

Marino Capoccia

Presidente Autorità di Ambito Territoriale Ottimale "Umbria 2"

Come affermato dal Presidente Rometti, con questo convegno intendiamo dare conto della applicazione della legge dello Stato, la n.36 del 1994, e della legge regionale di recepimento n.43 del 1997.

Questo visto che oramai è stato completato in Umbria l'intero percorso di prima attuazione e quindi secondo noi ci sono ormai sufficienti elementi su cui svolgere le necessarie riflessioni.

Per fare ciò ci siamo rivolti innanzitutto ai rappresentanti delle istituzioni nazionali, regionali, locali, ai tecnici e agli esperti del settore, ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali delle aziende e ai rappresentanti delle associazioni dei consumatori.

Li ringrazio appunto quali preziosi relatori a questo nostro convegno.

L'applicazione di questa legge di riforma ha fatto e fa ancora molto discutere per le diverse sensibilità nei confronti della risorsa acqua, quale ben comune ed anche per i diversi interessi che vi insistono.

Senza dubbio la riorganizzazione della gestione dei servizi idrici così come definita dalla legge, ha una portata enorme.

Innanzitutto il dato di partenza della legge è stata la constatazione che la gestione dei servizi idrici in Italia era molto inefficiente; in effetti non venivano applicati al servizio prezzi industriali ma sempre tariffe politiche.

Ciò ha impedito lo sviluppo di strutture operative di tipo industriale e l'attuazione degli investimenti necessari perchè la gestione diventasse efficiente.

Così come è stata favorita la polverizzazione delle attività di gestione che non potendo essere svolte secondo principi economici, sono sempre state quasi totalmente gestite dai Comuni; tant'è che le diverse attività inerenti ai servizi idrici sono state svolte nel passato da un numero enorme di soggetti.

Si stimano (ante legge Galli) circa quindicimila gestori in Italia, così come centodieci in Umbria.

In Inghilterra, tanto per citare alcuni dati i gestori sono sostanzialmente dieci, in Francia tre grandi gruppi industriali gestiscono circa il 75%.

In media circa il 50% dell'acqua immessa nella rete veniva amministrativamente persa, dobbiamo anche dire che una buona parte veniva persa anche fisicamente; in molte parti del territorio l'attività di depurazione era inefficiente o inesistente, così come erano poco conosciute le dotazioni infrastrutturali, l'esatto sviluppo, la consistenza e la condizione fisica sia delle reti di distribuzione idrica che di raccolta fognaria.

Stante questo quadro, per altro parziale e assolutamente sintetico era essenziale ed urgente la riorganizzazione delle attività su base industriale. Ciò imponeva la soluzione di due complessi problemi, che però sono anche preziose opportunità di sviluppo, con l'intento di far nascere una industria del settore idrico competitiva che arricchisse il sistema industriale nazionale e locale.

Fare esercitare in modo efficiente ed efficace alla pubblica amministrazione il ruolo di organizzatore e di controllore di un'attività

essenziale per il benessere pubblico: da questo obiettivo possiamo andare sulla legge 36/94.

All'articolo 1, (la legge 36, dico questo e leggo brevemente gli articoli della legge per un dibattito ed anche per alcune polemiche che spesso troviamo essere strumentali) la legge stabilisce che tutte le acque superficiali e sotterranee ancorché non estratte dal sottosuolo sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà.

Sempre l'art.1 recita che l'uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future; inoltre gli usi delle acque sono indirizzate al risparmio e al rinnovo delle risorse per non pregiudicare il patrimonio idrico.

All'art.2, sull'utilizzo delle acque, si stabilisce che l'uso dell'acqua per il consumo umano è prioritario rispetto agli altri usi; di seguito vengono poi indicate le competenze dell'organizzazione territoriale e del servizio idrico integrale.

Allo stato attuale, la regione dell'Umbria e il sistema delle Autonomie locali possono affermare con forza di aver portato a compimento uno straordinario progetto, avendo provveduto a dare attuazione al nuovo assetto del sistema idrico umbro così come delineato dalla legge Galli del '94.

Veniamo alla legge regionale n. 43 del 1997.

Con questa normativa sono stati individuati in Umbria tre ambiti territoriali ottimali, le AATO, con riferimento ai bacini idrografici e tali da garantire il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali e il superamento della frammentazione gestionale.

Credo di non dover leggere i numeri perché sono già riportati nella documentazione consegnatavi.

Efficace è stato lo stretto coordinamento realizzato dalla Regione con le autorità di ambito una volta insediate, che ha consentito di procedere in modo condiviso, organico, unitario.

Il tutto a partire dalla ricognizione delle opere che realizzata sulla base delle schede standard regionali ha consentito non soltanto di ottenere dati omogenei e facilmente leggibili, ma anche e soprattutto di poter programmare il futuro sviluppo infrastrutturale del servizio, nel rispetto di un quadro regionale organico secondo le specificità territoriali.

Anche qui troviamo, credo i dati delle attività censite che vanno dai 9524 Km di acquedotto, ai 4872 Km di rete fognaria, ai 535 depuratori e appunto, come dicevo prima ai centonove gestori in Umbria in questo comparto.

È stata poi appurata una copertura del servizio acquedotto pari al 96%, la media nazionale è 96%, quindi siamo nella media, la fognatura è dell'81%, 84% quella nazionale, la depurazione dell'82%, qui siamo più alti della media nazionale che invece è il 73%.

È stata riscontrata una tariffazione estremamente diversificata con un minimo da 0,5 Euro ed un massimo da 1,5 Euro, questo nei 92 Comuni dell'Umbria.

Ovviamente sia l'importo unitario della tariffa che la sua articolazione ha seguito criteri applicativi diversi per ognuno dei 92 Comuni della Regione appunto.

Sono state stimate perdite medie del 35%, il valore nazionale medio noi lo troviamo intorno al 42%; l'aver realizzato l'attività di ricognizione in stretta collaborazione con gli enti locali ed i gestori esterni oltre che con

l'apporto di professionisti locali ed esterni ha consentito di fotografare come abbiamo visto, in modo compiuto il parco infrastrutturale esistente ottenendo risultati assolutamente attendibili.

Da qui procediamo verso il Piano d'ambito. Infatti il lavoro di ricognizione, propedeutico alla pianificazione e programmazione di ambito, è stato fondamentale per la elaborazione dei Piani di ambito, che riferendosi ad un preciso quadro conoscitivo dell'esistente consentiranno di centrare gli obiettivi prefissati mediante una attenta programmazione degli interventi.

Gli obiettivi dei Piani di ambito sono quelli di: ottimizzare l'uso della risorsa, definire i livelli di qualità del servizio, ottimizzare il costo del servizio sfruttando le economie di scala, adottare una tariffa unica di ambito che assicuri la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, una tariffa trasparente dove ogni cittadino sa come si compone ed a cosa è destinata.

La durata dei 3 piani è in media di 28 anni ed è tale da garantire l'ammortamento degli investimenti per i tre ambiti, che ammontano complessivamente a 562 milioni di Euro, di cui 296 milioni di Euro per gli acquedotti, 177 milioni di Euro per la rete fognaria, 89 milioni di Euro per la depurazione.

Qui troviamo una straordinaria coincidenza tra l'altro, tra l'emergenza idrica verificatasi in Umbria nel 2002 e la pianificazione di ambito già definita da tutte le AATO, e questo ha fatto sì che quest'ultima, appunto diventasse da subito operativa.

Emergenza idrica e Accordo di programma quadro (APQ) hanno portato a cofinanziare un ammontare di investimenti pari a 186 milioni di Euro in Umbria di cui 72 milioni per acquedotti, nuove infrastrutture e recupero perdite, 114 milioni per rete fognaria, nuova o sostituzione di

quella vecchia, e per nuovi depuratori, accorpamento di quelli esistenti e impianti di riutilizzo dell'acqua depurata.

Si tratta di risorse straordinarie dovute ad una situazione di emergenza, che consentano di realizzare però interventi strutturali programmati e non come spesso è accaduto in passato, interventi estemporanei approntati all'ultimo minuto e senz'altro poco efficaci.

Questi interventi contribuiscono fortemente a mettere in sicurezza il sistema idro-potabile oltre che tutelare l'integrità ambientale.

Sul versante dell'idrico è opportuno però anche accelerare un processo di coordinamento tra i diversi soggetti competenti in materia di acque per meglio governarne l'uso e garantirne la salvaguardia.

Rispetto ai diversi usi e ai cambiamenti che sono in atto si deve necessariamente dar luogo ad una programmazione che risponda alle esigenze del territorio nel suo complesso e a un lavoro coordinato tra tutti gli Enti che si occupano di acqua ivi compresi quelli che si interessano al controllo e al monitoraggio della sua qualità.

In Umbria l'uso della risorsa idrica è così ripartito tra i vari settori: il 30% per usi civili, in Italia 20%, 24% per l'industria, in Italia 30%, la media nazionale, il 46% per l'agricoltura rispetto al 50% della media nazionale.

Quindi considerata la concentrazione della domanda e la sovrapposizione dei diversi usi, soltanto una gestione integrata potrà garantire nel tempo il soddisfacimento dei bisogni e il rispetto delle condizioni ambientali.

Per far ciò, relativamente all'idropotabile, la pianificazione in atto prevede: il progressivo abbandono delle numerosissime piccole risorse locali, qualitativamente e quantitativamente poco affidabili; la progressiva

concentrazione delle fonti di approvvigionamento; l'interconnessione dei sistemi acquedottistici; l'utilizzo delle risorse di minor pregio per fine industriale mediante la graduale realizzazione di reti duali; infine il riutilizzo dell'acqua depurata ai fini agricoli.

È possibile inoltre intervenire per il recupero dell'acqua meteorica, prescrivendo al livello di regolamento edilizio la realizzazione di apposite cisterne con il recupero dell'acqua da destinare poi all'irrigazione di spazi adatti; nel comparto agricolo invece, noi riteniamo che sia opportuno intervenire con una programmazione che muova in più direzioni.

Sono certamente da privilegiare le ristrutturazioni infrastrutturali per le irrigazioni, trasformando gli attuali impianti a scorrimento con altrettanti a goccia consentendo un notevole risparmio di acqua.

Sono da incentivare la realizzazione di invasi, utilizzando in parte anche le cave esistenti e dismesse e perché no quelle programmate secondo il piano cave, ottenendo il duplice effetto di contribuire all'approvvigionamento di acqua e realizzare così il ripristino ambientale.

Infine l'avvio di una politica che gradualmente consenta di convertire quelle colture agricole che richiedono grande consumo di acqua e anche aggiungiamo di antigrignogamici.

Tutto ciò nell'ottica di una gestione integrata, come dicevo, della risorsa improntata al corretto utilizzo, all'effettiva salvaguardia della qualità e del controllo dell'acqua.

L'Autorità di ambito in questo contesto può essere lo strumento territoriale per realizzare in maniera integrata una pianificazione, una programmazione ed anche una gestione sulla scorta di quanto è avvenuto per l'idropotabile, anche per gli altri usi: ovvero svolgere quell'azione di collante fra i soggetti che territorialmente hanno diverse competenze al

fine di determinare quel governo unitario delle risorse idriche più volte proclamato ma mai concretamente realizzato.

Dunque se l'obiettivo fondamentale della Regione, è giustamente quello dell'uso ottimale della risorsa idropotabile e per questo come detto, intervenire sul contenimento dei consumi, sull'eliminazione degli sprechi etc, occorre un impegno di tutti per effettuare un consumo consapevole nel contesto dei diversi usi; ciò richiede una serie di nuove iniziative, di tipo culturale, tecnico, gestionale e tariffario.

Ritornando al settore idropotabile ed in particolare al percorso svolto dalle AATO dopo l'attività di ricognizione e la redazione dei Piani d'ambito, si è proceduto alla scelta del gestore.

I principi di base voluti dalla legge sono: gestione unitaria del servizio idrico inteso come l'insieme dei servizi pubblici dell'attuazione adduzione, distribuzione di acqua potabile, di fornitura e di depurazione delle acque reflue; gestione improntata ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità ovvero natura imprenditoriale della gestione, un gestore per ogni ATO; politica tariffaria tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, un'unica tariffa per ciascun ATO, comprensiva dei servizi di distribuzione, fognatura e depurazione.

La legge prevede un assetto organizzativo, una netta separazione tra ente responsabile istituzionalmente del servizio, ovvero l'AATO, e l'organismo gestionale ovvero il soggetto gestore.

Tra le diverse forme di gestione possibile per il servizio idrico integrato le tre AATO umbre hanno scelto la società mista a prevalente capitale pubblico.

Tale scelta è stata adottata per valorizzare l'esperienza, la conoscenza e le professionalità delle preesistenti aziende pubbliche, le ex

municipalizzate, e dare una opportunità di crescita e di specializzazione, il tutto con l'apporto dell'esperienza da parte di soggetti privati specializzati nella gestione dei servizi idrici, nonché portatori di adeguate capacità di investimento finalizzata alla realizzazione dei programmi degli interventi previsti nei Piani di ambito.

La scelta della forma di gestione è stata attentamente valutata unitamente alle altre opzioni possibili che erano l'azienda speciale o l'affidamento a terzi tramite gara.

Ci siamo orientati come così si sta orientando il 99% delle AATO in Italia, con la consapevolezza di dover mantenere un forte ruolo pubblico nella gestione della risorsa idrica e un controllo in un servizio di fondamentale importanza sociale.

Infatti con la riforma ultima (Legge finanziaria per il 2004) adottata le scelte sono pubbliche, il controllo è pubblico, il bene è pubblico e la gestione è a maggioranza pubblica.

Sulla base dell'apposita convenzione tipo definita dalla Regione vengono regolati poi i rapporti tra l'Autorità di ambito e il soggetto gestore e affidata la gestione: cosa avvenuta in Umbria avvenuta ormai da oltre un anno.

I percorsi effettuati dalle tre AATO hanno visto l'affidamento diretto del servizio ad altrettanti gestori che in un caso hanno già acquisito il partner privato dell'affidamento, prima dell'affidamento, e negli altri due ATO è in fase di acquisizione.

I tre servizi idrici integrati complessivamente provvedono alla distribuzione di 64 milioni di metri cubi di acqua per complessivi ricavi di 63 milioni di Euro ed occupano circa 550 addetti.

Dal rapporto tra la quantità di acqua distribuita e i ricavi si riscontra un costo medio al metro cubo di circa un euro: si tratta certamente di una tariffa equa anche perché basata su una articolazione che tiene conto delle realtà sociali prevedendo fasce di consumo riferite a dotazione procapite e non più a contatore, individuando anche una fascia protetta per le classi più povere ed agevolazioni per gli allevamenti zootecnici etc.

Fondamentale è stato il confronto costante con le organizzazioni sindacali da una parte, con le associazioni dei consumatori dall'altra.

Con queste ultime è stato strutturato un rapporto tramite l'istituzione della consulta dei consumatori insediata presso le sedi ASL.

Dunque una volta affidata la gestione è fondamentale svolgere il ruolo di garanti previsto dalla legge, ruolo che va dal controllo di gestione e degli standard della qualità di servizio così come stabilito in convenzione e nell'apposita carta del servizio, al controllo tariffario fino al controllo nella realizzazione degli investimenti.

Oltre a quanto sopra si somma il periodico aggiornamento del piano di ambito, ma poiché la sostenibilità della tariffa si raggiunge tanto più quanto più si realizza la ottimizzazione gestionale, su questo versante è possibile oggi raggiungere ulteriori livelli di economia di scala.

Infatti, mentre la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali è avvenuta considerando sia gli aspetti idrogeologici, sia quelli economici che quelli politici, tanto che la dimensione dei tre ambiti è tale da garantire l'effettiva partecipazione alle scelte al controllo di tutti gli enti locali, i gestori possono realizzare le necessarie integrazioni e razionalizzazioni anche oltre il perimetro delle singole aree.

In particolare noi riteniamo che nelle realtà pubbliche può essere presa in considerazione un forte coordinamento delle aziende controllate dal pubblico e impegnate nella gestione del servizio idrico.

La prospettiva di una espansione territoriale, unitamente alla integrazione e specializzazione delle attività, potrebbe contribuire in maniera determinante a consolidare queste entità, nel comparto dei servizi idrici ma più in generale nel comparto dei servizi pubblici locali migliorando l'economicità dei servizi stessi.

Lo stesso confronto con il partner privato, ancorché selezionato con gara, potrà avvenire su basi più consistenti, con maggiore potere contrattuale.

Le alleanze tra i vari operatori pubblici devono diventare strategiche e al tempo stesso efficaci nella costruzione di un sistema di aziende qualificato e competitivo in Umbria.

Va considerato che quello dei servizi pubblici e locali è un settore che presenta enormi potenzialità di crescita e di espansione per le aziende umbre.

La notevole entità degli investimenti contenuta nei Piani d'ambito, per rimanere all'idrico, è un dato credo assolutamente significativo.

Il lavoro e l'esperienza fatta sino ad oggi ci dice che è possibile a livello di ambito territoriale ottimale, non solo favorire ma realizzare la cooperazione tra diversi soggetti.

Così come trovare un punto di incontro tra le potenzialità delle risorse ambientali e l'interesse per la sua utilizzazione.

Le conoscenze acquisite nell'idrico con la ricognizione, la pianificazione e la gestione tornano sicuramente utili anche a fini della organizzazione di altri servizi, primo tra tutti quello dei rifiuti.

Partendo da ciò riteniamo importante una riflessione sulla delimitazione delle ATO rifiuti; far coincidere gli ambiti territoriali ottimali idrici e rifiuti può consentire di evitare alcune duplicazioni, con la possibilità di economizzare i costi amministrativi, utilizzare il patrimonio di conoscenze e i dati acquisiti in questi anni per le diverse pianificazioni di ambito.

Abbiamo visto che la struttura snella delle ATO contribuisce in maniera determinante alla semplificazione delle procedure amministrative e burocratiche e al tempo stesso si dimostra strumento efficace per governare l'organizzazione dei servizi.

Una struttura dove gli enti locali operano in forte collaborazione e solidarietà, prerogative fondamentali per attivare le necessarie innovazioni e contribuire allo sviluppo dell'intero territorio regionale.

