

# Fondi CIPE ai Comuni per i depuratori. L'iter di realizzazione delle opere e le procedure di commissariamento in Sicilia

Laura Ciravolo<sup>1</sup>

20 marzo 2015

In materia di servizio idrico integrato (S.I.I.), le recenti modifiche intervenute sul Codice dell'ambiente, per gli effetti dello "Sblocca Italia" e della legge di stabilità 2015, hanno attestato, tra le altre cose, l'obbligo di attribuzione dei finanziamenti relativi ai servizi pubblici locali a rete - fatti salvi i finanziamenti già assegnati anche con risorse derivanti da fondi europei - agli enti di governo degli ambiti ovvero ai relativi gestori del servizio **a condizione che dette risorse siano aggiuntive o garanzia a sostegno dei piani di investimento approvati dai menzionati enti di governo.**

Le nuove norme (art.1, comma 609 della legge di stabilità, alle quali si rimanda) attestano, inoltre, in maniera inequivocabile, l'obbligo di assegnare le risorse **a gestori affidabili in termini efficienza gestionale e qualità del servizio reso.**

Spesso i provvedimenti più ovvi vengono presi solo dopo che sono avvenuti certi episodi. Emblematico, sul versante dell'utilizzo dei fondi europei, è quanto accaduto in Sicilia, regione che ha beneficiato di importanti contributi per il perseguimento della conformità del servizio idrico integrato. Con deliberazione n.60 dell'aprile 2012, il CIPE ha assegnato alla Sicilia circa 1,2 miliardi di euro, di cui circa 610 milioni destinati all'ambito di Catania con l'obiettivo di liberare l'ambiente di un carico inquinante prodotto da circa 1.050.000 abitanti equivalenti (34 amministrazioni comunali più le aree industriali).

In Sicilia, come altri settori, anche il servizio idrico integrato è da tempo in una pericolosa fase di stallo, situazione che sta provocando gravissime ripercussioni sulla qualità del servizio, notevoli danni all'ambiente, ricadute negative su imprenditorialità, occupazione, sviluppo economico, crescita turistica, ecc.

Per quanto riguarda Catania, ambito in cui non è operativo un gestore unitario<sup>2</sup>, sono per contro presenti numerosissime gestioni<sup>3</sup> e si registrano elevatissimi livelli di deficit infrastrutturale e di servizio<sup>4</sup>, con Accordo di Programma Quadro (APQ) "Depurazione delle acque reflue" del gennaio 2013, regione e ministeri competenti hanno sancito, per il superamento delle infrazioni 2004/2034 e 2009/2034, di designare quale **"Soggetto Attuatore" delle opere le singole amministrazioni comunali** coinvolte, con l'ulteriore precisazione che, nel caso di interventi consortili, il "Soggetto Attuatore" coincide con il Comune all'interno del quale ricade l'impianto di depurazione. Nella tabella<sup>1</sup>, posta in calce, sono riportati gli interventi finanziati e le caratteristiche degli agglomerati coinvolti.

Le nuove norme avrebbero precluso tale scelta: il poderoso piano degli investimenti di Catania necessitava (e necessita ancora), per essere attuato, di una programmazione di ampio respiro quale quella insita nella cultura della gestione unitaria dei servizi a scala sovra comunale, presupposto indispensabile per favorire il raggiungimento delle economie di scala d'ambito, verticali ed orizzontali, a garanzia della sostenibilità del piano economico finanziario e della copertura finanziaria

---

<sup>1</sup> Direttore generale Consorzio d'Ambito territoriale ottimale Catania Acque in liquidazione

<sup>2</sup> L'Autorità d'ambito negli anni 2004-2005 ha eseguito un esperimento di gara per la costituzione di una società mista, gara dichiarata illegittima con sentenza del CGA, oggi appellata sia dalla società già affidataria del S.I.I. che dal partner privato della stessa;

<sup>3</sup> circa 100 tra ex municipalizzate, comuni in economia, grossisti, consorzi di depurazione, società private, ecc.;

<sup>4</sup> soltanto il 32% dei cittadini della provincia risulta oggi allacciato alla rete fognante e soltanto il 13% confluisce i reflui in un impianto idoneo, per la necessaria depurazione;

degli investimenti, finalizzati al raggiungimento di tutti gli obiettivi, ambientali e di servizio, sia in fase di realizzazione che di gestione delle opere.

Gli indirizzi adottati con l'APQ del 2013, limitati tra l'altro solo alla fase di realizzazione delle opere, non supportati da attestazioni vincolanti sulla funzionalità delle opere, hanno comportato, invece, l'avvio di procedure frammentate, senza vincoli di impegno sul risultato e con assegnazione delle somme "a fondo perduto" (pianificazione triennale delle opere pubbliche tipica degli enti locali). Quasi tutte le amministrazioni comunali, inoltre, hanno deciso di redigere gli elaborati progettuali internamente, avvalendosi del personale in servizio, stimolato dalla possibilità di ottenere elevati incentivi per la progettazione, viste le somme in gioco.

Ne è conseguita la disgregazione del Piano degli Investimenti e della strategia d'intervento concepita dall'Autorità d'ambito di Catania che, già in fase di istruttoria per la assegnazione dei fondi, aveva incardinato le attività di realizzazione delle opere all'interno di un Piano d'Azione generale che contemplava l'ipotesi di una gestione d'ambito in house, sostenuta da un piano economico-finanziario in equilibrio proprio grazie all'imponente contributo del CIPE.

Nell'estate del 2012, l'Autorità d'ambito aveva, inoltre, bandito gare di livello europeo per la fornitura dei servizi di progettazione degli interventi finanziati, affinché, nei tempi fissati dal CIPE (giugno 2013), condizionanti il mantenimento del finanziamento, si potesse disporre di progettazioni qualificate e di livello adeguato per impostare, con adeguate garanzie tecnico-amministrative, un piano di affidamento dei lavori. I bandi per i servizi di progettazione sono stati successivamente ritirati per effetto della legge di liquidazione delle Autorità d'Ambito (l.r.2/2013) del gennaio 2013, che da allora sono guidate da Commissari straordinari e liquidatori.

Già nel decennio precedente, i ritardi nell'avvio del S.I.I., avevano indotto Regione siciliana e ministeri competenti ad erogare (APQ del 2003) i fondi destinati ai depuratori ed alle reti fognarie, (sempre finalizzati a risolvere le procedure di infrazione comunitaria 2004/2034 e 2009/2034), **direttamente ai comuni con l'escamotage di attribuire il cofinanziamento delle opere (obbligatorio) ai futuri enti gestori**, allora in corso di identificazione.

Gli esiti di tale assegnazioni, per l'ambito di Catania, sono stati a dir poco deludenti. Su un importo complessivo pari a circa 70 M€, destinato nel 2003 ad otto amministrazioni comunali:

- il 27% dell'importo **non è stato speso** (impianto di depurazione per l'agglomerato di Acireale);
- con il 60% sono state realizzate opere **non in esercizio** o per le quali **non risulta possibile l'entrata in esercizio** per motivazioni correlate alla impossibilità da parte dei comuni di avviare, con fondi propri di bilancio, la gestione; oppure per erronea individuazione delle priorità di intervento e degli interventi stessi (es. sistema fognario e depurativo dell'agglomerato di Misterbianco, reti fognarie e Vecchio Allacciante di Catania, impianto di depurazione di Palagonia, rete fognaria di Tremestieri, ecc.);
- il 6% è stato destinato ad opere **non completate** per problemi procedurali, ad esempio per errate previsioni progettuali, fallimento impresa, ecc. (impianto di depurazione di Scordia);
- solo il 7% è stato destinato ad opere che sono entrate in esercizio ma che **non raggiungono la conformità di servizio ed ambientale** (impianto di depurazione di Biancavilla, cui è stata revocata l'autorizzazione allo scarico)
- l'1% era relativo a **lavori mai iniziati** (collettori e rete fognaria di Adrano).

Ne è derivato il perdurare delle infrazioni denunciate dalla Comunità Europea ed il conseguente avvio della Causa 565-10, conclusasi con una sentenza di condanna dello Stato Italiano.

Perseverando in questa linea di azione, anche sull'onda degli esiti referendari del giugno 2011, molti amministratori locali e diversi esponenti politici siciliani, in nome della cosiddetta "*ripubblicizzazione del servizio*", hanno ritenuto quindi di dover contrastare l'avvio del servizio idrico integrato in Sicilia e

ritardare le previste e necessarie riforme di livello locale nella, falsa, convinzione che le amministrazioni comunali avrebbero potuto sopperire alla (provocata) inoperatività del sistema AATO/gestore.

Oggi le procedure di utilizzo dei fondi CIPE sono in forte ritardo e sulle amministrazioni locali, passibili di attribuzione di responsabilità erariali, potrebbe gravare anche l'onere del pagamento delle sanzioni europee (per la Sicilia è stato stimato un importo pari a circa 185 milioni di euro per un totale nazionale di 482 milioni di euro). L'avanzamento delle attività di realizzazione degli interventi finanziati dal CIPE (vedi tabella1) è oggi tale che:

- il 3,5% dell'importo (rif. progetto "*Opere fognarie per la salvaguardia dell'area marina protetta isole dei Ciclopi - collettore di convogliamento dei reflui da Capo Mulini al vecchio allacciante del comune di Catania, con recapito finale al depuratore di Pantano D'Arce*") circa 22 milioni di euro), di livello definitivo, redatto dalla struttura commissariale ex OPCM 3852/2010 che ha indetto una procedura di del tipo appalto integrato, è in **stato di fermo** per la presenza di ricorsi, in ogni caso sul progetto grava una criticità **non ancora risolta** attinente la funzionalità della condotta che dovrà ricevere i reflui per condurli al depuratore di Pantano D'Arce di Catania;
- il 0,18% dell'importo (rif. progetto "*Adeguamento depuratore di Palagonia*") è relativo ad un progetto esecutivo, approvato dagli organi competenti, i cui **lavori non risultano ancora appaltati** in quanto si attende l'emanazione del decreto di finanziamento;
- il 21,9% dell'importo (rif. "*Realizzazione impianto di depurazione consortile di Acireale ed estensione reti comunali*") è **in fase di stallo** per mancata localizzazione del sito sul quale realizzare l'impianto di depurazione,
- per il restante 74,72% dei fondi CIPE (circa 453 milioni di euro), **sono ancora in corso le attività di valutazione da parte del Ministero dell'ambiente sull'adeguatezza degli elaborati progettuali sinora prodotti dai comuni**; solo per un intervento (agglomerato di Catania) il Soggetto Attuatore ha avviato le procedure di acquisizione dei pareri finalizzati alla convocazione della conferenza dei servizi.

Nessuno degli interventi risulta corredato da analisi di sostenibilità economico-finanziaria e gestionale, supportato da leve finanziarie alternative quali quelle offerte dal Metodo Tariffario Idrico e di valutazioni sulle ricadute tariffarie.

I gravi ritardi rilevati, hanno già indotto il governo a prevedere (art.7 dello "Sblocca Italia") specifiche procedure di **commissariamento** per gli interventi per i quali non risulteranno contratte obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV) alla data del 30.09.2015 (coincidenti con il contratto con le imprese), con opzioni **di definanziamento e costituzione di un nuovo fondo**.

Già in sede di conversione del decreto legge "Sblocca Italia", diversi soggetti si sono spesi nel promuovere la necessità di dover prevedere procedure di utilizzo dei fondi pubblici "efficaci". Ad esempio l'"Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico" aveva auspicato l'inserimento, nella norma, di un coordinamento del fondo destinato ad opere idriche con i criteri del regolatore nazionale e dei regolatori locali (le nuove AATO). Tali principi sono stati introdotti, come detto, con la legge di stabilità 2015 ma solo per le nuove assegnazioni, **al momento quindi il processo di risoluzione delle procedure di infrazione per l'ambito di Catania e l'utilizzo dei fondi CIPE, anche nel caso dell'avvio di un commissariamento emergenziale, non risulta correlato e sostenuto da una visione di "area vasta"**, anche per la mancata emanazione della legge di riforma del sistema di *governance* locale, ritardo che, sempre in virtù dello "Sblocca Italia", comporterà la nomina di un ulteriore commissario *ad acta* per inadempimento della Regione siciliana.

L'avvio di procedure commissariali appare, quindi, imminente per la Sicilia: è auspicabile però in tale contesto che, tali procedure emergenziali, vengano rivolte non solo al rispetto della tempistiche di

esecuzione dei lavori ma, principalmente e soprattutto, al riallineamento del processo di utilizzo dei fondi europei con le regole che caratterizzano il S.I.I., replicare la nascita di grandi strutture, finalizzate alla promozione di grandi appalti, lontane dai territori potrebbe rivelarsi, come già in altri ambiti, una scelta fallimentare.

Precedenti esperienze negative di poteri commissariali già vissute nell'ATO di Catania, portano ad auspicare strutture volte a favorire più modello di cooperazione tra i soggetti responsabili e garantire lo snellimento delle procedure ordinarie, utilizzando canoni di intervento da identificarsi *ex ante*, piuttosto che tentare di risolvere problemi di dettaglio operativo utilizzando procedure straordinarie, a volte non appropriate e astrattamente definite.

Nell'ambito di Catania, ad esempio, per espressa indicazione del Ministero dell'ambiente, nel giugno 2010, un intervento destinato alla attivazione del servizio fognario nell'area del "castellese", limitrofa al comune di Catania, con risanamento di una importante Area Marina Protetta ("Isole Ciclopi"), fu acquisito dalla Struttura commissariale ex OPCM 3852/2010, per gravi motivi di emergenza ambientale. La Struttura avviò, con urgenza, affidamenti diretti per le attività di progettazione, mentre per la fase di approvazione del progetto, espletata *in primis* mediante l'iter ordinario (approvazione da parte della Commissione regionale LL.PP), furono necessari ben 18 mesi prima che la struttura commissariale "decidesse" di attivare i poteri sostitutivi (approvando quindi essa stessa il progetto) in conseguenza della seconda restituzione da parte della Commissione regionale LL.PP, per vizi di forma e di contenuto degli elaborati.

Già al tempo, era chiaro il motivo che condizionava e condiziona ancora oggi la cantierabilità dell'opera, cioè la mancata funzionalità del recapito finale dei reflui, il cosiddetto Vecchio Allacciante, di competenza del Comune di Catania, ancora oggi non in esercizio.

Per tale ragione, anche nei confronti del Vecchio Allacciante furono attivati i poteri della Struttura Commissariale, ma le attività rimasero, anche in questo caso, circoscritte alla sola fase procedimentale di ristrutturazione di un breve tratto dell'opera senza incidere, quindi, sui processi realmente determinati che avrebbero potuto garantire la funzionalità di tutte e due le opere.

La conseguenza tangibile è che, nonostante due interventi emergenziali, al momento non esiste alcuna previsione certa sui tempi e sui costi della completa rifunionalizzazione del collettore Vecchio Allacciante, fondamentale non solo per la riqualificazione di una importante Area Marina protetta ma anche per l'avvio del servizio fognario e depurativo dell'area metropolitana di Catania.

Al tempo, tra l'altro, le funzioni del Soggetto Attuatore dell'Ufficio del Commissario delegato ex OPCM 3852/2010 e quelle di Direzione Generale del Dipartimento regionale delle Acque e dei Rifiuti erano in capo allo stesso soggetto, fortunosa coincidenza che aveva determinato la creazione di importanti aspettative di ricevere, con gli interventi emergenziali, azioni di ben più ampio respiro, in grado di incidere efficacemente nel processo di sviluppo in Sicilia della cultura della gestione unitaria dei servizi idrici a scala sovra comunale.

Il caso mostrato è esemplificativo, certamente, della necessità di dover prevedere, per risolvere le infrazioni in Sicilia, l'avvio di interventi in via emergenziale ma anche della necessità di fare in modo che gli stessi possano, prioritariamente, incidere sull'intero circuito di competenze e di interessi collettivi necessari per l'avvio di una filiera organizzativa complessa, come quella del servizio idrico integrato, troppo spesso interrotto da atteggiamenti demagogici ed interessi particolaristici ed opportunistici di pochi.