

Comitato per la legislazione il controllo e la valutazione

Nota istruttoria
n. 6/2016

La relazione sullo stato dei servizi idrici integrati (art. 19, c. 2, lett. k) della LR 13/2005)

Il Servizio Idrico Integrato

La relazione 2012

La situazione attuale

Le procedure di infrazione

Il Servizio Idrico Integrato (SII)

La disciplina del **servizio idrico integrato**, quale “insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflusse” è stata introdotta dalla L. 36/94 (c.d. Legge Galli), riformando in modo sostanziale un settore che era stato sino a quel momento gestito in maniera frammentaria (gli enti deputati alla gestione ammontavano a circa 8000) e caratterizzata da un elevato tasso di inefficienza (il 30% della popolazione subiva interruzioni nell'erogazione dell'acqua; più del 50% non era servito da rete fognaria e più di metà degli scarichi non era sottoposto a depurazione: *Relazione annuale sullo stato dei servizi idrici – Anno 2009*).

L'impianto della norma, poi trasfuso e arricchito nel D.Lgs. 152/06, si basa su una distinzione dei livelli di funzione:

- (1) le attività di indirizzo e programmazione spettano a Stato e Regioni;
- (2) le funzioni di organizzazione e controllo competono agli Enti locali, associati in Enti di governo (all'epoca le **Autorità d'ambito**) costituiti nei c.d. **Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)** e con il compito, tra l'altro, di approvare il **Piano d'ambito**, cioè l'insieme degli investimenti da effettuare nel lungo periodo;
- (3) le attività di gestione spettano ai Gestori del SII.

Il nostro **SII regionale** è stato avviato con la L.R. 13/05, che ha individuato 4 ATO (corrispondenti indicativamente alle 4 province) più l'ATO interregionale del Lemene, a cavallo con la regione Veneto; ha attribuito alle Autorità d'ambito la possibilità di organizzare il SII anche prevedendo più soggetti gestori e ha istituito l'**Autorità Regionale per la Vigilanza sui Servizi Idrici**, con lo scopo di “concorrere a garantire l'efficacia e l'efficienza dei servizi” legati al ciclo idrico “con particolare riguardo all'applicazione delle tariffe, nonché alla tutela degli utenti e dei consumatori”.

Il sistema così delineato è stato oggetto di continue modifiche e aggiustamenti. La L. 42/10 ha previsto la soppressione delle Autorità d'ambito, dando alle Regioni il compito di trasferirne le funzioni ad altro Ente; con l'art. 4 della LR 22/10 la nostra Regione ha istituito le **Consulte d'ambito per il servizio idrico integrato**, stabilendo che subentrino nelle funzioni delle Autorità d'ambito.

Con il DL 201/11 “Salva – Italia” convertito nella legge 214/11, all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas sono state attribuite anche le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici, ivi compresa la definizione di un sistema tariffario equo, certo, trasparente e non discriminatorio (DPCM 20 luglio 2012). Con LR 24/2014 la nostra Regione ha **soppresso l'Autorità regionale per la vigilanza sui servizi idrici**, ritenendo che i compiti svolti da tale organo di garanzia fossero assorbiti e superati da quelli posti in capo all'Autorità nazionale, che ha, tra le altre, anche la funzione di tutelare i diritti e gli interessi degli utenti.

La relazione all'esame – anno 2012

L'art. 19, c. 2 lett k) della LR 13/2005 poneva in capo all'Autorità regionale per la vigilanza sui servizi idrici il compito di predisporre una relazione annuale **sullo stato dei servizi idrici e sull'attività svolta**.

La relazione all'esame è l'ultima disponibile in quanto l'obbligo è stato eliminato, sebbene a far data dal 31 dicembre 2014, dalla LR 24/2014.

Il documento, seppure datato – realizzato a fine 2013 e concernente l'anno 2012 - presenta un'estesa disamina della situazione, segnalando alcuni rilevanti aspetti critici.

L'esame della relazione in Comitato è finalizzato alla resa alla Commissione di merito del **parere di competenza** sulla qualità e la rispondenza dell'informativa alle previsioni di legge ai sensi dell'art. 138 *quinquies*, c. 1, lett. a) del Regolamento interno, nell'esercizio delle sue attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Sebbene l'istituzione delle ATO abbia comportato **in Italia** un importante processo di accorpamento degli enti gestori (ridotti a 115 nel 2009) e la realizzazione di economie di scala, il continuo susseguirsi di nuove norme non aiuta la costruzione di un sistema stabile, indispensabile per garantire la necessaria efficienza. I servizi idrici del nostro Paese restano di qualità inferiore rispetto a quella di molti Paesi OCSE: nel 2008 il 15% della popolazione non aveva impianti di fognatura e il 30% non era connesso a impianti di depurazione; le perdite di acqua si attestano sul 36% e gli impianti hanno un età media di 20 anni (*Rapporti sulle performance ambientali ITALIA 2013 – OCSE*).

Gli **investimenti** previsti nei Piani d'Ambito dal 1999 al 2009 ammontano a quasi **29 miliardi** per un periodo medio di 24 anni, con un investimento medio annuo per abitante di € 44 circa (*Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2011 - Co.N.Vi.R.I.*) inferiore a quello di USA e Inghilterra, anche a causa del sistema tariffario vigente fino al 2011, che prevedeva un limite del 5% all'incremento annuale della tariffa, condizionando l'entità delle previsioni di investimento.

Il **sistema idrico regionale** presenta ancora elementi di forte disomogeneità. Dal punto di vista organizzativo, in due dei **4 ATO** gli enti sono costituiti in consorzio, negli altre due in convenzione. A PN e GO le Autorità sono dotate di una struttura propria (con 3 dipendenti ciascuna) mentre UD e TS si avvalgono di personale di altri enti. Gli **enti gestori** sono **9**.

ATO	Forma associativa	Comuni serviti	Spese correnti ATO	Acquedotto (km)	Fognature (km)	N. depuratori	Enti gestori	N. dipendenti SII
CEN - UD	consorzio	136	909.000	6.989,47	4.308,28	564	4	288
OCC - PN	consorzio	36	2.177.387	2.491,73	1.000,14	136	2	75
ORGO	convenzione	25	716.670	1.043	635	16	1	97
ORTS	convenzione	6	1.021.506	1.271	443	7	2	176
Totale		203	4.824.563	11.795,20	6.386,42	723	9	636

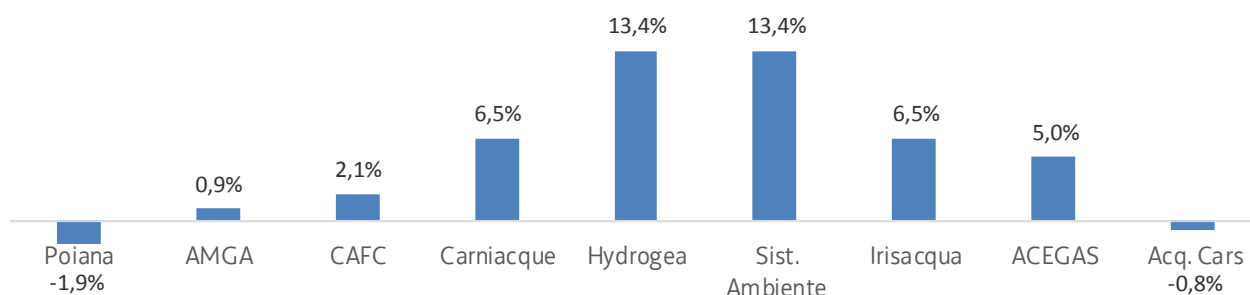
La relazione sottolinea l'**elevato numero di depuratori** e dei relativi costi di gestione, che pone la questione della **centralizzazione degli impianti** e, di conseguenza, il tema degli investimenti. In base ai Piani d'ambito, gli investimenti previsti e realizzati al 31 dicembre 2012 sono i seguenti:

ATO	Investimenti previsti				Investimenti realizzati o appaltati
	per fognature	per depurazione	per acquedotto	Totali	
CEN - UD	19.417.512,56	17.368.348,56	25.404.315,72	62.190.176,84	37.161.372,51
OCC - PN	3.178.776,00	968.000,00	3.912.000,00	8.058.776,00	2.370.046,66
ORGO	4.994.419,80	877.908,72	4.698.401,32	10.570.729,84¹	46.341.371,05
ORTS	1.595.412,00	2.500.000,00	3.301.597,00	7.397.009,00	7.171.835,00

¹ Somma delle 3 tipologie di investimento; in Relazione si parla di investimenti totali previsti per euro 11.355.748,16.

La relazione precisa che gli scarti tra investimenti programmati e realizzati non dipendono da previsioni lacunose, ma riflettono le difficoltà di approvvigionamento finanziario e in qualche caso la scelta di contenere l'aumento delle tariffe. Viene comunque ribadito il problema degli **investimenti**, ovvero della bancabilità dei singoli Piani d'Ambito, a esclusione del caso positivo dell'ATO di GO dove un'accorta politica aziendale ha permesso da tempo un consistente approvvigionamento finanziario.

Per il 2012, le Autorità d'ambito del FVG hanno applicato le **tariffe** calcolate secondo il Metodo Tariffario Transitorio introdotto dall'Autorità nazionale per 2012 e 2013 al posto del precedente Metodo Normalizzato (a eccezione di GO, autorizzata ad applicare le tariffe previste nel Piano d'ambito). Le **variazioni % 2011-2012** per i singoli gestori risultano estremamente disomogenee e riflettono diverse condizioni sia di partenza che di esercizio corrente e pongono anche in questo caso la **necessità di un'omogeneizzazione** sia dei costi che del funzionamento del ciclo dell'acqua.



Per quanto concerne gli importi delle **bollette in FVG**, i valori rilevati da Federconsumatori nell'*XI Indagine nazionale a campione sulle tariffe 2012 del servizio idrico integrato*, riportati nella relazione, possono essere confrontati con i dati risultanti dall'analoga indagine per il 2011 (media delle bollette per utenze domestiche nelle città capoluogo di provincia per un consumo pari a 200 mc annui).

Anno	quota fissa	acquedotto	fognatura	depurazione	IVA	Totale bolletta	Costo €/mc
2011	34,30	110,25	20,57	57,08	22,22	244,42	1,22
2012	36,12	111,94	23,84	64,72	23,66	260,28	1,30

La **morosità**, con riferimento al fatturato 2011, si attesta su una media regionale del 6%, superiore a quella nazionale (4,3%).

ATO	Gestore	N. utenze	Importo fatture 2011	Importo fatture in mora al 30/06/12	Morosità
CEN UD	Poiana	22.191	7.563.009,00	135.214,00	1,78%
	AMGA	25.671	8.814.209,00	236.628,00	2,68%
	CAFC	123.922	37.180.867,00	2.074.153,00	5,57%
	Carniacque	34.226	4.809.743,00	673.233,00	14%
OCC PN	HydroGEA	60.610	10.459.203,00	638.652,00	6,11%
	Sist. Ambiente	37.179	6.930.014,21	499.784,24	7,21%
ORGO	Irisacqua	62.147	19.937.204,88	995.636,16	4,99%
ORTS	ACEGAS	111.946	49.893.497,00	2.278.409,00	4,57%
	Acq. del Carso	3.313	1.451.913,00	854.858,00	(41,12)²

² Dato riportato in Relazione; in realtà il rapporto tra importo fatture in mora e importo totale fatture dell'Acq. Del Carso ammonta a 58,8%.

La situazione attuale

La *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta* che viene annualmente predisposta dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico non contiene tutte le informazioni e i dati che erano rinvenibili nel documento dell'Autorità regionale. Dalla *Relazione* per il **2015** comunque emerge che in **FVG** (insieme a Piemonte, Lazio e Sicilia) le pluralità di ATO hanno dimensioni non inferiori al territorio delle province o città metropolitane, **come previsto dalla normativa vigente**. In altre 10 regioni è stato invece individuato un unico ambito territoriale, coincidente con il territorio della regione; nelle restanti 5 regioni vi è una pluralità di ambiti, alcuni dei quali di dimensioni inferiori a quelle previste dalla norma³.

Da una ricognizione dei siti istituzionali delle Consulte, la situazione organizzativa e di personale degli Enti di governo non pare essere mutata rispetto a quella rilevata per il 2012. Gli enti gestori nella ATO centrale di Udine sono scesi a 3 (Poiana, CAFC e Carniacque).

Le procedure di infrazione

PROCEDURA DI INFRAZIONE 2004/2034 (Attuazione in Italia della direttiva 1991/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane)

La Relazione riporta lo stato della procedura fino alla sentenza della Corte di Giustizia Europea del 19 luglio 2012 con la quale è stato accertato l'inadempimento della Repubblica italiana agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 3, 4 e 10 della direttiva 91/271/CE. Per quanto riguarda specificamente la nostra Regione, gli agglomerati interessati dalla sentenza sono:

- agglomerato di Cervignano del Friuli, per il quale viene contestata l'omessa assunzione delle disposizioni necessarie a garantire un adeguato sistema di reti fognarie per le acque reflue urbane;
- agglomerato di Trieste –Muggia-San Dorligo della Valle, per il quale viene contestata:
 - a) la violazione dell'obbligo di sottoporre le acque reflue urbane che confluiscono nelle reti fognarie ad un trattamento secondario e ad un trattamento equivalente;
 - b) l'omessa assunzione delle disposizioni necessarie affinché la progettazione, la costruzione, la gestione e la manutenzione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane realizzati per ottemperare ai requisiti fissati dalla direttiva 92/271/CE siano condotte in modo da garantire prestazioni sufficienti nelle normali condizioni climatiche locali e affinché la progettazione degli impianti tenga conto delle variazioni stagionali a carico dell'agglomerato stesso.

La Regione ha trasmesso al competente Ministero le relazioni contenenti l'indicazione delle iniziative assunte e degli interventi programmati con riferimento agli agglomerati interessati dalla sentenza.

Per quanto attiene **all'agglomerato Trieste-Muggia-San Dorligo della Valle**, nel marzo 2014 la Regione ha sottoscritto con i Ministeri competenti un accordo di programma quadro finalizzato all'adeguamento dell'impianto di depurazione di Servola, cui ha fatto seguito la trasmissione del progetto finalizzato all'adeguamento del depuratore stesso. Sono previsti tre stralci dell'intervento di cui il terzo sarà risolutivo dell'infrazione e la cui conclusione è stimata per l'agosto 2017. A seguito della DGR n. 639 del 6 aprile 2014 è stato adottato il decreto di assegnazione del contributo di 30 milioni di euro alla società Acegas-aps (gestore dell'impianto) per la realizzazione dell'adeguamento dell'impianto di Servola – I lotto. Successivamente, il 12 maggio 2015, si è pervenuti all'aggiudicazione provvisoria dei lavori per la gara principale. I lavori hanno avuto inizio il 26 novembre 2015.

³ Tra queste la Campania che ha poi istituito un ATO unico con LR 15/2015.

Relativamente **all'agglomerato di Cervignano del Friuli**, nell'ottobre 2014 è stato sottoscritto un accordo di programma quadro con i competenti Ministeri volto a risolvere le criticità del sistema fognario depurativo. Sono previsti cinque interventi, risolutivi dell'infrazione, la cui conclusione è stimata per il giugno 2018. Gli elaborati progettuali da porre a base di gara attengono alla rete fognaria mista, alla realizzazione di una rete fognaria separata e di 2 impianti di depurazione primari nell'agglomerato di Rivignano.

In merito al tema delle **sanzioni** si evidenzia che le stesse non sono ancora state quantificate e la tempestiva conclusione delle opere di adeguamento dovrebbe garantire una riduzione delle stesse.

PROCEDURA DI INFRAZIONE 2009/2034 (Trattamento acque reflue urbane)

La Relazione riporta lo stato della procedura fino al parere motivato con cui la Commissione europea ha segnalato che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi degli articoli 3, 4, 5 e 10 della direttiva 91/271/CE, cui ha fatto seguito il deferimento alla Corte di Giustizia europea.

La **Corte di Giustizia il 10 aprile 2014 ha reso sentenza** accertando l'inadempimento della Repubblica italiana agli obblighi derivanti dagli articoli 3, 4, 5 e 10 della direttiva 91/271/CE. Per quanto riguarda specificamente la nostra Regione, gli agglomerati interessati dalla sentenza sono:

- Cormons, Gradisca d'Isonzo, Grado, per i quali viene contestata l'omessa assunzione delle disposizioni necessarie per garantire le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie siano sottoposte, prima dello scarico, ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente;
- Aviano Capoluogo, Cividale del Friuli, Codroipo-Sedegliano-Flaibano, Cormons, Gradisca d'Isonzo, Grado, Latisana Capoluogo, Pordenone-Porcia- Roveredo-Cordenons, Sacile, Udine, per i quali viene contestata:
 - a) la violazione dell'obbligo che le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie siano sottoposte, prima dello scarico, ad un trattamento più spinto di un trattamento secondario o equivalente;
 - b) l'omessa assunzione delle disposizioni necessarie affinché la progettazione, la costruzione, la gestione e la manutenzione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane realizzati per ottemperare ai requisiti fissati dalla direttiva 92/271/CE siano condotte in modo da garantire prestazioni sufficienti nelle normali condizioni climatiche locali e affinché la progettazione degli impianti tenga conto delle variazioni stagionali a carico dell'agglomerato stesso.

Il dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha sollecitato le Amministrazioni coinvolte ad intraprendere le misure necessarie a garantire gli impegni programmatici assunti per una celere realizzazione delle reti fognarie e degli impianti di trattamento delle acque reflue. Inoltre, all'esito delle verifiche effettuate il Ministero ha segnalato che è emerso che per tre agglomerati della Regione (Aviano capoluogo, Cividale del Friuli e Latisana) sono venuti meno i presupposti che hanno dato avvio alla contestazione.

Nell'ottobre 2014 la Regione ha sottoscritto un accordo di programma quadro con i competenti Ministeri prevedendo la realizzazione di 8 interventi, articolati in 18 progetti, che interessano gli agglomerati di Cervignano del Friuli, Carlino, San Giorgio di Nogaro, Rivignano, Pordenone, Cordenons, Porcia, Sacile e Grado. A riscontro delle richieste di aggiornamento da parte del Ministero, la Regione ha precisato che è già stata **raggiunta la conformità** per gli agglomerati di Codroipo, Cormons e Sacile.

La Commissione europea ha comunicato **l'esito della valutazione** operata sulla base delle informazioni ricevute dalle Autorità italiane e, con particolare riguardo al Friuli Venezia Giulia ha segnalato che gli agglomerati ancora non conformi sono 5:

Grado: non sono ancora completati i necessari lavori infrastrutturali e non è ancora possibile fornire un anno completo di campionamenti;

Gradisca d'Isonzo: non sono ancora completati i necessari lavori infrastrutturali e non è ancora possibile fornire un anno completo di campionamenti;

Cividale del Friuli: contrariamente a quanto previsto dalle Autorità italiane, la ripermimetrazione non sembra giustificata e non è chiara la riduzione di carico avuta negli ultimi anni;

Latisana capoluogo: le Autorità italiane non hanno spiegato in modo adeguato la riduzione di carico avuta negli ultimi anni;

Pordenone-Porcia-Roveredo-Cordenons: deve essere dimostrato che anche l'impianto "Cordenons – via Curiel" rispetta i limiti per il fosforo previsti dalla direttiva.

PROCEDURA DI INFRAZIONE 2014/2059 (Trattamento acque reflue urbane)

Il documento, in considerazione dell'epoca di elaborazione, non fa menzione dell'ulteriore procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea per inottemperanza alla Direttiva 91/271/CE.

Detta procedura riguarda la mancata applicazione delle indicazioni della Direttiva, con riferimento agli **agglomerati superiori a 2.000 a.e.**

Per questa procedura non vi è ancora sentenza di condanna, ma lo stato di avanzamento è quello relativo all'emissione del "Parere motivato", comunicato dalla Commissione allo Stato italiano nel corso del 2015.

In tale procedura sono coinvolti i seguenti agglomerati:

Fiume Veneto	artt. 3, 4
Maniago	artt. 3, 4, 5
Prata di Pordenone	artt. 3, 4
Rivignano	artt. 3, 4
San Daniele del Friuli	art. 4
Pasiano di Prato	art. 4
Tricesimo	art. 4

Si segnala altresì che, considerata la probabile irrogazione delle sanzioni comunitarie conseguenti alle sentenze di condanna sopracitate (situazione che peraltro interessa varie regioni italiane), il Governo nazionale ha deciso di avvalersi della facoltà offerta dal decreto-legge 12/09/2014, n. 133 (Sblocca Italia), convertito dalla legge 11/11/2014, n. 164, il quale prevede la possibilità di procedere, al fine di accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione, attivando l'esercizio del potere sostitutivo del Governo, anche mediante la nomina di appositi commissari straordinari, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con DPCM 29 ottobre 2015, notificato il 2 dicembre 2015, è stata disposta la nomina del commissario straordinario per l'attuazione dell'APQ 31/10/2014, relativamente alla regione Friuli Venezia Giulia.