

L'Ambito Territoriale Ottimale strumento per la riorganizzazione funzionale e gestionale del servizio idrico integrato

di Marco Zemello*

L'anno 2003 è stato celebrato dalle Nazioni Unite come l'Anno Internazionale dell'Acqua. Le molte manifestazioni e gli eventi che si sono succeduti hanno ribadito il concetto di acqua come risorsa e non sono mancate definizioni esemplificative di questo concetto da Acqua «oro blu» ad Acqua «petrolio del terzo millennio».

Alcuni dei temi dibattuti, pur riferiti in particolare ai Paesi in via di sviluppo, hanno portato all'attenzione di tutti le problematiche legate alla limitata disponibilità di questa risorsa non solo in quantità, ma anche dal punto di vista della qualità mettendo in luce la necessità di adottare ogni misura in grado di assicurarne una corretta gestione.

Anche i sempre più frequenti fenomeni climatici (siccità, desertificazione e al contrario inondazioni ed eventi meteorologici estremi) stanno senza dubbio contribuendo ad accrescere la sensibilità verso un utilizzo più razionale e consapevole dell'acqua.

Per il raggiungimento di questi obiettivi non mancano gli strumenti normativi.

È del 2000 la Direttiva 2000/60/CE con la quale l'Unione Europea ha istituito un quadro per un'azione comunitaria in materia di acqua che si prefigge di tutelare non solo i corpi idrici, ma tutto l'ambiente territoriale circostante, individuando il bacino idrografico come unità di riferimento per la pianificazione della gestione delle risorse idriche.

Attraverso la redazione del cosiddetto Piano di gestione del bacino idrografico gli Stati membri dovranno individuare un programma di misure per impedire il deterioramento dello stato dei corpi idrici e ripristinare le situazioni di grave compromissione, ma anche procedere ad un'analisi economica dell'utilizzo idrico funzionale alla determinazione del giusto prezzo dell'acqua in grado di riflettere il costo complessivo di tutti i servizi connessi con il suo uso.

*) Direttore della Segreteria Tecnica dell'ATO della provincia di Brescia

La Direttiva 2000/60/CE attende ancora di essere recepita dallo Stato italiano.

Tuttavia, il ritardo con il quale l'Italia con l'approvazione del D.Lgs. 152/99, poi modificato e integrato dal D.Lgs. 258/00, ha fatto proprie le precedenti Direttive Comunitarie del 1991 (relative al trattamento delle acque reflue urbane e alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole), ha in realtà comportato che accanto alle disposizioni di adeguamento agli obblighi comunitari fossero presenti norme in ordine alla gestione della risorsa idrica del tutto compatibili con quanto avrebbe poi trovato posto nella Direttiva 2000/60/CE.

Ma forse ciò che più può sorprendere è ritrovare nell'articolato del D. Lgs. 152/99 seppur con lievi integrazioni riferimenti a norme già presenti nell'ordinamento italiano già dal 1994, anno di emanazione della cosiddetta legge Galli, ovvero la L. 36/94.

Il primo articolo del D.Lgs. 152/99, che è dedicato alle finalità e agli obiettivi della legge, individua nella legge Galli lo strumento attraverso il quale rendere possibile

l'adeguamento dei sistemi di fognatura, collettamento e depurazione agli obblighi ed entro le scadenze imposte dalla Comunità Europea.

La legge 36/94 ha avuto il merito per la prima volta nel panorama legislativo nazionale di inquadrare sul piano organizzativo e funzionale della gestione del servizio idrico le affer-

mazioni di carattere generale sulla necessità di considerare l'acqua una risorsa da salvaguardare e da utilizzare secondo criteri di solidarietà in modo da tutelare i diritti al suo uso da parte delle generazioni future.

È possibile sintetizzare con due termini coniatati dalla stessa legge il senso di una disciplina che si proponeva di innovare fortemente il modo di intendere la gestione del servizio idrico: Servizio Idrico Integrato (SII) e Ambito Territoriale Ottimale (ATO).

Il primo nasce dall'idea di considerare in modo unitario non solo dal punto di vista funzionale, ma anche gestionale l'intero ciclo dell'acqua, dalla captazione e la distribuzione dell'acqua potabile, al convogliamento nelle reti fognarie delle acque reflue fino alla restituzione all'ambiente dopo gli adeguati trattamenti di depurazione.

Il secondo individua il contesto all'interno del quale procedere all'organizzazione del servizio idrico integrato, ovvero la dimensione gestionale «ottimale», di norma individuata nel bacino idrografico, per assicurare una sufficiente massa critica ed economie di scala in grado di supportare l'esigenza di garantire un servizio improntato a criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

In definitiva la riorganizzazione del servizio idrico deve passare attraverso il superamento della notevole frammentazione gestionale esistente, spesso rappresentata dalla gestione diretta dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione da parte delle amministrazioni comunali e una

nuova concezione, per così dire imprenditoriale del servizio, con l'individuazione di soggetti in grado non solo di gestire, ma anche di far fronte alla grande richiesta di investimento in opere infrastrutturali del settore.

Da questo punto di vista l'ulteriore elemento di novità proposto dalla legge è rappresentato dall'individuazione di un diverso regime tariffario del servizio idrico.

Non più una tariffa per l'acquedotto, una tariffa per la fognatura e una tariffa per la depurazione, ma un'unica tariffa per il SII in grado di assicurare la copertura integrale dei costi di esercizio e di investimento.

L'ATO non costituisce soltanto il contesto operativo gestionale, ma rappresenta la nuova circoscrizione amministrativa di governo del servizio da parte degli Enti locali, Province e Comuni, chiamati ad esercitare non più singolarmente, ma in modo associato le funzioni di programmazione, pianificazione, vigilanza e controllo.

La legge Galli rinviando alle forme di associazione previste dalla L. 142/90, oggi come noto contenute nel Testo Unico degli Enti Locali, il D.Lgs. 267/00, ovvero il consorzio di funzioni e la convenzione di cooperazione, demandava alle Regioni di individuare e di disciplinare le modalità attraverso le quali consentire l'esercizio coordinato delle funzioni degli Enti locali ricompresi negli ATO la cui delimitazione era pure attribuita alle Regioni.

Lo schema procedurale da seguire

per completare l'iter riorganizzativo si articola in più fasi ed è demandato totalmente agli Enti locali.

Ad una prima fase di ricognizione delle infrastrutture e delle opere esistenti, nonché delle forme di gestione presenti, necessaria per ricostruire lo stato di fatto del servizio idrico all'interno dell'ATO, segue la definizione degli obiettivi di miglioramento del servizio, inteso sia in termini di efficientamento gestionale che di superamento di criticità legate all'inadeguatezza o all'assenza di infrastrutture.

Questa fase è propedeutica alla predisposizione del cosiddetto Piano di Ambito che contiene il programma pluriennale degli interventi necessari e individua contestualmente sia il modello gestionale sia lo sviluppo nel tempo della tariffa in modo da assicurare il reperimento delle risorse per l'attuazione del piano di investimento.

Si giunge infine alla scelta della forma di gestione e all'affidamento del servizio che viene regolato dalla sottoscrizione di un contratto di servizio e di un disciplinare tecnico che costituiscono gli strumenti per operare poi il controllo sull'operato del gestore e sul raggiungimento degli obiettivi contenuti nel Piano di Ambito.

Ora, a prescindere dagli ulteriori interventi normativi – meritevoli di una trattazione approfondita non possibile in questa sede – che si sono susseguiti a livello nazionale e anche regionale a partire dal 2002, che inquadrando il servizio idrico integrato

tra i servizi pubblici locali di interesse economico e conseguentemente inserendo lo stesso nel contesto dell'apertura dei mercati alla concorrenza, hanno di fatto reso più articolato l'iter attuativo della legge Galli, viene da chiedersi come mai una legge che comunemente e diffusamente è stata considerata nei suoi obbiettivi e principi giusta e condivisibile a distanza di dieci anni dalla sua emanazione sconti ancora ritardi e difficoltà di attuazione, sebbene ad oggi buona parte degli ATO italiani abbiano sostanzialmente intrapreso la via della riorganizzazione del servizio idrico.

Al di là di resistenze legate a campanilismi municipali o al considerare impositivo il metodo attraverso il quale esercitare una funzione congiunta in luogo di una funzione per lungo tempo autonomamente e singolarmente regolata dai Comuni, spesso non si è adeguatamente considerato che la qualità del servizio idrico non può essere misurata soltanto riferendosi all'erogazione dell'acqua potabile, ma anche al servizio di fognatura e di depurazione che risulta ancora carente se non assente in molte zone e necessita di notevoli investimenti strutturali.

Non è un caso che il D.Lgs. 152/99 richiamando il necessario adeguamento di fognatura e depurazione agli obblighi comunitari abbia di fatto «rivitalizzato» la legge Galli che in un rapporto del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (organo istituito a livello statale per «misurare» tra gli altri compiti l'at-

tuazione della legge) dello stesso anno risultava largamente incompiuta. Ma forse più di tutto ha pesato l'idea di passare ad un sistema che non consentisse più di esercitare il controllo e il contenimento delle tariffe a livello locale e producesse una ingiustificata lievitazione dei costi per i cittadini.

Se è senza dubbio vero che si assisterà ad un incremento delle tariffe per effetto degli investimenti che non godono più oggi dei sussidi pubblici assicurati nel passato e che non possono più essere rimandati, in realtà il metodo attraverso il quale determinare la tariffa come corrispettivo dei costi di esercizio e di investimento consente di modulare adeguatamente lo sviluppo nel tempo dell'incremento tariffario attraverso vincoli di prezzo e recupero dei costi per effetto di imposti miglioramenti di efficienza gestionale, nonché di articolare territorialmente le tariffe in modo da assicurare la sostenibilità sociale delle stesse.

Un prezzo dell'acqua in definitiva equo e commisurato al raggiungimento nel tempo dei livelli di servizio e di adeguatezza delle infrastrutture che gli stessi Enti locali ricompresi nell'ATO hanno competenza a definire. A conclusione di questo contributo si vuole presentare in breve lo stato delle attività nell'ATO della provincia di Brescia i cui limiti sono stati individuati dalla Regione Lombardia nei confini amministrativi della stessa provincia.

Nel giugno del 2002 si è ufficialmente insediata l'Autorità dell'ATO con

l'approvazione e la successiva sottoscrizione della convenzione di cooperazione per dare attuazione alla riorganizzazione del servizio idrico tra i 206 Comuni bresciani e la Provincia.

La Provincia è stata individuata Ente responsabile del coordinamento ed è stato istituito un Comitato Ristretto di Sindaci, scelto in rappresentanza di aree territorialmente omogenee del territorio provinciale, con il compito di elaborare le proposte per le decisioni dell'Autorità.

Nei primi mesi del 2003 si è completata la ricognizione delle infrastrutture idriche, un vero e proprio censimento anagrafico e cartografico delle infrastrutture deputate all'erogazione del servizio di acquedotto, fognatura e depurazione che ha consentito di acquisire i dati tecnici ed economici necessari a valutare lo stato di fatto del servizio nell'ATO.

È stato poi istituito un Tavolo di coordinamento con gli attuali soggetti gestori del servizio per implementare e comparare i dati raccolti al fine della successiva organizzazione degli stessi nel Piano di Ambito. Sono stati individuati in via prioritaria gli interventi nei tre diversi setto-

ri funzionali del servizio idrico e si sta completando la definizione del piano economico che tiene conto di una suddivisione dell'ATO in aree omogenee per facilitare la determinazione di tariffe differenziate in funzione di quelle attualmente praticate e consentire il reperimento delle risorse necessarie per gli investimenti programmati.

Al di là delle decisioni fin qui maturate e delle prossime scelte future da parte dell'Autorità si ritiene che un grosso ruolo nel processo di attuazione della legge debba essere attribuito all'informazione.

Informazione che a diversi livelli deve raggiungere tutti i soggetti interessati dal processo di riorganizzazione del servizio, dagli Enti locali per aumentarne la consapevolezza nelle scelte di governo dell'ATO, ai gestori per consentire la maturazione di scelte aziendali improntate alla sinergia e al coordinamento gestionale, ai cittadini, utenti del servizio, per dare trasparenza e significato a scelte improntate al raggiungimento di obiettivi non solo di tutela della risorsa idrica, ma più in generale di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente in cui quotidianamente viviamo.