ANNESSO N. 3

allo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'anno finanziario 1978

RELAZIONE

ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI

(E. A. S.)

ESERCIZIO FINANZIARIO 1976

RELAZIONE
SULL'ANDAMENTO DELL'ENTE ACQUEDOTTI SICILIANI

ESERCIZIO FINANZIARIO 1976

1.0. CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. *Premesse.*

Nella presente relazione si ritiene opportuno procedere preliminarmente alla verifica della diagnosi condotta con la relazione afferente l'esercizio 1975, relativa alla constatazione allora fatta del distacco da sempre lamentato fra necessità pubbliche di servizi acquedottistici e capacità di risposta dell'EAS.

Nella relazione citata si erano individuati due ordini di fattori responsabili di tale insufficienza: un primo ordine fu riconosciuto afferente la sfera pubblica, ed un secondo ordine nelle carenze strutturali interne dell'Ente.

Si accennava inoltre ad un terzo ordine di fattori collegati alla realtà sociale del Paese, che comprime su scala nazionale i tassi d'incremento dell'attività produttiva del settore pubblico.

1.2. *Insufficienze strutturali dipendenti da imperfetta collocazione dell'EAS nel settore pubblico.*

Con legge del 19 gennaio 1942 veniva costituito l'EAS e ne venivano stabiliti il carattere di Ente pubblico e la competenza per la Sicilia a costruire e gestire acquedotti per conto dello Stato.

Con la legge n. 70 del 20 marzo 1975, se ne è ulteriormente definita la fisionomia quale Ente parastatale, mentre immodificata è rimasta la competenza stabilita dalla legge istitutiva.

Le procedure poste in essere per il passaggio degli impianti idrici alla gestione dell'EAS sono rimaste però vincolate, con il rilancio delle autonomie degli Enti locali conseguente all'avvento del regime democratico, alla volontà delle Amministrazioni comunali.

Il flusso dei finanziamenti pubblici per la costruzione di nuove opere, per la quasi totalità sostenuto dalla Cassa per il Mezzogiorno sin dal 1954, solo in parte ha interessato l'EAS ed in genere per gli impianti medio-piccoli; il finan-

ziamento dei grossi impianti e degli impianti medio-grandi (ad eccezione degli impianti del Fanaco e dello Scanzano di cui si dirà a parte) è stato direttto ad altri Enti.

Il consolidarsi di alternative alla gestione dell'EAS sia degli impianti che nei finanziamenti per nuove opere ha di fatto comportato una progressiva riduzione del ruolo dell'EAS ai margini stessi dell'interesse pubblico; con distorsioni abnormi delle leggi istitutive, quali:

a) l'EAS è forse l'unico Ente pubblico la cui competenza non è dichiarata esclusiva nel settore in cui opera. Coesistono infatti, con quella dell'EAS in Sicilia, diverse forme di gestione degli acquedotti: dalle gestioni comunali alle aziende, ai consorzi, per non dire anche di talune gestioni private;

b) l'ampiezza dell'area coperta dall'EAS nella gestione degli acquedotti siciliani, risulta condizionata dalla capacità « imprenditoriale » che l'EAS è in grado di sviluppare in competizione con le altre gestioni, per il controllo del settore acquedottistico nell'Isola;

c) le aree accessibili all'espansione dell'EAS sono quelle i cui impianti o sono dissestati, o con scarse risorse idriche, o pesantemente deficitari sul piano finanziario;

d) i comuni, le aziende ed i consorzi politicamente forti, non solo conservano la propria autonomia di gestione, ma sono talvolta in grado di sviluppare una propria politica di espansione sostenuta da finanziamenti pubblici;

e) in conseguenza di quanto sopra, l'EAS è costretto a ricoprire le aree più povere sotto qualsiasi aspetto (sociale, politico, economico, tecnologico) accumulando, sul proprio conto, passività di bilanci, ed al contempo perdita di credibilità.

L'imperfezione della collocazione dell'EAS nell'area che gli compete per legge, oltre che avere provocato una grossa limitazione del suo ruolo in senso estensivo, ha anche portato al travisamento del ruolo stesso che dovrebbe essere proprio dell'EAS di coordinare le esigenze e gli interventi in una visione globale ed unitaria degli interessi acquedottistici dell'Isola.

L'EAS, sia nei confronti della Regione, come pure dello Stato, non rappresenta che gli interessi settoriali che gestisce, alla pari delle altre Amministrazioni che con esso dividono la gestione del patrimonio acquedottistico.

Non solo, data la limitazione degli interessi dell'EAS alle zone politicamente meno significative, l'Ente è spesso tenuto fuori dalle sedi dove si formulano i programmi e si decidono interventi che investono interessi maggiori e politicamente rilevanti.

1.3. *Carenze strutturali interne.*

L'ordinamento dell'Ente è rimasto sostanzialmente immutato dalla sua costituzione.

L'allargamento delle aree servite, l'ampliamento degli organici, le frequenti ristrutturazioni operate nei servizi, non hanno apportato modifiche di rilievo alla struttura iniziale dell'apparato amministrativo.

In particolare è rimasta immutata l'impostazione iniziale che vedeva l'attività gestionale sostenuta in sede centrale dal servizio amministrativo, ed in sede locale dal servizio tecnico con duplicazione di funzioni tra organi periferici ed organi centrali pure all'interno dello stesso servizio tecnico.

Peraltro, in difetto di una precisa collocazione dell'EAS nella programmazione di nuove opere da parte degli organi centrali e regionali, viene a mancare un vero e proprio raccordo con i canali di finanziamento necessario per impostare l'attività di progettazione con criteri di continuità e di specializzazione settoriale.

La stessa attività degli uffici ha subito inoltre un continuo abbassamento, in senso qualitativo e quantitativo, della capacità produttiva per la progressiva disaffezione al lavoro dei dipendenti, comune forse a tutti i settori produttivi.

2.0. ATTIVITÀ

2.1.1. *Progettazione di nuove opere.*

Sono stati approntati progetti di nuove opere per un importo complessivo di lire 17,8 miliardi di cui si attende il finanziamento, così suddiviso:

— con finanziamento a carico della Cassa, per complessivamente	L.	11,4
— con finanziamento a carico leggi 589 e 506	»	4,4
— con finanziamento a carico legge 241	»	2,0

2.1.2. *Lavori eseguiti nell'anno e finanziamenti in corso al 31 dicembre 1976 il volume di finanziamenti concessi risultava di lire 59.673 milioni così distinti:*

— finanziamenti della Cassa	L.	56.208
— finanziamenti con legge 241/1968	»	201
— finanziamenti con legge 1090	»	2.639
— finanziamenti a carico bilancio EAS	»	825
Totale . . .	L.	59.673

L'avanzamento dei lavori e delle forniture alla stessa data risultava di lire 19.514 milioni di cui lire 871 milioni eseguiti nell'anno 1976.

Infine nello stesso anno 1976 sono stati repertoriati n. 100 contratti d'appalto e n. 24 atti di sottomissione per un importo complessivo di lire 6.863 milioni.

2.2. *Attività di gestione.*

Si riporta nel seguente prospetto comparativo con i dati del 1975, la situazione delle utenze:

		1975	1976	Diff.
— utenze ordinarie	n.	262.472	263.055	+ 583
— utenze industriali	»	1.528	1.527	— 1
— utenze reti esterne . . .	»	2.076	2.667	+ 591
Totali . . .	n.	266.076	267.249	+ 1.173

— utenze appresate ed in corso di realizzazione circa . .			7.000
— ruoli principali L. × milioni	1464	1.540	76
— fornitura acqua ad Enti terzi	552	695	143
— ruoli eccedenza	718	727	9
— nolo contatori	348	355	7
L. × milioni . . .	3.082	3.317	235

3.0. SITUAZIONE DEL PERSONALE

Risulta la seguente:

— impiegati nei ruoli	unità	434
— salariati nei ruoli	»	472
— comandati da Amministrazioni comunali	»	37
— comandati dalla Cassa per il Mezzogiorno	»	2
— impiegati con contratto di lavoro di tipo privatistico . .	»	10
Totale . . .		955

4.0. CONTO ECONOMICO

4.1. *Spese.*

Le spese di esercizio per l'anno 1976 sono risultate di lire 12.000.588.113 articolate come nel prospetto che segue.

Nello stesso prospetto sono riportati, per eventuale raffronto, anche i dati relativi all'esercizio 1975.

	1975	1976
a) spese per personale sede centrale . . .	1.488.622.624	2.360.328.304
uffici periferici	790.519.807	1.089.872.883
salariati	2.827.419.966	3.909.544.010
Totale . . .	5.106.562.397	7.359.745.197
b) acquisto energia	631.601.122	1.062.486.456
c) acquisto acqua da terzi	895.112.963	818.029.890
d) lavori manutentori	360.157.305	773.415.715
e) materiali	87.343.462	77.011.423
f) interessi passivi	1.117.505.164	1.511.132.244
g) spese diverse	207.120.171	398.767.188
Totali . . .	8.405.402.584	12.000.588.113

4.2. *Introiti.*

Si riportano nel seguente prospetto le voci di introito per i due anni 1975 e 1976:

	1975	1976
Canoni e nolo contatori	3.567.209.840	3.579.056.127
Spese generali per lavori finanziati « Cassa »	737.810.181	1.658.047.291
Legge 1090	—	52.079.217
Totali . . .	4.305.020.021	5.289.182.635

Il passivo risulta nei due anni:	1975	1976
Spese	8.405.402.584	12.000.588.113
Introiti	4.405.020.021	5.289.182.635
Disavanzo	4.100.382.563	6.711.405.478

con un incremento di oltre il 50 per cento.

5.0. CONCLUSIONI

La diagnosi tracciata con la relazione 1975 è quindi sostanzialmente e puntualmente confermata.

Coerentemente alle considerazioni svolte ogni sforzo dell'Amministrazione deve essere teso ad attuare il riconoscimento nelle sedi politiche competenti del ruolo che compete all'Ente e che gli è mancato, e non soltanto per le sue debolezze funzionali (responsabili principalmente solo dell'insufficiente energia sviluppata per richiedere al potere politico ed amministrativo il rispetto di quelle attribuzioni che lo stesso potere ha di fatto amputato) relegando l'Ente ai margini di quell'area che doveva essergli propria per legge.

Ma accanto al problema per l'EAS di definire una strategia per il conseguimento di tale scopo, si pongono altri problemi resi drammatici dall'urgenza che interessano la sussistenza stessa dell'Ente, e la cui soluzione in un certo senso è pregiudiziale al conseguimento di quei risultati da perseguire in una prospettiva più ampia.

Tali problemi, in breve sono:

5.1. *Riorganizzazione dei servizi.*

È necessario che l'EAS rinnovi le sue strutture organizzative al fine di raggiungere il massimo di efficienza operativa in tutti i settori di attività ed a tutti i livelli dell'azione amministrativa così da realizzare una presenza incisiva dell'Ente nelle strutture della Regione, e recuperando presso l'opinione pubblica quei margini di credibilità perduti per insufficienze proprie o per situazioni oggettive.

È sin troppo chiaro infatti che qualsiasi politica di rilancio passa attraverso la verfica che potere politico ed opinione pubblica andranno a fare sulle capacità dell'Ente di sostenere il ruolo da svolgere.

Si dà il caso che la legge del riassetto del parastato impone il riordinamento interno delle Amministrazioni interessate.

È un'occasione irripetibile da cogliere, per procedere alla riorganizzazione dei propri servizi senza provocare grossi traumi nel personale.

In tale contesto va affrontato il problema costituito dall'ufficio speciale per lo Scanzano, prima imposto ed ora quasi disconosciuto dalla « Cassa », i cui compiti in ogni caso sono ormai esauriti.

Tale problema non può che trovare sbocco riconducendo all'amministrazione ordinaria ed ai quadri e alle strutture organiche, l'attività residua svolta da tale ufficio, risolvendo con criteri essenzialmente umanitari oltre che di equità, la posizione degli impiegati a contratto e di quelli comandati in esso impiegati.

5.2. *Rapporti con la Cassa per il Mezzogiorno.*

Nei rapporti con i grossi canali di finanziamento di opere pubbliche si è stabilito, sin qui, più che un rapporto preferenziale, un rapporto con la Cassa per il Mezzogiorno quasi esclusivo, anche se non vi è stata ragione alcuna di preclusione per altri rapporti.

I finanziamenti affidati dalla « Cassa » pr la costruzione di nuovi impianti hanno sì accresciuto il patrimonio acquedottistico gestito dall'EAS, hanno pure fatto affluire alle casse dell'EAS volumi non indifferenti di somme per spese generali, ma non hanno scalfito il problema vitale dell'EAS che è quello di assumere la dimensione territoriale di Ente regionale.

Alla lontana si manifesta tutta l'insufficienza di un tale rapporto.

L'EAS ha ricoperto, solo in forma episodica, il ruolo di strumento esecutore della « Cassa », alla pari di qualsiasi Ente pubblico o privato che ha fruito di finanziamenti della Cassa.

È mancata cioè l'occasione per l'EAS di rivestire in Sicilia, nel settore delle opere igieniche, il ruolo di esecutore delle opere pubbliche finanziate dallo Stato.

Inoltre le opere costruite dalla « Cassa », (anche attraverso la concessione del mero finanziamento all'EAS) nell'interesse delle amministrazioni, di comuni, aziende e consorzi acquedottistici, hanno precluso il passaggio dei relativi impianti alla gestione dell'EAS.

3.3. *Politica dei prezzi.*

I problemi più scottanti da affrontare riguardano:

3.3.1. *Fornitura ai serbatoi.*

Si pone in evidenza un aspetto della politica dei prezzi che merita attento esame.

Il prezzo politico dell'acqua scarica sull'azienda distributrice la differenza fra i costi di produzione e di distribuzione e il prezzo che va a pagare l'utente. Ciò corrisponde a certi indirizzi di politica sociale tendenti ad assicurare certi minimi di servizi vitali alle classi sociali meno abbienti. Non si capisce però perché tale differenza tra i costi e ricavi debba essere sopportato dall'EAS anche nel caso in cui la distribuzione non viene effettuata dall'EAS.

Nel caso di fornitura di acqua ad Enti e non ad utenti, la fornitura andrebbe svincolata dalla disciplina del prezzo politico agevolato, e regolata invece con criteri di economia aziendale dovendo essere pacifico che il peso del prezzo politico andrebbe in questi casi trasferito sulle amministrazioni che gestiscono il servizio di distribuzione.

Se si tiene conto che nell'anno 1976 il gettito complessivo della vendita dell'acqua è risultato di 3 miliardi circa « esclusi i proventi per nolo contatori » a fronte gli oltre 100 milioni di mc. di acqua utilizzati, si deduce che il prezzo medio di vendita dell'acqua risulta inferiore a lire 30/mc. contro le lire 90 e lire 50 autorizzati dal CIP rispettivamente per la vendita a privati ed a Comuni.

Incidono pesantemente, nella determinazione di tale prezzo medio, gli ingenti volumi d'acqua forniti senza il sostegno di convenzioni, e quindi in condizioni amministrativamente anormai (vedi Comune di Messina, di Palermo, ecc.).

Anche in questo settore relativo alla normalizzazione di forniture a certi Enti terzi, bisognerà richiedere il sostegno di Ministeri e Regione, in relazione alla entità degli interessi ed alla consistenza degli appoggi politici su cui i detti Enti possano contare.

Altra energica azione da condurre è quella mirante al recupero dei crediti il cui valore si avvicina ai 2,5 miliardi.

3.3.2. — A copertura del passivo di gestione, l'EAS ha ottenuto con legge n. 617 del 13 agosto 1969 il finanziamento di lire 1.300.000.000 per anno sino al 1978. Venuta a scadere tale legge, l'EAS si troverà a dovere fronteggiare con propri mezzi l'intero disavanzo di gestione.

Si rappresenta sin da ora l'irreperibilità dei mezzi finanziari necessari, in difetto di ulteriori e più elevati finanziamenti per spese di esercizio.

3.3.3. *Rapporti con la Regione.*

La dimensione territoriale dell'Ente impone un più stretto rapporto con la Regione anche a seguito del previsto passaggio dei poteri dallo Stato alla Regione. È in sede regionale che va infatti disegnata la prospettiva di una politica di rilancio dell'EAS ed al contempo che vanno affrontati i problemi posti dalla nuova legge sulla Cassa per il Mezzogiorno.

Con il trasferimento dalla « Cassa » alla competenza regionale della gestione dei finanziamenti per opere igieniche, l'EAS dovrà cercare di essere però per la Regione ciò che non è riuscito ad essere per la « Cassa », e cioè il solo organo esecutore della Regione per la pianificazione delle risorse idriche per uso potabile.

3.4. *Conclusioni.*

In definitiva, le direttrici da seguire per avviare il rilancio dell'Ente si intravedono in un nuovo rapporto da stabilire con la Regione, in forza anche della competenza giuridica e finanziaria che la Regione stessa dovrebbe assumere con provvedimenti legislativi conformemente a quelli adottati per le Regioni a statuto ordinario.

Bisognerà inoltre sensibilizzare i responsabili politici e l'opinione pubblica stessa perché si addivenga ad un aggiornamento della legge istitutiva peraltro mai integralmente attuata.

Palermo, 27 settembre 1977.

IL PRESIDENTE