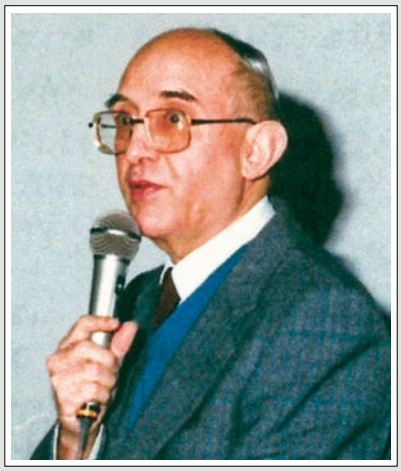
Una legge dai principi "rivoluzionari" cerca di dare soluzione ad un problema che passa inosservato

Acqua bene sempre più prezioso e sempre più scarso

di Giosuè Nicoletti

Con certezza possiamo prevedere per la prossima estate il tormento della "grande sete"; e ancora una volta l'opinione pubblica, sollecitata anche dai mass media, potrà avvertire l'importanza del problema dell'acqua. La convinzione comune è che questo problema riguardi solamente il Mezzogiorno, ma la verità è diversa: anche vaste aree del Nord Italia risultano provviste di abbondanti risorse idriche, ma sono colpite, soprattutto nelle aree urbane, dal fenomeno dell'inquinamento delle falde sotterranee.

Perché l'acqua manca? Sostanzialmente per il fatto che non si è ancora compreso che l'acqua non è un bene abbondante, di valore economico nullo o minimo e quindi da "regalare" (come avviene tuttora in diversi comuni). Le tariffe nel nostro Paese sono a livelli minimi (nella nostra provincia la media è inferiore a 50 centesimi di € al mc., cioè per 1000 litri) costo pari ad un millesimo del costo dell'acqua minerale (un litro di minerale costa all'incirca come 1000 litri metro cubo di acqua del rubinetto). In verità nonostante gli sforzi dei gestori nel consumatore resta una sorta di diffidenza nei confronti dell'acqua potabile proveniente dalle reti comunali, sfiducia assolutamente ingiustificata essendo questa assai più sicura di molte delle "minerali".



Giosuè Nicoletti

La mancata valorizzazione del bene offerto ha condotto ad ingiustificabili sprechi sia da parte dei consumatori, che delle aziende distributrici. Recenti statistiche hanno rivelato che le perdite in rete nelle regioni meridionali superano il 50% dell'acqua immessa in rete; ma anche gli acquedotti del Nord registrano un buon 20-30% di acqua perduta. In effetti queste perdite sono difficilmente accertabili in quanto non lasciano traccia se non quando sono macroscopiche, a differenza di quelle del gas metano che viene appositamente odorizzato per individuare le perdite.

La bassa tariffa ha comportato la difficoltà di effettuare gli investimenti necessari sia per la fase captazione e distribuzione sia per quella, non meno importante, del collettamento e depurazione delle acque reflue. Il fabbisogno di investimenti stimato per la provincia di Brescia da parte dell'Autorità di ambito per i prossimi 20 anni ammonta a circa 650 milioni di €. di cui 300 milioni nei prossimi sette anni.

E' evidente che questi oneri non possono essere sopportati dai gestori se non con aumenti delle tariffe.

Causa prima di inefficienza gestionale è la polverizzazione delle gestioni; in Italia vi sono più di 10.000 acquedotti gestiti da più di 6.000 enti. Si deve ricordare che la respon-

sabilità della fornitura (e della depurazione) dell'acqua è sempre stata di competenza delle amministrazioni comunali che, come si sa, sono più di 8.000 di cui circa 2.000 con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti.

L'intervento normativo: la legge Galli

Per porre rimedio a questa situazione Governo e Parlamento italiani hanno cercato una soluzione con un provvedimento organico: la legge 36 del 5 gennaio 1994, denominata GALLI dal nome del Parlamentare proponente.

Il provvedimento contiene alcuni principi che si possono considerare "rivoluzionari" l'ordinamento vigente in tema di risorse idriche e precisamente:

a) Tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata con criteri di solidarietà.

b) Qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale.

c) L'uso delle acque per il consumo umano è prioritario rispetto agli altri usi che sono ammessi solamente quando la risorsa è sufficiente e a condizione che non ledano la qualità dell'uso umano.

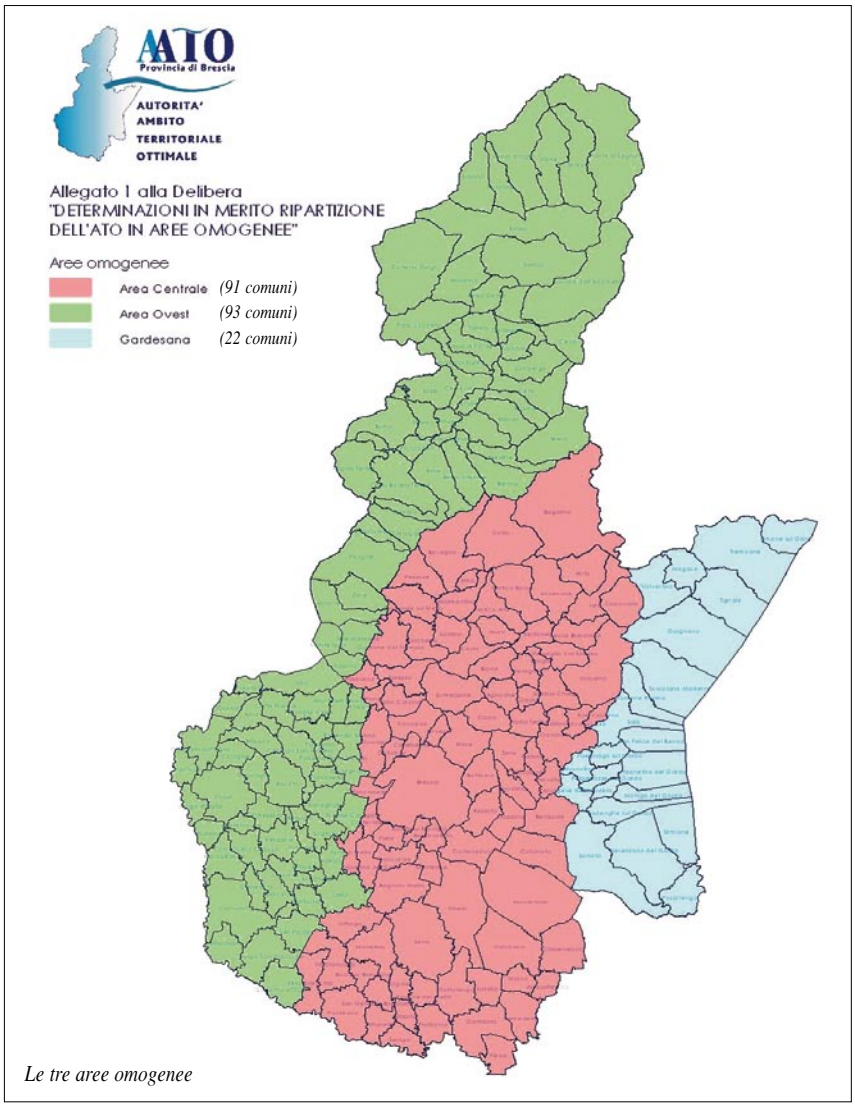
d) Viene introdotto il concetto di "servizio idrico integrato" costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua ad usi civili, di fognature e depurazione delle acque reflue.

e) Devono essere adottate misure per il risanamento e il graduale ripristino delle reti esistenti che evidenziano rilevanti perdite.

f) Viene resa obbligatoria l'installazione di contatori nelle singole unità abitative allo scopo di consentire regolari addebiti e diffondere la cultura del "risparmio".

g) La tariffa - unica per tutto il ciclo - deve essere determinata in modo da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio compresa la remunerazione del capitale investito.

h) Dovrà essere superata la frammentazione delle gestioni con la creazione di Ambiti territoriali ottimali nell'ambito dei quali, di regola, dovrà operare un unico gestore; viene quindi realizzata l'integrazione orizzontale (nell'ATO) oltre a quella "verticale" (acquedotto, fognatura e depurazione).



Le tre aree omogenee

La logica sottesa alla Legge 36 è quella della solidarietà tra aree ricche ed aree povere di risorse idriche e, come abbiamo visto, anche tra popolazione presente e generazioni future.

La Legge "GALLI" con recente provvedimento (decreto legislativo 152 del 3 aprile 2006 cosiddetto CODICE AMBIENTALE) è stata abrogata, ma le sue norme principali sono state riprese nel nuovo Codice.

Riserve, al riguardo dell'integrazione "orizzontale" (e cioè sugli ATO) sono state sollevate soprattutto da piccoli Comuni delle zone montane con disponibilità di acqua da fonti di buona qualità ed abbondante a costi (e conseguenti tariffe) assai contenuti.

Una recente norma di Legge (sollecitata da un parlamentare bresciano: l'on. Caparrini), e trasfusa nel nuovo Codice ambientale, prevede un regime particolare per la gestione

Brescia, la fonte di Mompiano

delle acque dei Comuni montani, introducendo la possibilità di rendere facoltativa l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato da parte dei piccoli Comuni inclusi nel territorio delle comunità montane con popolazione fino a 1.000 abitanti; fermo restando l'esercizio, da parte dell'ATO, della funzione di regolazione e controllo e la possibilità di accordi di programma per la partecipazione ad iniziative promosse dall'ATO medesimo.

La legge regionale lombarda

L'attuazione delle linee generali stabilite dalla Legge GALLI è demandata a Leggi regionali che devono definire gli ambiti territoriali ottimali (ATO) e disciplinare le forme di gestione. Le Regioni hanno legiferato in ritardo; la Lombardia ha emanato la Legge applicativa nel 1998 definendo gli ATO (corrispondenti alle circoscrizioni provinciali più il Comune di Milano) e disciplinando le forme di collaborazione tra gli enti locali. La Legge regionale non imponeva il gestore unico di ambito ed escludeva la salvaguardia delle gestioni in economia (che devono comunque cessare per effetto della riforma delle forme di gestione dei servizi pubblici locali portata dall'articolo 35 della Legge finanziaria 2002 e confermata dalle Leggi successive, di cui la più recente è la Finanziaria 2004). Sempre la Regione Lombardia ha emanato a fine 2003 una nuova legge per tutti i servizi pubblici locali (n° 26 del 12 dicembre 2003) che, per il servizio idrico integrato, conferma la suddivisione del territorio regionale in ambiti territoriali ottimali corrispondenti alle circoscrizioni delle province e della Città di Milano, con possibilità di aree di interambito. E' confermata, altresì, la possibilità di affidare il servizio ad una pluralità di soggetti purché siano dimostrati i vantaggi economici, funzionali ed ambientali (rispetto al soggetto unico).

La normativa regionale, che deve essere completata da Regolamenti, prevede, in coerenza con la normativa nazionale, la separazione tra proprietà e gestioni delle reti e dovrà stabilire le modalità di scelta di una pluralità di soggetti in alternativa alla gestione unica.

Con un recente provvedimento la Giunta regionale lombarda (dgr 8/04 del 29 marzo 06) ha approvato il programma di tutela e uso delle acque indicando obbiettivi di qualità per i Laghi in termini di concentrazione di fosforo (in microgrammi litro). Il Garda, dovrebbe, entro il 2018 passare da un valore 20 a 11; il lago di Iseo da 40 a 16, il lago d'Idro da 95 a 50 (senza prefissione di scadenza).

Le Sorgenti del Po a Pian del Re.

La situazione nella provincia di Brescia

In provincia di Brescia la situazione, per quanto riguarda gli acquedotti può definirsi discreta, se paragonata a quella delle altre zone d'Italia. Vi è relativa abbondanza delle fonti idriche sia sotterranee che superficiali (diversi Comuni prelevano l'acqua dal lago di Garda, da fiumi e torrenti). Peraltro in diverse zone è presente l'accennato fenomeno dall'inquinamento, e diversi Comuni sono stati costretti a chiedere "deroghe" alle soglie dei parametri di inquinamento.

Ha indubbiamente giovato alla buona situazione gestionale la presenza di società pubbliche locali, in particolare ASM SPA che serve 233.000 utenti (circa mezzo milione di abitanti) e COGEME spa che serve oltre 170.000 abitanti assicurando un buon livello di servizio. Deve essere peraltro segnalato che nell'Assemblea della Conferenza dell'ATO del 22 dicembre 2004 il direttore della segreteria tecnica ha fatto rilevare che nella nostra provincia sono presenti diversi impianti idrici in situazione di parziale obsolescenza, data l'anzianità di diverse infrastrutture, soprattutto negli impianti di depurazione. Nella stessa Assemblea sono stati segnalati gli interventi necessari per risolvere problemi di inquinamento dovuti all'arsenico e ai solventi clorurati e per superare problemi di carenza idrica.

Tornando ai gestori, oltre al gruppo ASM e COGEME vi sono altre gestioni pubbliche: AZIENDA SERVIZI VAL TROMPIA (area Valtrompia); GARDA UNO SERVIZI (area del Garda), VALLE CAMONICA SERVIZI (area Vallecamonica), ACQUE OVEST BRESCIANO (area Sebino e pianura occidentale). Le due ultime società sono state costituite di recente e l'ultima non è ancora operante.

A differenza del settore gas, la presenza di imprese private è minoritaria, anche se si registra la presenza di un grande Gruppo (Acque potabili SpA di Torino), mentre permangono ancora gestioni in economia (numericamente la metà dei comuni, ma come popolazione servita meno di 1/3). Quindi anche nella nostra provincia, anche se in misura minore che in altri parti d'Italia, è presente una frammentazione delle gestioni.

Decisamente meno buona è la situazione delle gestioni delle fognature e depurazione: esse mancano in molti Comuni o non assicurano un buon servizio, anche perché parecchi impianti sono di minime dimensioni, con costi elevati e difficoltà a svolgere un buon servizio. Peraltro, come già accennato, anche per l'acquedotto sono presenti situazioni di obsolescenza delle reti, necessità di nuovi pozzi e condotte che hanno necessità di rifacimento per non dire di totale ricostruzione.

La procedura per l'attuazione della Legge GALLI si è messa in moto anche nella nostra provincia da circa quattro anni con l'insediamento della Conferenza di ambito che rappresenta l'Organo di collegamento fra gli Enti locali; una specie di "consorzio leggero" con funzioni anche di Autorità. Tra i provvedimenti adottati sono da segnalare:

1. la scelta dell'Amministrazione provinciale come Ente responsabile del coordinamento;
2. l'approvazione della Convenzione per la regolazione dei rapporti tra gli enti locali ricompresi nell'ATO;
3. la nomina del Comitato ristretto di nove membri rappresentativi delle "aree omogenee".

Le tariffe che, come già accennato, rappresentano il "nodo" più importante da sciogliere, dipendendo da esse il risanamento e lo sviluppo degli impianti, saranno stabilite dall'ATO sulla base del "piano finanziario ed in relazione allo stesso, tenuto conto anche del piano degli investimenti".

La Segreteria tecnica dell'ATO ha proceduto:

a) alla ricognizione delle opere di captazione, adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione esistenti compresa la valutazione del funzionamento e della consistenza economica;
b) alla ricognizione delle forme di gestione esistenti;
c) a formulare proposte del programma di interventi e del piano tecnico-economico e finanziario.

Va tenuto presente che la proprietà delle reti, impianti e dotazioni resta agli enti locali (in quanto beni demaniali incedibili) i quali li debbono mettere a disposizione del soggetto affidatario del servizio idrico integrato in base ad apposito contratto di servizio.

Da parte dell'ATO, con una intelligente visione funzionale, erano state individuate due anni or sono sei aree territoriali omogenee all'interno delle quali venivano individuate società per la gestione, con affidamento del servizio per un quinquennio e precisamente:

SEBINO - PIANURA OCCIDENTALE (da affidare a Acque Ovest Bresciano Srl)

CAMUNA (da affidare a Valle Camonica Servizi SpA)

VALLE TROMPIA (da affidare a ASVT SpA)

BRESCIA PIANURA CENTRALE (da affidare a COGES SpA)

VALLE SABBIA (da affidare a VALGAS SpA)

GARDESANA (da affidare a Garda Uno Servizi Srl).

A questi soggetti dovevano essere trasferite le gestioni esistenti, anche in economia, ricomponendo anche il ciclo idrico (acquedotto, fognatura, depurazione).

A seguito di ricorso al TAR, alcune Amministrazioni comunali hanno ottenuto la sospensiva e nel contempo sono state espresse riserve anche in sede governativa relativamente agli affidamenti senza gara (che, peraltro, in altre Regioni sono stati effettuati). L'ATO ha quindi creduto opportuno sospendere il provvedimento.

Nel frattempo sono intervenute nuove norme di Legge (decreto legge 269/03, a modifica dell'articolo 113 del testo unico sull'ordinamento degli Enti locali) riguardanti le forme di gestione dei servizi pubblici locali che hanno individuato tre modalità e precisamente:

a) società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
b) società a capitale misto pubblico privato, nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano

Il Mella a Marcheno nel dipinto di Giovan Battista Ferrari (1829 - 1906)

dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;

c) società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente, o gli enti pubblici titolari del capitale sociale, esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (cosiddette "in house").

La nuova suddivisione territoriale

Oltre alle motivazioni di ordine giuridico già accennate, ad una verifica approfondita da parte dell'ATO, è emersa la difficoltà della piena copertura dei costi operativi-gestionali sulla base delle tariffe applicabili in ciascuna area e la impossibilità di travasi finanziari tra aree.

Gli Organi dell'ATO, nello scorso mese di dicembre, hanno optato per una suddivisione territoriale in tre aree riconducibili ai principali bacini idrografici provinciali:

- *area Gardesana* (comprendente 22 Comuni del Lago di Garda);
- *area Centrale* (comprendente la Valtrompia, la Valsabbia, la Città di Brescia e la Pianura Centrale, per un totale di 91 Comuni);
- *area Ovest del bacino dell'Oglio* (comprendente la Valle Camonica, il Sebino e la Franciacorta, per un totale di 93 Comuni).

E' stata esclusa, invece, l'ipotesi di un'unica area gestionale coincidente con l'intero ATO. Secondo gli indirizzi generali contenuti anche in un progetto di legge regionale, questa dovrebbe essere la soluzione da seguire; ma sono intuibili le controindicazioni per una provincia come Brescia con una realtà territoriale assai diversificata, più di un milione di abitanti, oltre 120 milioni di acqua erogata, circa tre volte quella media degli ATO delle altre province. Da uno studio compiuto dall'ATO bresciano risulta che con una gestione unica per l'intera provincia in luogo delle tre aree programmate, il contenimento dei costi sarebbe inferiore all'1% senza contare la difficoltà di operare su un territorio vasto e difforme.

Nel provvedimento dell'Assemblea dell'ATO si precisa che per la zona dell'Oglio, denominata area Ovest, i Comuni di Valle Camonica si sono riservati quattro mesi di tempo per valutare l'opportunità di richiedere la costituzione di un ambito autonomo della Valle Camonica.

In rispetto della vigente normativa di legge sopra richiamata la scelta dell'ATO è stata la seguente:

- affidamento diretto (e cioè senza gara), per i Comuni gardesani, a Garda Uno S.p.A. (società posseduta al 100% dai Comuni medesimi) in base al modello cosiddetto in *house providing*;
- per le altre due aree: costituzione di società "miste" (pubblico-private) con previsione di effettuare le gare, entro il 30 settembre 2006, per individuare un socio privato che deterrà tra il 30 ed il 40% del capitale.

Cesseranno le gestioni in economia e quelle ottenute senza gara, gestioni che saranno accorpate agli affidatari delle tre aree omogenee.

Nell'Area centrale è rilevante la presenza del gruppo ASM Brescia che ha diritto per circa trent'anni alla salvaguardia delle proprie gestioni, come previsto dalla Legge per le società quotate in Borsa; la gara, quindi, riguarderà la gestione dei Comuni rimanenti non gestiti dalla stessa ASM. Nell'area Ovest, ove operano Cogeme S.p.A., l'Azienda Consorzio Tutela Ambientale del Sebino e la Valle Camonica Servizi S.p.A. che hanno la gestione del servizio idrico o di fasi del ciclo stesso in diversi Comuni del bacino, la gara comprenderà l'intero territorio. Peraltro, come già accennato, i Comuni della Valle Camonica dovranno decidere se rendersi autonomi od aggregarsi con gli altri dell'Area omogenea. Scelta non facile e che richiede la valutazione di più fattori come: la ricognizione dell'esistente in ordine alle disponibilità della risorsa idrica ed alla forma di gestione (sussistono numerose gestioni in economia), il piano investimenti di rinnovo e sviluppo delle reti e, soprattutto, la considerazione della tariffa di equilibrio che, in un ambito più ristretto, probabilmente non si realizza. Come già accennato, inoltre, sarà da valutare quale potrà essere l'effetto delle nuove norme, cui si è già fatto cenno, contenute nel nuovo codice ambientale entrato in vigore a fine aprile (pur nella contestazione generale delle Regioni e degli ambientalisti) che prevede l'adesione facoltativa alla gestione unica del servizio idrico integrato per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, inclusi nel territorio di comunità montane.

Le prospettive

Quali le prospettive? Entro l'anno dovrebbero essere scelti i nuovi gestori: nessuna difficoltà è prevedibile per le gestioni salvaguardate del gruppo ASM e per quelle dell'area gardesana affidata a GARDA UNO che deve solo adeguare lo Statuto ed accorpare eventuali gestioni in economia.

Per due aree che andranno in gara, sulla base di quanto accaduto nelle altre Regioni (Lazio, Abruzzo, Campania, Sicilia ed altre) si potrebbe manifestare un notevole interesse da parte dei grandi gruppi pubblici o privati italiani (in particolare ACEA di Roma e AMGA di Genova) e stranieri (in particolare francesi).

Indubbiamente, come abbiamo det-

to all'inizio, l'acqua è stata considerata sinora un bene (e servizio) "povero" come tale non appetibile, ma tra breve potrà divenire un vero "business".
A regime tariffario assestato si potrà arrivare in media a 80/90 centesimi di € al mc; in alcune zone d'Italia siamo già ad 1/1,5 € al mc (ben poco se, ripetiamo, l'acqua minerale costa almeno 250/ 300 € al mc e negli altri Paesi europei l'acqua costa in media a 160/220 centesimi di € (a Berlino circa 5 €) e potranno quindi essere coperti non solo i costi di esercizio, ma ripagati anche gli investimenti necessari.
Riteniamo, in conclusione, che mentre si può giudicare positivamente la messa in moto di un meccanismo virtuoso di razionalizzazione del ciclo idrico, che porterà ad un miglioramento della situazione delle gestioni, si deve nel contempo auspicare che non si perda mai di vista che l'acqua - come la salute - non è o non è solo business, ma è anzitutto risorsa indispensabile per le persone e la collettività.
In effetti la scelta dell'ATO idrico bresciano non realizza un completo outsourcing, come sarebbe avvenuto nell'ipotesi di affidamento a società privata (modalità di cui alla lettera a) dell'articolo 113 comma 5 sopra riportato), ma è caduta su forme di gestione che faciliteranno il controllo degli enti locali, i quali avranno il completo e penetrante controllo della società in house (GARDA UNO), ma, sia pure con modalità diverse, anche delle società miste (che saranno create per la gestione delle altre due aree) nelle quali essi conserveranno almeno il 60% del capitale e che, per loro struttura, dovranno riservare le attività gestionali al socio privato e le funzioni di indirizzo e controllo ai soci pubblici.
Certamente, per effetto della creazione degli ATO, i Comuni possono esercitare le loro funzioni di controllo e di indirizzo solamente attraverso gli Organi dell'Autorità di ambito, sul che si potrebbero avanzare riserve per una sorta di "esproprio" di funzioni sin qui esercitate dalle amministrazioni comunali. Ma si deve nel contempo considerare che al beneficio dell'autonomia della singola amministrazione comunale va contrapposto il difficile esercizio singolo delle funzioni spettanti, soprattutto per i Comuni di minore dimensione. Si tratta, in conclusione, di rendere efficienti gli Organi amministrativi e tecnici dell'ATO che, a quanto è dato di conoscere, finora a Brescia hanno operato in maniera più che soddisfacente.

Giosuè Nicoletti
Dottore Commercialista

Capriano del Colle vista dal fiume - Olio su tela di Giovanni Renica (1808-1884)