

INTERVENTO AL WORKSHOP

“Attuazione dell’art. 141, comma 4, della
Legge n. 388 (Finanziaria 2001) nel quadro
degli obiettivi della L. 36/94 (Galli) ”

Roma, 14 marzo 2001

Auditorium del Ministero dell’Ambiente
via Cristoforo Colombo, 44 Roma

**Effetti dell’attuazione dell’art. 141 c. 4, sulla pianificazione e l’attuazione dei Piani
d’Ambito. Un caso di studio (ATO 2 Lazio Centrale Roma)**

dott. ing. Alessandro Piotti ^(*)

^(*) Responsabile della Segreteria Tecnico Operativa
dell’Autorità dell’Ambito Territoriale Ottimale 2 Lazio Centrale – Roma

c/o Provincia di Roma via delle Tre Cannelle, 1b 00187 Roma
tel. 06-67667503-04-05 fax 06-67667506
www.operereti.regione.lazio.it e-mail : ato2@provincia.roma.it

INTERVENTO AL SEMINARIO

“Pianificazione dei servizi idrici,
nel quadro degli obiettivi della L. 36/94,
ed attuazione dell’art. 141, comma 4,
della L. 388/2000”

Tremestieri Etneo (Catania), 16 maggio 2001
Sala Convegni della Provincia
via Novaluce 67a

Effetti dell’attuazione dell’art. 141 c. 4, sulla pianificazione e l’attuazione dei Piani d’Ambito. Un caso di studio (ATO 2 Lazio Centrale Roma)

dott. ing. Alessandro Piotti (*)

SOMMARIO

L’intervento descrive l’applicazione dell’art. 141 comma 4 della legge 388/2000 nell’Ambito Territoriale Ottimale 2 Lazio Centrale - Roma.

Il caso dell’ATO 2 di Roma ha due peculiarità: la prima è l’individuazione del soggetto gestore che sta avvenendo tramite l’affidamento diretto ad una preesistente società a prevalente capitale pubblico, la seconda è l’imminenza dell’avvio del servizio idrico integrato.

L’affidamento diretto comporta l’attuazione di particolari procedure per la definizione del Piano d’Ambito e del Piano Stralcio.

L’avvio imminente della gestione impone che l’attuazione del Piano Stralcio avvenga nell’alveo della gestione del S.I.I. dell’ATO 2.

Nell’intervento sono illustrati prima questi aspetti particolari dell’ATO Romano, quindi quanto è stato fatto per l’applicazione dell’art. 141 comma 4 della Finanziaria ed infine i fabbisogni finanziari necessari per attuare il Piano Stralcio. È da sottolineare che nel caso di Roma la maggior parte dei fabbisogni è dovuta alla realizzazione di grandi collettori per l’allontanamento di acque bianche o miste.

Le conclusioni dell’intervento evidenziano:

1. l’importanza di contributi di natura extra tariffaria per contenere la tariffa idrica ed i tempi di realizzazione delle opere;
2. l’opportunità di separare la tariffa per lo smaltimento delle acque meteoriche dalla tariffa del servizio idrico integrato applicata al metro cubo di acqua consumata;
3. la necessità di un dispositivo di legge che renda non applicabili le sanzioni previste, conseguenti alla mancanza di talune opere, ai futuri gestori del S.I.I. nel periodo che va dall’affidamento del servizio alla data prevista nel P.d’A. di realizzazione delle opere stesse.

(*) Responsabile della Segreteria Tecnico Operativa
dell’Autorità dell’Ambito Territoriale Ottimale 2 Lazio Centrale – Roma

Questo intervento intende descrivere l'impatto che il comma 4 dell'art. 141 della finanziaria 2001 ha avuto sulle attività in corso dell'Autorità dell'ATO 2 Lazio Centrale Roma per giungere all'affidamento del Servizio Idrico Integrato.

L'esperienza in itinere dell'ATO 2 è legata ad una particolare procedura di affidamento del servizio ma riteniamo che questa esperienza, essendo acquisita direttamente sul campo, possa essere in qualche misura utile a tutti coloro che stanno affrontando problematiche analoghe.

ATTUAZIONE LEGGE 36/94 "LEGGE GALLI"

Per descrivere l'impatto dell'art. 141 sulle attività in corso dell'ATO 2 è necessario prima descrivere lo stato di attuazione nell'ATO della Legge Galli e lo stato dell'arte della pianificazione ovvero del Piano d'Ambito.

La Legge 36/94 e la Legge 142/90 (quest'ultima poi sostituita dal Decreto Legislativo 267/00) elencano le possibili modalità di gestione dei servizi pubblici locali, tra cui è prevista la possibilità di affidamento del servizio idrico integrato ad una società a prevalente capitale pubblico locale.

La Legge Regionale 6/96 di attuazione della Legge "Galli" ha individuato gli ATO del Lazio ed ha prospettato alle Province ed ai Comuni di ciascun ATO la possibilità di cooperare ai fini del raggiungimento del servizio idrico integrato o tramite una convenzione di cooperazione o tramite la formazione di un consorzio.

Tutti e cinque gli ATO della Regione Lazio hanno scelto di stipulare la convenzione di cooperazione.

Gli enti locali dell'ATO di Roma hanno sottoscritto la convenzione di cooperazione nel mese di luglio del 1997 dove hanno convenuto di affidare il servizio idrico integrato ad ACEA (allora azienda speciale del Comune di Roma) una volta che si fosse trasformata in S.p.A. a prevalente capitale pubblico locale.

La conferenza dei sindaci dell'ATO 2 con delibera 1/99 ha confermato ACEA (nel frattempo diventata S.p.A.) quale soggetto affidatario per il tramite di ACEA ATO 2 S.p.A. ed ha individuato il percorso amministrativo con cui addivenire alla ratifica dell'affidamento ad ACEA della gestione del S.I.I..

Per chi fosse interessato a questo percorso si ricorda che la delibera è riportata nella pagina web della Autorità dell'ATO 2.

In data 14 febbraio 2000 è stato presentato un ricorso del TAR del Lazio per l'annullamento di questa Delibera. Il 17 marzo 2001 il TAR ha sentenziato la inammissibilità del ricorso.

L'attesa di questa sentenza non ha fermato i lavori per l'affidamento della gestione del servizio ma sicuramente li ha ritardati.

REDAZIONE DEL PIANO D'AMBITO AL DICEMBRE 2000

Il Piano d'Ambito a Roma ha una connotazione diversa rispetto a quella degli altri ATO.

Infatti negli altri ATO il Piano d'Ambito è il documento a base di gara su cui gli aspiranti gestori devono formulare delle proposte migliorative.

È evidente che in questi ATO prima di andare a gara il Piano d'Ambito deve essere approvato dalle rispettive Conferenze dei Sindaci.

Il futuro gestore poi sarà individuato sulla base delle proposte migliorative presentate, proposte che comporteranno delle modifiche al Piano d'Ambito in quanto allegato alla Convenzione di Gestione che sarà sottoscritta dal gestore.

Nel caso di Roma e sulla base di quanto disposto dalla Conferenza dei Sindaci il 25 novembre 1999, dopo aver allestito una prima versione del Piano d'Ambito deve iniziare una fase di confronto e discussione con il gestore prescelto (ACEA ATO 2) che ha il compito di surrogare la mancanza di gara.

Contemporaneamente a questa discussione devono essere allestiti tutti i documenti della Convenzione di Gestione che comportano completamenti, modifiche ed integrazioni alla versione iniziale del Piano d'Ambito (ad esempio il numero esatto dei dipendenti da trasferire al futuro gestore, ora non noto, condiziona la tariffa e modifica quindi il Piano d'Ambito).

Alla data dello scorso dicembre lo stato dell'arte del Piano d'Ambito era appunto quello della bozza necessaria per affrontare la discussione con il futuro gestore.

Gli elaborati del Piano d'Ambito erano e sono organizzati in questi capitoli:

1. Ricognizione del territorio
2. Ricognizione dei servizi
3. Interventi e costi di realizzazione
4. Servizi e costi di gestione
5. Piano economico finanziario

I contenuti di questa bozza del Piano d'Ambito erano però condizionati dal fatto che a suo tempo per la ricognizione delle opere si era seguito troppo pedissequamente il disposto legislativo (art. 11 della L. 36/94 ed art. 14 della L.R. 6/96) per il quale la ricognizione delle opere e dei servizi era un onere dei singoli enti locali.

Alcuni comuni hanno risposto in maniera insufficiente alla richiesta di dati tecnici ed economici sulle opere e sui servizi esistenti, tanti comuni hanno risposto in maniera ancora più insufficiente per ciò che riguarda le carenze dei servizi e le opere da realizzare.

Nello scorso dicembre si stava appunto valutando come sopperire a queste carenze che inficiavano l'attendibilità dei contenuti degli elaborati del Piano d'Ambito relativi agli interventi e costi di realizzazione ed al Piano Economico finanziario.

IL COMMA 4 DELL'ART. 141 DELLA FINANZIARIA 2001

L'art. 141 della Finanziaria è intervenuto senza modificare le esistenti prescrizioni tecniche di legge.

Che bisognasse dare priorità alla realizzazione delle fognature dei centri abitati con più di 15.000 abitanti equivalenti era chiaro anche prima della Finanziaria grazie al Decreto Legislativo 152.

Le novità dell'art. 141 sono l'aver prorogato la nuova scadenza temporale per la individuazione delle opere obbligatorie e l'avvio della loro attuazione, l'aver individuato nuovi soggetti responsabili e l'aver previsto delle conseguenze nel caso di inadempienza.

Queste novità hanno sortito due effetti.

Il primo ha stimolato noi tecnici a raggiungere più celermente gli obiettivi posti e l'altro è quello che spinge ora i responsabili degli enti locali a fornire una collaborazione prima parzialmente negata.

Infatti questa collaborazione consente ai responsabili locali di sollevarsi di responsabilità e di ottenere la realizzazione di opere nei territori di propria competenza più celermente e senza esborsi delle casse comunali.

L'ATTUAZIONE DELL'ART. 141 DELLA FINANZIARIA 2001

Nel caso specifico appena descritto dell'ATO 2 di Roma si procederà per l'attuazione del disposto dell'art. 141 secondo questa procedura.

Lo stralcio del Piano d'Ambito in cui sono individuati i fabbisogni per gli interventi urgenti è stato completato alla fine dello scorso mese di marzo.

Questo stralcio del Piano d'ambito è stato presentato al Ministero dell'Ambiente, alla Regione Lazio ed a chi di dovere al fine di poter individuare e quantificare i possibili finanziamenti pubblici.

Entro la fine di giugno sarà completata la redazione del Piano d'Ambito dove gli interventi urgenti del Piano Stralcio avranno priorità sugli altri interventi e dove saranno quantificati anche gli interventi di fognatura e depurazione necessari negli anni successivi nonché quelli acquedottistici suddivisi secondo il grado di urgenza.

Tutti questi interventi saranno inseriti nel piano finanziario allegato al piano d'ambito distinguendo la quota parte di interventi realizzati con la tariffa e la quota parte realizzati con finanziamento pubblico.

Terzo ed ultimo passo sarà quello di attuare tutte le procedure necessarie per l'avvio del Servizio Idrico Integrato e quindi l'attuazione della pianificazione.

IL PIANO STRALCIO

Individuazione dei comuni interessati

Sono stati presi in considerazione tutti i centri abitati facenti parte dei comuni che complessivamente hanno una popolazione residente e fluttuante maggiore di 15.000 abitanti.

La Regione Lazio già da tempo ha individuato, in prima ipotesi, le aree sensibili nel proprio territorio. Sono in pratica tutti i laghi a quota inferiore i mille metri sul mare e le aree umide.

Pertanto è stato anche facile individuare i comuni che scaricano in aree sensibili. In questi casi il valore della popolazione preso a riferimento è stato di 10.000 unità.

Infine sono stati presi in considerazione anche quei comuni con popolazione minore ma con un sistema fognario interconnesso.

In totale sono stati individuati 38 (43) comuni interessati dall'art. 141. Tra questi vi è anche Roma.

Lo stato delle conoscenze per ciò che riguarda lo stato delle fognature e della depurazione su Roma è superiore rispetto alle conoscenze degli altri comuni dell'ATO.

Infatti il principale referente dell'ATO, ovvero ACEA, già da anni è stata incaricata dal Comune di Roma di gestire e pianificare la depurazione del Comune e più recentemente anche di pianificare la realizzazione di parte della rete fognaria del Comune. Acea ha redatto nel marzo 1999 il "Piano preliminare per il completamento della rete idrosanitaria del Comune di Roma.

Quindi le conoscenze per Roma erano già sufficienti. Non così però per gli altri comuni per le ragioni già esposte sulla carenza di alcuni documenti del Piano d'Ambito.

Aggiornamento della ricognizione

Al fine di ovviare ai limiti della ricognizione già realizzata, si è provveduto ad effettuare delle interviste presso tutti gli uffici comunali interessati ed a raccogliere le informazioni integrative a quelle già raccolte la volta precedente relativamente a:

- A. descrizione della configurazione attuale delle reti di fognatura e degli impianti di depurazione;
- B. interventi in corso (in costruzione o semplicemente finanziati);
- C. individuazione dei fabbisogni ex art. 141.

La raccolta di questi dati si è estesa agli interi territori comunali non potendo avere certezza che fognature di centri abitati minori possano o potranno essere collegate a quelle di altri centri abitati superando così la soglia dei 15.000 abitanti equivalenti (o 10.000).

Gli interventi in corso ovvero in costruzione o già finanziati non sono stati considerati nel computo dei fabbisogni finanziari e sono quindi stati considerati come già realizzati.

La valutazione del costo delle opere da realizzare si è basata sui progetti esistenti o sulle previsioni dei piani triennali dei comuni o su stime parametriche a partire dalle principali dimensioni delle opere.

Sempre in questa fase di integrazione della ricognizione si è provveduto a fare dei sopralluoghi con tecnici qualificati su tutti gli impianti di depurazione che servono o che sono destinati a servire più di 15.000 abitanti (o 10.000) per valutare gli interventi necessari a norma del Decreto 152.

Riepilogo dei fabbisogni

Tutta questa ricerca ha portato a questi fabbisogni globali per gli interventi urgenti ex art. 141.

importi in miliardi di Lire

	reti	collettori	depuratori		<i>sommano</i>
			potenziamento (1)	adeguamento (2)	
Roma	48	427	4	20	500
Altri Comuni	178	81	65	47	371
<i>sommano</i>	226	508	69	67	870

(1) ampliamento depuratori esistenti o realizzazione nuovi depuratori

(2) dispositivi ex Decr. Legisl. 152/99

Si segnala come la spesa principale prevista sia quella dei collettori, fatto questo connesso alle grandi dimensioni dei collettori quando convogliano acque miste.

Quindi una buona parte degli investimenti è legata allo smaltimento delle acque meteoriche.

Per verificare l'impatto che questi fabbisogni hanno sulla finanza di progetto contenuta nel futuro Piano d'Ambito si possono fare delle considerazioni basandosi sulla bozza di Piano d'Ambito già redatta lo scorso novembre.

ANTICIPAZIONI SUL PIANO D'AMBITO

Programma degli investimenti

Il piano di investimenti allora individuato è riportato nella prima delle due figure allegate.

Qui gli investimenti erano distinti in opere da realizzare ex novo (tra cui anche gli investimenti urgenti indicati dall'art. 141) e sostituzioni di opere esistenti ovvero manutenzione straordinaria.

L'importo complessivo degli interventi previsti era nell'arco di trenta anni di oltre 7.000 miliardi.

Una ipotesi qui adottata era quella di adottare una progressione graduale degli investimenti dettata dalle due necessità di realizzare i progetti (ora mancanti) prima di iniziare a costruire e della necessità di graduare i costi onde graduare anche l'andamento nel tempo della tariffa conseguente.

Segnaliamo che negli investimenti qui individuati ci sono oltre agli interventi fognari e depurativi urgenti, anche gli analoghi interventi che diventeranno urgenti nel 2005, gli interventi non obbligatori per legge ma altrettanto importanti relativi all'approvvigionamento idrico, sessanta miliardi destinati all'installazione di contatori alle utenze che ne sono ora sprovviste e gli investimenti per il Sistema Informativo Territoriale futuro asse portante della gestione integrata.

Le modifiche da apportare a questo piano di investimento con l'inserimento del Piano Stralcio sono:

1. una maggiore concentrazione degli interventi urgenti nel primo periodo;
2. una distinzione per gli eventuali ed auspicabili investimenti pubblici che dovranno essere distinti nel modello finanziario dagli investimenti attuati con i proventi tariffari..

Sviluppo Tariffario

Lo sviluppo tariffario conseguente agli investimenti prima ipotizzati è quello riportato nella seconda delle figure allegate.

Questo sviluppo tariffario risente, oltre che dell'ipotesi già descritta di investimenti dilazionati, anche di altre ipotesi di calcolo che hanno comportato una limitazione della tariffa:

- non sono stati computati gli oneri di salvaguardia delle sorgenti;
- è stata adottata una ipotesi minima di trasferimento di personale dalle gestioni esistenti al nuovo gestore;
- i mutui preesistenti sono stati valutati approssimativamente per mancanza di alcuni dati (30 comuni tra cui Roma).

Una volta modificata questa ipotesi di calcolo la tariffa risultante sarà sicuramente superiore.

Nel novembre 2000 la tariffa iniziale del servizio idrico integrato era di 1.600 Lire/m³ contro una tariffa attuale a Roma di 1.400 e negli altri comuni di 1.700.

Per Roma era quindi previsto già un incremento del 25%.

La domanda che sorge spontanea è se ulteriori aumenti della tariffa di partenza possono essere accettati dal Comune di Roma.

Infatti a questo aumento tariffario per Roma corrisponde una solidarietà con i comuni minori, un miglioramento del servizio di fognatura e depurazione e nessun miglioramento per il servizio di approvvigionamento idrico che è invece l'unico aspetto a cui di solito la cittadinanza è sensibile.

CONCLUSIONI

Quindi nelle prossime settimane ci aspetta il problema di coniugare una tariffa sostenibile con la realizzazione di tutte le opere obbligatorie e necessarie.

Al fine di consentire questa quadratura del cerchio riteniamo indispensabile prevedere degli investimenti pubblici la cui quantificazione dovrebbe essere nota già al momento della stesura del Piano d'Ambito onde tenerne conto nella determinazione della tariffa anticipando quanto più possibile gli interventi obbligatori.

La possibilità di utilizzare fondi pubblici è implicitamente prevista anche nella recente Direttiva 2000/60 della Comunità Europea in quanto dichiara che i costi dei servizi devono essere a carico prevalentemente (e quindi non unicamente) di chi inquina o di chi consuma.

Altra possibilità di aiuto può venire dalla separazione dello smaltimento delle acque meteoriche dalla tariffa del servizio idrico integrato.

Nel caso di fognatura mista chi gestisce il sistema delle fognature e della depurazione deve gestire anche lo smaltimento delle acque meteoriche, ma anche nel caso di fogne separate sembra logico che il gestore sia unico.

Non è però corretto che la tariffa del servizio idrico integrato così come è ora congegnata contenga anche il compenso per il servizio di smaltimento delle acque bianche.

La tariffa di questo servizio dovrebbe essere in aggiunta alla tariffa del servizio idrico integrato e dovrebbe essere posta proporzionale al volume di acqua bianca immessa in fogna.

Questo perché gli investimenti necessari per le opere di smaltimento delle acque bianche sono ingenti: ricordiamo che nei fabbisogni per gli interventi urgenti la voce principale è quella dei collettori. Ma anche i costi di gestione non sono da meno, solo per le attività di manutenzione dei fossi dove scaricano alcuni dei collettori romani è previsto un compenso di sei miliardi all'anno ai Consorzi di Bonifica incaricati di questo servizio.

Ultima considerazione da farsi è sulla necessità di prevedere la non applicabilità delle sanzioni previste nel Decreto Legislativo 152 e conseguenti alla mancanza di opere di fognatura o depurazione ai futuri gestori del servizio idrico integrato nel periodo che va dalla data della firma della convenzione di gestione alla data, inserita nel Piano d'Ambito, di realizzazione delle opere stesse.

Richiesta questa che è dettata non solo da una necessità di giustizia ma anche dall'opportunità di ovviare alla resistenza di avvio del servizio da parte di un futuro gestore che si vedesse caricato di responsabilità per fatti non da lui dipendenti.