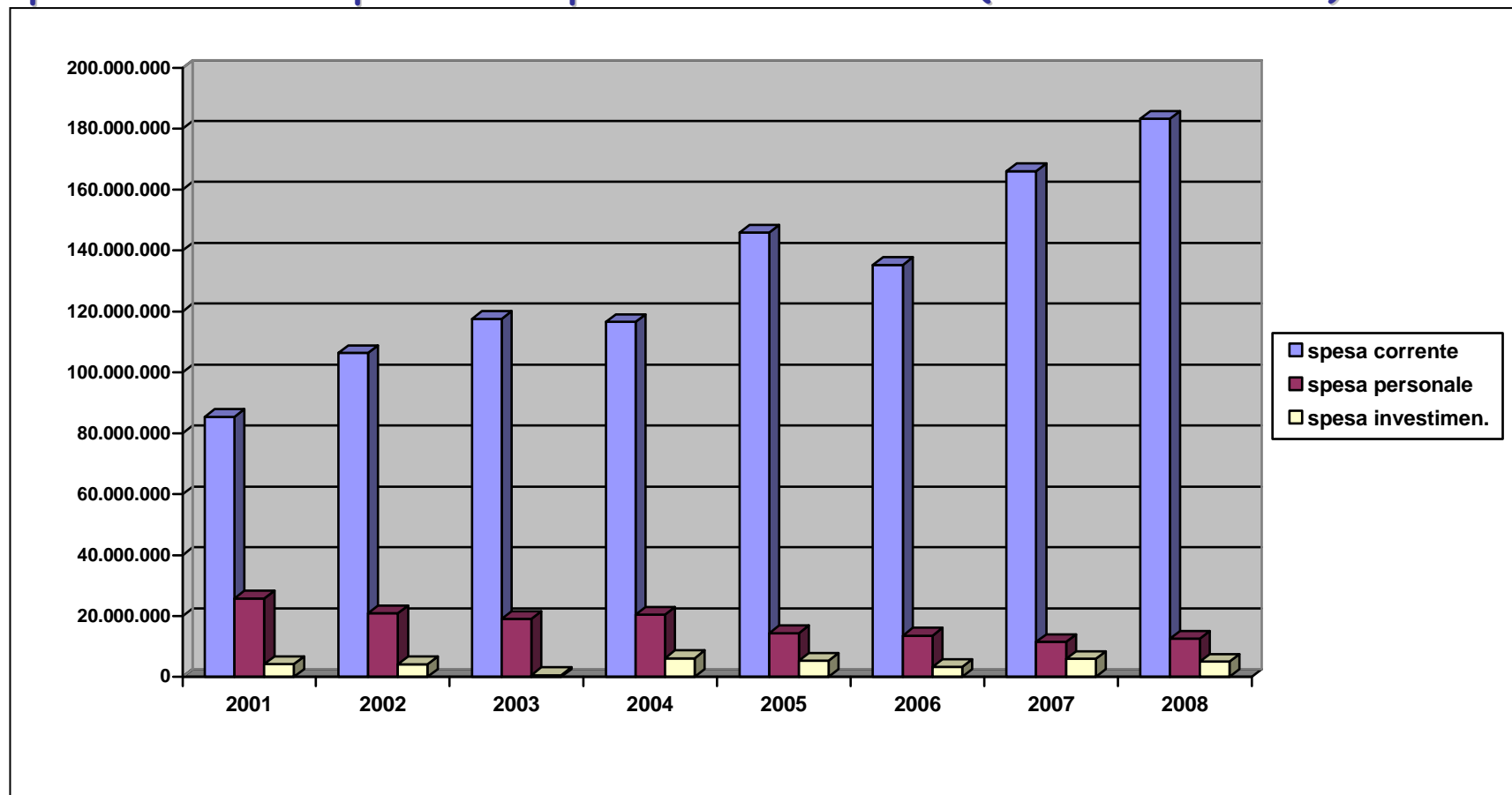
Quella in conto capitale da 2,1 € del 2001 a 2,5 del 2008.

La spesa per il personale è diminuitasi da 12,8 € pro capite del 2001 a 6,2 del 2008.

Complessivamente, quindi, la spesa totale pro capite è aumentata tra 2001 e 2008 del 75%.

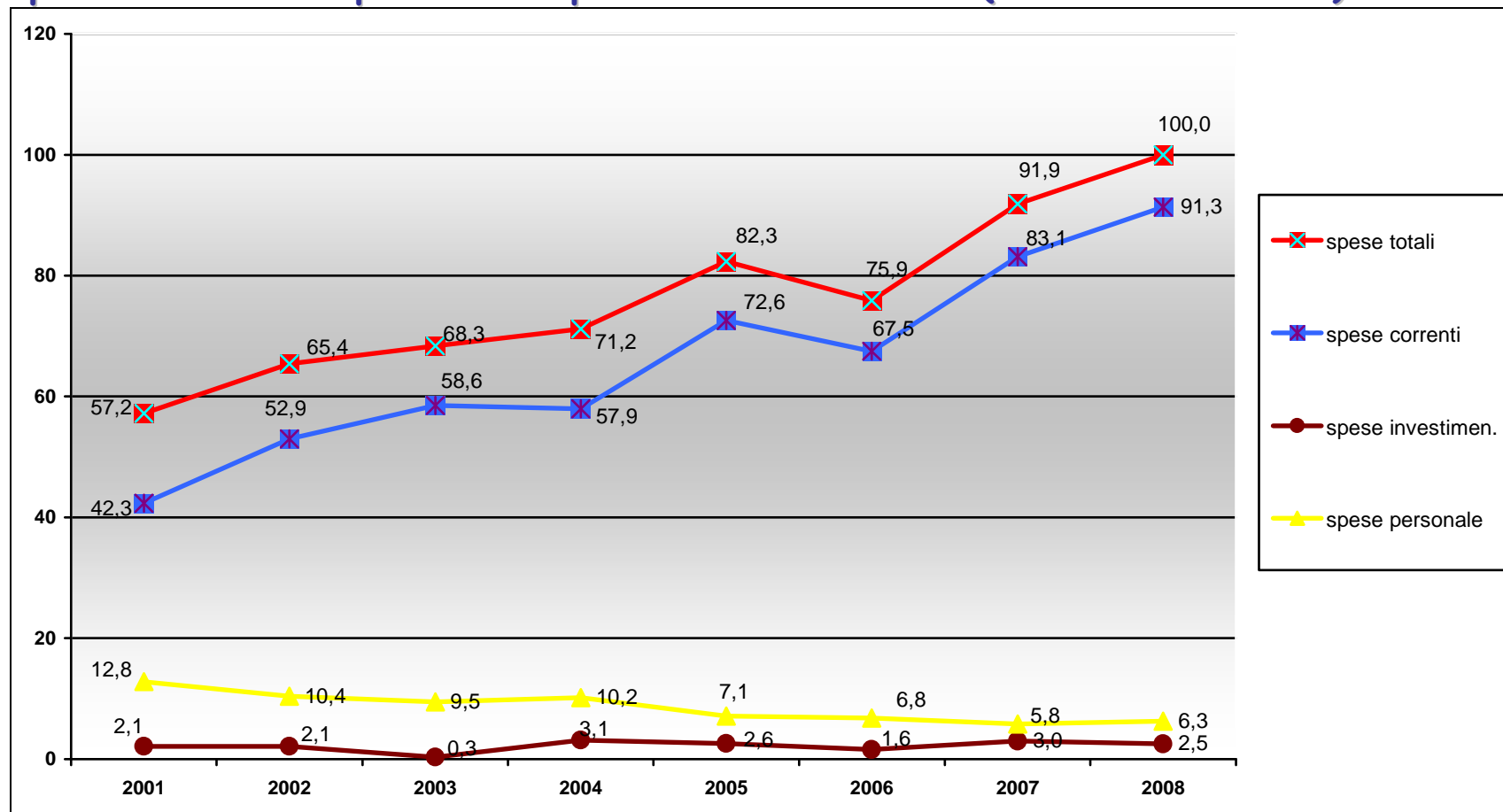
Graf. 11 - SPESE* COMUNALI SSR IN CALABRIA

spese in conto competenze + spese in conto residui (valori assoluti in €)



*Nella spesa corrente non è incluso il costo del personale che viene indicato con la specifica voce

Graf. 12 - SPESE COMUNALI SSR PRO CAPITE IN CALABRIA
spese in conto competenze + spese in conto residui (valori assoluti in €)



La tab. 5 evidenzia il deficit di gestione prodotto dal SSR in Calabria. Il tetto massimo si è registrato proprio nel 2008 con oltre 74 milioni di euro.

Complessivamente, negli otto anni considerati, si è prodotto un deficit di 449 milioni di euro.

Il disavanzo pro capite medio negli otto anni considerati (vd. graf. 14) è di 28 €, con il valore minimo nel 2006 con 22 € e quello massimo nel 2008 con 37 €.

Tab. 5 - DEFICIT COMUNALE SSR IN CALABRIA (valori assoluti in €)

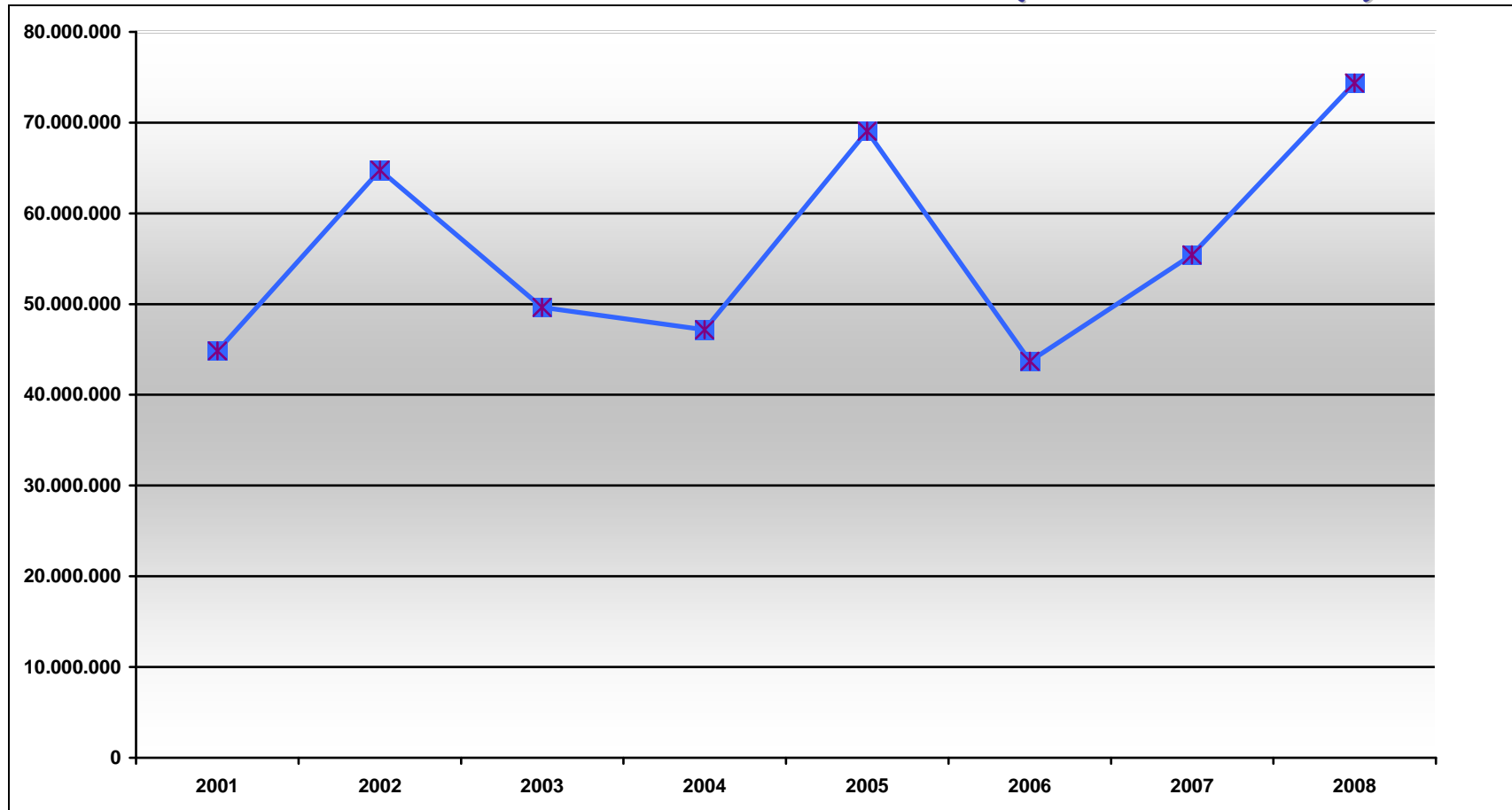
Anno	Deficit su spesa corrente*	Deficit con personale**	Deficit totale***
2001	14.845.346	40.639.230	44.837.230
2002	39.767.127	60.660.835	64.781.872
2003	29.996.307	49.025.169	49.638.170
2004	20.570.878	41.038.529	47.175.907
2005	49.491.132	63.824.471	69.086.251
2006	26.849.150	40.427.388	43.688.345
2007	37.961.867	49.487.968	55.423.305
2008	56.821.178	69.362.507	74.379.519
TOTALE	276.302.985	414.466.097	449.010.599

*spesa corrente (competenza + residui escluso personale) annua – (riscossione in c/competenza + riscossione in c/residui)

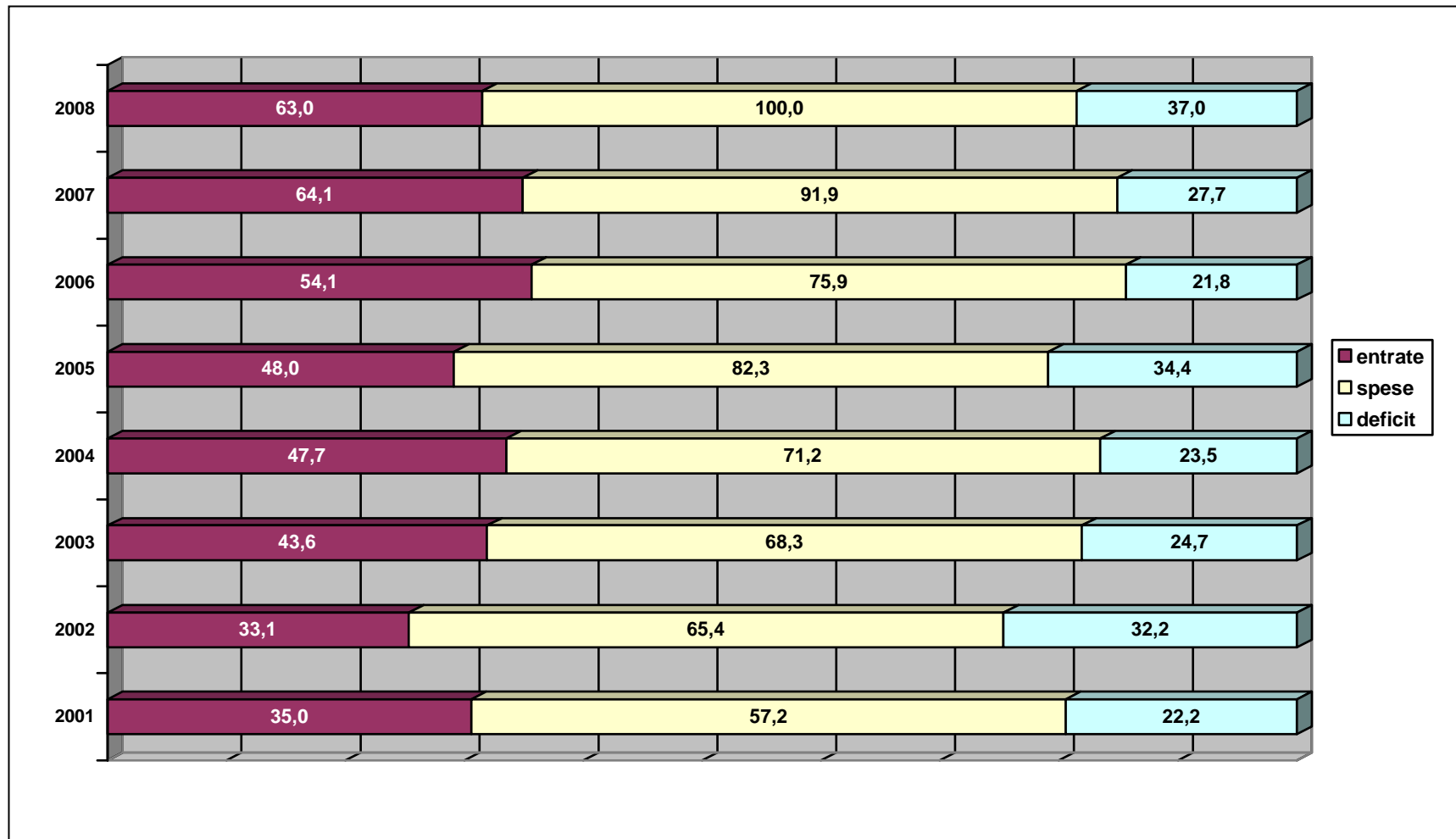
**deficit su spesa corrente + spese di personale

***deficit con personale + spese in c/capitale SSR

Graf. 13 - DEFICIT COMUNALE SSR IN CALABRIA (valori assoluti in €)



Graf. 14 - ENTRATE*, SPESE, DEFICIT*** COMUNALE PRO CAPITE SSR IN CALABRIA (valori assoluti in €)**



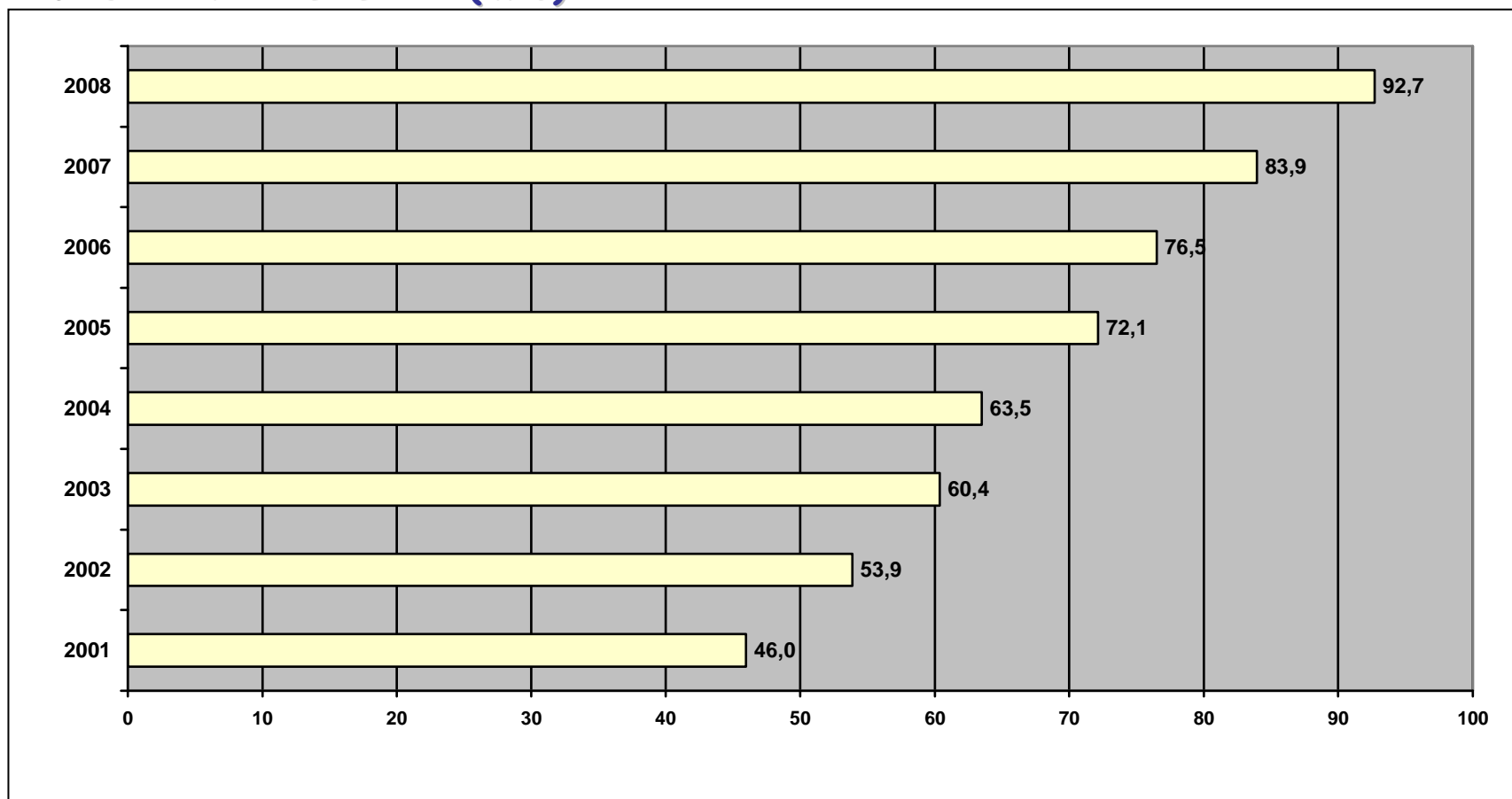
*entrate annue = entrate in c/competenza + entrate in c/residuo

** spesa annua (competenza+residui) = spesa corrente + spesa personale + spesa in c/capitale

***deficit = entrate annue – spese annue

Nel 2001 un calabrese pagava mediamente 46 € all'anno per il servizio smaltimento rifiuti, saliti a quasi 93 € nel 2008, un aumento del 104%.

Graf. 15 - COSTO PRO CAPITE ANNUO DEL SERVIZIO SMALTIMENTO RIFIUTI IN CALABRIA (in €)



Costo pro capite annuo = accertamenti/popolazione

per conto di LegAutonomie Calabria

Via A. Fares, 84 - 88100 Catanzaro

A cura di Claudio Cavaliere

La pubblicazione ha carattere divulgativo.

Distribuzione gratuita sul sito www.autonomiecalabria.it

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte

Marzo 2011

