

cui si pone l'esigenza di velocizzare le procedure di spesa, per l'imminente scadenza dei termini previsti, di una dispersione delle risorse tra una molteplicità di interventi non riconducibili ad un disegno coerente ed organico.

#### **4. I risultati del ciclo dei fondi strutturali 1994-1999: i riflessi sull'andamento dell'economia meridionale negli anni 1996-2001**

Il giudizio favorevole, ampiamente condiviso, sui risultati, in termini quantitativi, di realizzazione della spesa è stato accompagnato, nel corso dell'indagine conoscitiva, da riserve ed osservazioni critiche, altrettanto diffuse, sulla qualità degli interventi realizzati e sulla loro incidenza ai fini della crescita dei territori interessati, con particolare riferimento alle regioni meridionali.

Da più parti si è rilevata l'ingente entità di risorse, pari a circa 31.850 milioni di euro (quasi 61.700 miliardi di lire) che il ciclo di fondi strutturali 1994-1999 ha messo a disposizione delle regioni obiettivo 1. Nel periodo 1996-2001 la spesa totale prevista nel Quadro Comunitario di Sostegno è stata pari in media a circa l'1% del prodotto interno lordo delle regioni obiettivo 1; la componente di spesa in conto capitale è stata pari al 5,4% degli investimenti totali annui.

Queste risorse sono state quasi interamente spese. La realizzazione degli interventi compresi nella programmazione dei fondi non pare, peraltro, aver determinato sull'economia meridionale effetti corrispondenti alle dimensioni dell'impegno finanziario. In altre parole, non si è assistito ad un'accelerazione dell'economia meridionale che l'entità delle risorse disponibili avrebbe potuto permettere.

Sarebbe senza dubbio eccessivo sostenere che gli interventi realizzati nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali non abbiano avuto alcuna incidenza sull'andamento delle principali grandezze dell'economia meridionale.

Come è stato osservato, in particolare, dalla SVIMEZ, la programmazione dei fondi strutturali ha esercitato un'azione assai rilevante di sostegno al tessuto economico meridionale in un periodo caratterizzato, a livello nazionale, dal forte contenimento della spesa pubblica e da un considerevole ampliamento del grado di apertura dell'economia del paese.

Questo sostegno non ha mancato di riflettersi sui risultati dell'economia del Mezzogiorno. Sulla base dei dati forniti dalla SVIMEZ, le regioni meridionali, nel periodo 1996-2001, hanno registrato un tasso medio annuo di crescita del PIL pari al 2,1% e superiore di due decimi di punto rispetto al resto del paese. Negli ultimi cinque anni (1999-2003), secondo quanto indicato nel Rapporto annuale del dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, il tasso medio annuo di sviluppo del Sud è risultato pari all'1,7%, rispetto all'1,4% del Centro-Nord.

Questi risultati appaiono ancora più favorevoli se posti a confronto con i dati del periodo tra il 1991 e il 1995, nel quale la crescita media annua del PIL nel Mezzogiorno era stata dello 0,2%, a fronte di un tasso di crescita dell'1,6% registrato nel Centro-Nord.

Analogamente, ad una netta contrazione della spesa per investimenti che l'economia meridionale aveva evidenziato nella prima metà degli anni novanta (in media, - 7,7% l'anno) ha fatto riscontro, negli anni 1996-2001, un tasso di incremento medio degli investimenti fissi lordi del 4,2%, superiore a quello registrato nel Centro-Nord (4%).

Anche la quota delle esportazioni del Mezzogiorno rispetto al totale dell'economia nazionale è aumentata dal 9,3% del 1995 al 10,9% del 2001.

Per quanto concerne gli indicatori relativi all'occupazione, il numero totale delle unità di lavoro, che nel Sud era rimasto sostanzialmente stazionario per cinque anni, dal 1995 al 1999, registrando un incremento percentuale dell'1,16% (da 6.316.800 unità di lavoro nel 1995 a 6.390.200 nel 1999) è aumentato, nei successivi 3 anni del 3,92% (fino a 6.640.800 nel 2001).

Nonostante questi dati indubbiamente positivi, l'utilizzo del complesso delle risorse messe a disposizione nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 1996 non ha inciso in misura rilevante sui divari che l'economia delle regioni meridionali continua a presentare rispetto al resto del paese. Il PIL pro capite nelle regioni del Sud Italia rimane, ancora nel 2001, di oltre 40 punti percentuali inferiore rispetto a quello delle regioni del Centro-Nord. Anche il tasso di occupazione presenta un differenziale di circa 30 punti percentuali. Il divario relativo ai tassi di produttività si è ridotto in misura limitata e, come è stato osservato nel corso dell'audizione della SVIMEZ, nel settore manifatturiero si è addirittura accresciuto.

E' stato, inoltre, rilevato che, sebbene il tasso di crescita del PIL del Mezzogiorno sia stato negli ultimi anni superiore a quello del Centro-Nord, contrariamente a quanto era accaduto per tutta la prima parte degli anni novanta, la differenza risulta notevolmente inferiore rispetto all'entità delle risorse destinate alle regioni obiettivo 1.

## **5. La qualità della spesa**

L'incidenza limitata che il ciclo di fondi strutturali 1994-1999 ha esercitato rispetto agli andamenti complessivi dell'economia meridionale è stata concordemente attribuita a carenze ed elementi critici che sono emersi in relazione alla natura degli interventi effettuati.

Si è, infatti, osservato che, nonostante il raggiungimento di elevati livelli di impiego delle risorse stanziate, le modalità con cui tali risorse sono state spese non hanno permesso di rafforzare in misura significativa le capacità di sviluppo dei territori interessati.

Questo giudizio è stato motivato, nel corso dell'indagine conoscitiva, con riferimento a un insieme di aspetti critici che sono emersi in ordine alla individuazione e alla concreta realizzazione degli interventi finanziati nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali.

In primo luogo, si è rilevato che il quadro comunitario di sostegno 1994-1999 ha comportato una eccessiva dispersione di risorse tra numerose misure. Sono stati adottati oltre 50 diversi strumenti di programmazione: 11 programmi operativi affidati alle regioni; 24 programmi operativi affidati ai Ministeri; 18 sovvenzioni globali, di cui 7 di competenza delle amministrazioni centrali e 11 di competenza delle regioni. Nell'ambito di questi documenti di programmazione sono state previste e realizzate oltre 850 misure specifiche.

La frammentazione degli interventi è dipesa, oltre che dal loro numero, anche dalla scarsa coerenza tra le diverse azioni intraprese, riconducibile all'assenza, nell'ambito della programmazione, di linee d'azione coerenti e ben definite. In relazione a questo aspetto è stata a più riprese sottolineata la mancata integrazione tra la programmazione comunitaria e le politiche perseguiti a livello nazionale e regionale. Le risorse messe a disposizione dalla programmazione comunitaria hanno, anzi, spesso svolto una funzione sostitutiva, dal momento che sono state destinate al finanziamento di interventi la cui attuazione era, comunque, prevista in altre sedi di programmazione. Di conseguenza, spesso è venuto meno il carattere addizionale che i fondi strutturali avrebbero dovuto presentare.

Anche gli strumenti ai quali si è fatto ricorso per incrementare la modesta capacità di spesa che si era registrata nei primi anni della programmazione — quali l'utilizzo di “progetti sponda” già disponibili, l'assunzione di impegni di spesa in misura superiore ai finanziamenti stanziati (*overbooking*), la redistribuzione delle risorse tra i diversi programmi operativi e l'inserimento di nuovi programmi —, se hanno permesso di raggiungere elevate percentuali di impiego delle risorse, hanno, peraltro, ulteriormente indebolito la coerenza del quadro programmatico complessivo.

Gli elementi di criticità individuabili nella fase di programmazione sono da porre in relazione con difficoltà e carenze manifestate dalle amministrazioni

competenti sia ad elaborare gli strumenti programmatici che a gestire l'attuazione degli interventi in essi compresi.

Innanzitutto, è mancata la capacità di individuare interventi prioritari, di portata significativa, che avrebbero potuto incidere in modo rilevante e duraturo sulle condizioni, anche di contesto, da cui dipendono le prospettive di sviluppo del territorio. La frammentazione della programmazione si è tradotta, in sostanza, in una dispersione delle risorse tra un gran numero di iniziative di impatto limitato, non integrate rispetto a finalità unitarie.

Questa difficoltà è riconducibile, più a fondo, ad una grave carenza nell'elaborazione progettuale che non ha permesso alle amministrazioni di disporre di piani di intervento sui quali concentrare la destinazione delle risorse. Di fronte alle scadenze vincolanti imposte dalla programmazione comunitaria le amministrazioni sono state indotte a utilizzare i finanziamenti disponibili per far fronte ad esigenze da tempo presenti o per attuare iniziative di scarso rilievo, organizzate in tempi rapidi, senza riuscire a ideare progetti innovativi e capaci di incidere in misura significativa sulla realtà economica e sociale delle aree interessate.

Più in generale le amministrazioni italiane hanno trovato difficoltà a gestire le complesse procedure di programmazione e attuazione degli interventi disciplinate dalla normativa comunitaria. Tali difficoltà sono risultate particolarmente evidenti relativamente agli aspetti che avrebbero richiesto un saldo coordinamento tra diversi soggetti pubblici e tra diversi livelli di governo.

In alcune audizioni (Confindustria, sindacati, Confcommercio, Confesercenti e Confapi) è stato lamentato altresì lo scarso coinvolgimento delle parti sociali, nonostante che la disciplina dei fondi strutturali si ispiri, tra gli altri, al principio del partenariato. In proposito si è osservato che, sebbene presenti nei Comitati di sorveglianza, le parti sociali sono intervenute soltanto in misura insoddisfacente nelle fasi di elaborazione progettuale degli interventi

e di formazione delle decisioni. Un ruolo più ampio dei soggetti rappresentativi delle diverse realtà economiche e sociali avrebbe potuto, secondo quanto sostenuto nelle audizioni indicate, contribuire ad individuare con maggiore chiarezza le principali esigenze richieste dallo sviluppo, in modo da concentrare su di esse l'impiego dei finanziamenti.

Anche in fase di valutazione è stato effettuato un monitoraggio quantitativo della spesa, ma non sono state adeguatamente sviluppati e posti in opera strumenti di controllo degli aspetti qualitativi dei progetti. L'insieme di organi e di procedure di valutazione, assai articolato e complesso, si è concentrato, in misura assolutamente preponderante, a verificare i tempi e l'entità di realizzazione delle spese, dedicando un'attenzione limitata e insufficiente all'incidenza, in termini di crescita economica e sociale, che le concrete modalità di impiego dei finanziamenti potevano esercitare.

Il giudizio generale di dispersione nell'uso delle risorse, dovuta alla mancata individuazione di un numero limitato di priorità in relazione alle quali sviluppare una programmazione integrata, è stato in particolare riferito, in modo sostanzialmente unanime, alla dotazione infrastrutturale. In proposito è stato rilevato che la quota di risorse destinate alle infrastrutture si è ridotta rispetto al precedente quadro comunitario di sostegno, passando dal 40 al 35%. Con particolare riferimento all'attuazione delle infrastrutture si sono manifestate, inoltre, difficoltà e carenze di progettualità.

Ne è derivato che, al termine del periodo di programmazione, si è mantenuto il grave divario esistente a livello infrastrutturale tra le regioni obiettivo 1 e la restante parte del paese, che viene stimato in un valore percentuale di circa il 40%. Questo dato risulta particolarmente preoccupante, in quanto le infrastrutture rappresentano uno dei principali fattori di contesto che possono rafforzare in misura significativa le potenzialità di crescita economica del territorio e le capacità di attrazione degli investimenti.

## 6. Gli interventi realizzati in specifici settori (riqualificazione urbana, formazione professionale, commercio e turismo, agricoltura).

Le considerazioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva con riferimento alla generalità della programmazione dei fondi strutturali per il periodo 1994 – 1999 hanno trovato conferma nelle linee di analisi relative a singoli settori che sono state sviluppate in alcune audizioni.

I rappresentanti dei Comuni, ascoltati nella seduta del 3 aprile 2003, si sono soffermati sugli interventi di riqualificazione urbana che hanno coinvolto i rispettivi enti. Si è trattato, quasi sempre, di interventi compresi nel programma di iniziativa comunitaria URBAN relativo all'Italia; nel caso della città di Potenza, che non era stata inserita in URBAN, gli interventi effettuati sono stati definiti, invece, nell'ambito del POP Basilicata.

Le esperienze particolari hanno determinato giudizi e valutazioni diversificati. Le risorse a disposizione sono state, nei casi illustrati, impiegate in ampia misura. Si è peraltro osservato, in generale, che le risorse sono state destinate a progetti, che, per quanto utili e validi di per se stessi, non sono stati in grado, tuttavia, di esplicare un'azione generale di rivitalizzazione del tessuto urbano nel suo complesso. Gli enti locali hanno sottolineato le difficoltà che sono emerse nell'esecuzione delle procedure, con particolare riferimento ai rapporti con altre amministrazioni (specificamente le regioni) e con gli enti finanziatori.

Rilievi sono stati avanzati in relazione ai programmi nel settore della formazione (su cui sono intervenuti, in particolare, Confindustria, i rappresentanti delle regioni ascoltate e i sindacati). Confindustria ha sottolineato, in particolare, che le attività di formazione svolte dalle regioni e finanziate nell'ambito dei fondi strutturali non si sono dimostrate coerenti con le tipologie di domande formative sollecitate dalle imprese.

Nel corso dell'audizione dei sindacati sono state ricordate le difficoltà incontrate nell'utilizzazione del fondo sociale nelle regioni del Mezzogiorno,

dove gli interventi sono stati destinati esclusivamente all'attuazione di una politica "passiva" consistente in attività di formazione in risposta alla disoccupazione di lunga durata. Sono stati peraltro sottolineati l'efficienza e i buoni risultati, anche in paragone ad altri strumenti, dei patti territoriali per l'occupazione e si è registrato, in positivo, che nell'ambito della nuova programmazione sono stati attivati interventi di carattere innovativo, rispondenti alle esigenze di inserimento nel mondo del lavoro che nelle regioni meridionali sono ampiamente diffuse.

Anche i rappresentanti delle regioni (in particolare i rappresentanti di Puglia e Campania) hanno evidenziato le difficoltà di spesa che, nel periodo 1994-1999, sono emerse con riferimento ai finanziamenti relativi al fondo sociale europeo. In Puglia, in conseguenza del sequestro disposto dalla magistratura sulle risorse relative al fondo sociale europeo per un importo di 500 miliardi di lire, è stata approvata una riforma che ha permesso di sbloccare i fondi sequestrati e che ha disposto l'abolizione dell'albo dei cosiddetti formatori. Tale riforma, nel giudizio del Presidente della regione, ha consentito di utilizzare con maggiore flessibilità i fondi per la formazione stanziati nel ciclo 2000-2006.

Le associazioni rappresentative dei commercianti (seduta del 13 marzo 2003) hanno ricordato le difficoltà che sono emerse nell'utilizzo delle risorse destinate al settore del turismo. Tali risorse, in fase di riprogrammazione, sono state ridotte in misura significativa, per essere trasferite ad altri settori. Le principali cause delle difficoltà incontrate sono individuabili nella complessità delle procedure da seguire e nei problemi di coordinamento tra la pluralità di soggetti coinvolti nella fase di attuazione.

Le medesime associazioni hanno, inoltre, lamentato l'esclusione dal ciclo dei fondi strutturali 1994-1999 del settore del commercio, con l'eccezione di una sovvenzione globale rivolta allo sviluppo di filiere dell'abbigliamento e dell'alimentazione. Nella programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 il

commercio è stato inserito tra i settori destinatari di finanziamenti, anche se soltanto nell'ambito della programmazione regionale.

Le associazioni rappresentative degli agricoltori, nell'audizione del 9 aprile 2003, e l'Istituto nazionale di economia agraria (INEA), nell'audizione del 30 settembre 2003, hanno delineato un quadro generale dell'utilizzo dei fondi strutturali destinati al settore agricolo. Gli interventi sono stati attuati sia nell'ambito del quadro comunitario di sostegno dell'obiettivo 1, sia nell'ambito degli obiettivi specifici, concernenti il settore agricolo, e relativi all'obiettivo 5 a), rivolto alle imprese agricole, e all'obiettivo 5 b), relativo alle aree del Centro-nord, nelle quali si è operato attraverso i documenti unici di programmazione. L'agricoltura, infine, è stata interessata, su tutto il territorio nazionale, dal programma di iniziativa comunitaria LEADER.

Le risorse destinate al settore agricolo ammontavano complessivamente a 9,4 miliardi di euro (il 19% della spesa totale), di cui circa la metà è stata riservata alle regioni obiettivo 1.

La destinazione di spesa più importante è stata rappresentata dall'ammodernamento delle imprese. Altre finalità di spesa perseguiti hanno interessato le infrastrutture e lo sviluppo rurale. Una modesta capacità di spesa si è registrata per il programma operativo multiregionale relativo alla valorizzazione e alla promozione dei prodotti agricoli. Le azioni comprese nell'obiettivo 5 b) hanno riguardato soprattutto le imprese di piccole dimensioni. L'iniziativa comunitaria LEADER (per la quale sono state stanziate risorse aggiuntive per 873 milioni di euro) si è principalmente orientata verso il turismo rurale e la valorizzazione dei prodotti locali.

Pur rilevando i dati positivi in termini di rapporto tra spesa realizzata e spesa programmata, le associazioni di categoria hanno tuttavia lamentato il modesto livello di efficacia e di qualità degli interventi attuati. Le ragioni di queste carenze sono state ricondotte ai ritardi nei tempi di programmazione, che hanno imposto di concentrare tutti gli sforzi nell'assicurare elevati livelli di

spesa; alla scarsa integrazione tra i diversi programmi; all'assenza di strumenti di valutazione economica, che permettessero di misurare, in termini di sviluppo, i benefici prodotti dalle misure realizzate. E' stato inoltre osservato che gli interventi attuati hanno avuto per lo più carattere tradizionale, mentre sono in genere mancati interventi di sviluppo integrato del territorio e, per quanto concerne specificamente le imprese agricole, non si è riusciti a favorirne in misura significativa la crescita dimensionale e rafforzarne le capacità di finanziamento.

## 7. Gli interventi nel settore delle risorse idriche.

Particolare attenzione, nel corso dell'indagine conoscitiva, è stata dedicata ai profili che attengono all'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali per il finanziamento degli interventi nel settore idrico, anche in considerazione dell'endemica situazione di carenza nell'approvvigionamento d'acqua che colpisce le regioni meridionali, specie nella stagione estiva.

L'ISTAT, nel corso dell'audizione del 2 ottobre 2003, ha presentato i risultati di una ricerca riguardante la distribuzione dell'acqua potabile in Italia, riferiti all'anno 1999, da cui emerge che nell'Italia meridionale viene erogata una quantità di acqua *pro capite* (214 mila metri cubi) nettamente inferiore a quella erogata nelle altre aree del Paese (323.000 metri cubi nel nord ovest, 268.000 metri cubi nel nord – est e 275.000 metri cubi nel centro). Il dato relativo alle regioni insulari è soltanto leggermente superiore a quello delle regioni meridionali, attestandosi a 236.000 metri cubi.

La medesima ricerca evidenzia, inoltre, che nelle regioni dell'Italia meridionale e insulare è assai più alta la differenza percentuale tra l'acqua immessa in rete e l'acqua erogata: tale differenza, che nell'Italia settentrionale e centrale si attesta su valori compresi tra il 21,2 e 27,5%, nell'Italia meridionale e insulare aumenta rispettivamente fino al 37 e al 35,1%.

Questo ultimo dato appare assai significativo in quanto conferma il giudizio, più volte espresso nel corso dell'indagine conoscitiva, secondo il quale l'insufficienza di acqua nel Mezzogiorno dipende non soltanto da una scarsa dotazione di infrastrutture idriche, ma anche dallo stato di degrado delle reti esistenti, che determina una forte dispersione nelle fasi di erogazione e distribuzione dell'acqua.

Allo scopo di far fronte ai problemi emersi, il Quadro comunitario di sostegno ha previsto un apposito Programma Operativo Multiregionale (POM) "Risorse idriche", di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e specifici interventi nell'ambito dei singoli Programmi Operativi Plurifondo (POP), gestiti a livello regionale.

Sugli interventi nel settore idrico, attuati nel quadro dei programmi regionali, hanno fornito dati e valutazioni i rappresentanti delle regioni Campania, Puglia e Sicilia, intervenuti nella seduta del 27 marzo 2003.

In particolare, la Regione Puglia ha previsto un'apposita misura "Acqua", articolata nelle seguenti azioni: risanamento delle reti di distribuzione idrica, potenziamento degli acquedotti, ammodernamento degli impianti di irrigazione pubblica e riuso delle acque reflue. Due ulteriori azioni, finalizzate al potenziamento del sistema di depurazione e delle reti di fognatura a servizio dei centri urbani, erano comprese nel sottoprogramma Ambiente del programma regionale.

Al 31 dicembre 2001, le risorse finanziarie, destinate alle azioni della misura Acqua, che ammontavano complessivamente a 120 milioni di euro, risultavano quasi interamente spese (118 milioni di euro, pari al 98% della spesa programmata). Anche gli obiettivi, fissati in termini di indicatori fisici, risultavano raggiunti.

Analoghi risultati si registravano con riferimento alle azioni comprese nel sottoprogramma Ambiente, alle quali era stata riservata una dotazione finanziaria di 110 milioni di euro. L'entità della spesa, a fine dicembre 2001,

superava considerevolmente la disponibilità programmata, attestandosi a 160 milioni di euro.

Nonostante il sostanziale raggiungimento degli obiettivi previsti per quanto concerne la quota di risorse impegnate rispetto a quelle disponibili, i rappresentanti della regione Puglia hanno segnalato che non è stato possibile conseguire una piena riuscita del POP per l'insoddisfacente livello di coordinamento tra le diverse iniziative e i soggetti abilitati ad avvalersi delle medesime risorse. In altri termini, si è evidenziata una parziale dispersione delle risorse e delle iniziative, in assenza di una logica unitaria di programmazione; ciò si è tradotto nel mancato conseguimento di un apprezzabile miglioramento nella erogazione di acqua e nello stato di conservazione della rete.

In confronto con la programmazione 1994-1999, i rappresentanti della Regione Puglia hanno, peraltro, evidenziato i significativi progressi che sono stati raggiunti nella definizione del programma operativo per il periodo 2000-2006, anche alla luce dell'esperienza maturata nel periodo precedente.

Anche i rappresentanti delle associazioni di categoria degli agricoltori, nel corso dell'audizione del 9 aprile 2003, hanno posto l'accento sul rischio di assumere una prospettiva meramente quantitativa nella valutazione dei risultati ottenuti, che si basi sul mero dato della percentuale di risorse impegnate, senza considerare i profili qualitativi, che sono invece essenziali, attenendo alla verifica del concreto contributo che le risorse utilizzate hanno assicurato al miglioramento del servizio.

La regione Puglia ha inoltre sottolineato alcuni specifici elementi di criticità connessi al riutilizzo delle acque reflue, tra i quali si segnalano l'assenza di una specifica regolamentazione in materia e gli elevati costi della tariffa del servizio di manutenzione ed esercizio degli impianti di affinamento delle acque depurate.

Anche la regione Sicilia ha previsto una specifica misura, riguardante gli interventi finalizzati all'approvvigionamento idrico, nell'ambito della quale, al 31 dicembre 2001, tutte le 156 iniziative progettate sono state realizzate e sono stati assunti impegni in percentuale superiore al 120% rispetto alle risorse programmate. I rappresentanti della regione Sicilia hanno, peraltro, condiviso i giudizi espressi da quelli della regione Puglia circa la necessità di una migliore programmazione delle risorse.

Le carenze e la discontinuità che si registrano nell'approvvigionamento idrico, oltre a creare gravi disagi alla popolazione civile, si ripercuotono in misura fortemente negativa anche sul sistema produttivo.

Il settore più colpito è senza dubbio quello dell'agricoltura, che assorbe una quota particolarmente consistente dell'acqua complessivamente disponibile. Va, in proposito, rilevato che i danni che il settore subisce sono particolarmente accentuati nel Mezzogiorno dove tuttora risulta più elevata l'incidenza dell'agricoltura nella composizione del prodotto lordo.

Su tali specifici aspetti sono intervenuti, in particolare, i rappresentanti delle associazioni di categoria degli agricoltori, che hanno segnalato, tra le altre cose, il ritardo con il quale sono stati approvati i programmi operativi relativi al POP 1994-1999. Infatti, al 1996, ancora dovevano essere approvati numerosi programmi operativi. Nella fase 2000-2006, questo problema è stato in parte superato: l'approvazione dei programmi operativi, infatti, è stata più rapida, sebbene non sia stato possibile evitare una corsa contro il tempo per impedire che i fondi dell'obiettivo 1 venissero perduti, in base alla regola che prevede il disimpegno automatico dei fondi non utilizzati entro due anni dall'impegno di spesa.

Un quadro informativo dettagliato e documentato, concernente in modo specifico le risorse idriche disponibili per finalità di irrigazione, è stato offerto dai rappresentanti dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA), nell'audizione del 30 settembre 2003. Nell'ambito del POM Risorse idriche,

all’Istituto è stato commissionato uno studio sulle realtà irrigue delle regioni obiettivo 1, di cui la documentazione consegnata in occasione dell’audizione ha dato ampio conto.

Lo studio dell’INEA, sebbene affidato soltanto nel 1997, quando l’individuazione degli investimenti da realizzare era già stata effettuata, ha tuttavia posto rimedio ad una situazione di assoluta mancanza di informazioni e di strumenti di misurazione, consentendo di evidenziare le criticità della rete irrigua delle regioni obiettivo 1. L’indagine si è concentrata su tre aspetti: la disponibilità idrica e i fabbisogni di acqua per l’irrigazione; le problematiche legate alla superficie irrigata; lo stato delle infrastrutture.

Per sopperire alla carenza dei dati sui consumi, è stata svolta un’indagine specifica sui fabbisogni irrigui dalla quale è emerso che, nel territorio delle regioni obiettivo 1, il rapporto tra la disponibilità di acqua e i fabbisogni irrigui è pari complessivamente al 91%. Il dato aggregato non è tuttavia rappresentativo di una distribuzione territoriale regionale fortemente eterogenea. Mentre Abruzzo, Calabria e Campania hanno una disponibilità di acqua ad uso irriguo superiore di oltre due volte ai rispettivi fabbisogni, le altre quattro regioni presentano situazioni notevolmente deficitarie; la Sicilia, per esempio, ha una disponibilità media, che copre solo il 28% del proprio fabbisogno.

In proposito, lo studio dell’INEA ha prospettato la possibilità di utilizzo delle acque reflue, che in alcune zone potrebbe incrementare la disponibilità delle risorse idriche fino al 60-70%.

Per quanto concerne il secondo profilo dello studio, l’analisi tramite il telerilevamento ha permesso di misurare la superficie complessivamente irrigata nelle regioni dell’obiettivo 1, che risulta pari a circa 1.150.000 ettari. Il 66% dell’estensione totale, peraltro, non beneficia dell’irrigazione dei consorzi, ma è attrezzato con forme di irrigazione cosiddette private (pozzi, prelievi da falde, ecc...). Per quanto riguarda i consorzi, inoltre, la superficie

effettivamente irrigata (395.000 ettari) rappresenta solo il 47,6 % della superficie attrezzata per l'irrigazione (830.000 ettari).

L'elemento di criticità più significativo emerso dall'analisi dell'INEA consiste, peraltro, nel fatto che, nella fase di erogazione dell'acqua, si determinano sprechi valutabili in una percentuale che oscilla dal 30 al 50%. Le carenze di approvvigionamento sono, pertanto, riconducibili in maniera determinante al mancato completamento di opere avviate nel passato e, più in generale, ad uno stato di obsolescenza strutturale delle reti dovuto a un'insufficiente manutenzione ordinaria e straordinaria.

Sotto il profilo tecnico, la SOGESID (Società gestione impianti idrici), nella sua audizione del 16 ottobre 2003, ha confermato la rilevanza, già evidenziata dall'INEA con riferimento alle risorse irrigue, del problema delle perdite nei sistemi di adduzione e distribuzione, che arrivano al 60% di dispersione in Abruzzo e in Sicilia.

L'analisi del livello di servizio, dal punto di vista dell'utenza, dimostra una forte discontinuità nell'erogazione idrica nelle regioni del Mezzogiorno: dal 1996 al 2001 è aumentata dal 20% al 32% la percentuale di famiglie, che percepiscono irregolarità nella fornitura di acqua, con un'insoddisfazione tripla rispetto al resto d'Italia. L'obiettivo del quadro comunitario di sostegno è di riportare entro il 2008 l'incidenza della discontinuità di fornitura ad un livello pari al 13,5%.

Rispetto ai risultati soltanto parzialmente soddisfacenti emersi a conclusione del periodo 1994-1999, il nuovo ciclo dei finanziamenti comunitari 2000-2006 si caratterizza, secondo un giudizio ampiamente condiviso, per significativi progressi soprattutto per quanto concerne un migliore coordinamento della programmazione finanziaria e il conseguimento di standard più elevati nell'efficacia della gestione operativa.

In proposito, i rappresentanti delle regioni hanno evidenziato che, rispetto alla gestione 94-99, la novità principale, sul piano ordinamentale, è

rappresentata dal fatto che l'individuazione e la realizzazione degli interventi nel campo delle risorse idriche è subordinata alla previa definizione, a livello regionale, di un quadro programmatico strutturato. A tal fine, si individua nella stipula degli accordi di programma-quadro (APQ) Stato-Regioni la sede cui affidare la definizione del complesso degli interventi infrastrutturali, da realizzare nel territorio regionale, e il loro finanziamento attraverso il concorso di tutte le risorse disponibili (fondi comunitari, risorse statali e regionali, contributi di privati).

La Regione Puglia ha siglato il 17 marzo del 2003 l'Accordo di programma-quadro per le risorse idriche, che consente di mobilitare risorse comunitarie e nazionali per un importo complessivo di un miliardo e 76 milioni di euro, realizzando un concreto progresso nella direzione di una logica unitaria di programmazione degli investimenti. Anche la Regione Sicilia ha siglato un accordo di programma-quadro il 10 ottobre 2002.

Attraverso gli accordi di programma-quadro si definisce, a livello regionale e, quindi, con riferimento ad un ambito territoriale sufficientemente ampio, il quadro delle priorità e degli obiettivi da realizzare. In questo modo si determina un evidente miglioramento nella destinazione delle risorse disponibili, evitandone la dispersione per interventi che non risultino riconducibili ad una logica coerente. Si realizza, così, un processo di responsabilizzazione delle istituzioni competenti, chiamate ad operare scelte precise in una prospettiva organica, nella quale le diverse esigenze devono essere contemperate, verificandone la compatibilità rispetto ai diversi vincoli esistenti, a partire da quelli ambientali e finanziari.

L'esigenza di uno stretto partenariato tra enti locali, parti sociali e amministrazioni responsabili dei programmi operativi, è stata fortemente sottolineata nell'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni agricole. Si è in particolare evidenziato che in questo modo si otterrebbe il vantaggio di