

7. Servizio idrico integrato

7.1 Quadro regolatorio e aspetti istituzionali

Il servizio idrico integrato (SII) si riferisce all'insieme dei servizi idrici connessi con l'uso umano della risorsa idrica: la captazione, il trasporto e la distribuzione dell'acqua potabile, nonché la raccolta e depurazione delle acque reflue. La chiara natura pubblica e le condizioni di monopolio naturale che ne caratterizzano l'offerta, attribuiscono una particolare responsabilità alla regolazione pubblica in questo settore, indipendentemente dal possibile ruolo dei privati nella gestione ed erogazione del servizio.

L'evoluzione normativa nazionale intervenuta negli ultimi 20 anni, in particolare attraverso la Legge 18 maggio 1989, n. 183, la Legge 5 gennaio 1994, n. 36, e il D.Lgs.

11 maggio 1999, n. 152, ha modificato profondamente l'assetto del settore. In particolare:

- definendo sia il concetto di “bacino idrografico”, come unità territoriale di base per individuare le competenze relative alla formulazione del bilancio idrico, sia una riorganizzazione territoriale dei servizi sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e secondo specifici criteri volti al superamento della frammentazione delle gestioni;
- delineando una separazione tra le funzioni di programmazione e controllo, spettanti alle Autorità degli ATO (AATO¹) istituite dalle Regioni, e quelle della gestione, di competenza degli enti locali ricca-

¹ Tra i compiti più significativi attribuiti all'AATO si possono ricordare: organizzazione strutturale e amministrativa dell'ATO; ricognizione degli impianti; formazione del Piano d'Ambito e periodica revisione; definizione della Convenzione di affidamento della gestione; affidamento e controllo della gestione; programmazione delle infrastrutture idriche; revisione della tariffa.

denti in ciascun ATO, cui spetta di decidere su come provvedere alla gestione del servizio e sulla disciplina del rapporto concessorio con il gestore. Con riferimento ai rapporti tra AATO e gestori, essi sono in ogni caso regolati da Convenzioni di Gestione predisposte dalle stesse AATO sulla base di principi statali nonché di criteri regionali generalmente contenuti in una convenzione tipo e nel relativo disciplinare adottati dalla Regione². Norme apposite sono state anche dettate per le determinazioni delle tariffe e la loro riscossione.

La procedura con cui l'AATO provvede all'affidamento del SII ad un soggetto gestore può avvenire essenzialmente attraverso tre strumenti:

- affidamento tramite gara a società privata;
- affidamento diretto a società mista con partner privato scelto tramite procedura ad evidenza pubblica³;
- affidamento *in house* a società a capitale interamente pubblico.

Successivamente, in attuazione della Legge 15 dicembre 2004, n. 308, per il "riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale", il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale", ha realizzato un generale riordino della materia abrogando, tra l'altro, la Legge 36/94 (art. 175) e armonizzando la normativa ai dettami europei. In particolare, recependo la Direttiva europea 2000/60, ha sostituito al concetto di bacino idrografico quello di "distretto idrografico" come unità territoriale di riferimento⁴ per le politiche di difesa del suolo e tutela delle acque superficiali e sotterranee.

In tema di affidamento, tuttavia, nel 2007 la Legge 29 novembre 2007, n. 222 (conversione del D.L. 1 ottobre 2007, n. 159), all'art. 3 ter ha vietato la possibilità di procedere a nuovi affidamenti fino all'emanazione delle disposizioni integrative e correttive della parte III del Codice dell'ambiente (e, comunque, entro e non oltre dodici mesi dall'entrata in vigore della legge in questione).

La Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), ha quindi imposto la ridefinizione degli Ambiti

Territoriali Ottimali entro il 1 luglio 2008 (art. 2), prevedendo tuttavia il mantenimento dell'attuale delimitazione nei casi in cui le AATO abbiano già disposto l'affidamento del servizio. I nuovi ambiti, se non già coincidenti con i confini provinciali, dovranno tener conto del criterio della "*valutazione prioritaria dei territori provinciali*", al fine di attribuire alle Province le relative funzioni. Qualora il territorio pertinente all'ATO abbia già dimensioni più ampie, bisognerà provvedere alla formazione di appositi accordi tra le Province interessate e la Regione⁵; in alternativa, e a discrezione delle Regioni, le medesime funzioni possono essere attribuite alle forme associative di Comuni di cui agli articoli 30 e seguenti del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere.

Nell'ipotesi del ricorso ad una delle forme associative tra enti locali, quindi, dato che il D.Lgs. 152/06 prevede la personalità giuridica di diritto pubblico delle AATO, le uniche forme associative concretamente ipotizzabili saranno il consorzio e l'unione di Comuni. I risparmi di spesa derivanti dalla ristrutturazione dovranno poi riflettersi in un contenimento delle tariffe e nell'esecuzione d'interventi di miglioria e manutenzione delle reti.

Sempre l'art. 2 della Legge finanziaria 2008 prevede, a decorrere dal 2008, la costituzione presso il Ministero dell'ambiente di un "fondo per la ristrutturazione e l'ammmodernamento della rete idrica sul territorio nazionale"; il fondo dovrebbe disporre di una dotazione di 30 milioni di Euro per l'anno 2008 e di 20 milioni di Euro a partire dal 2009⁶. La stessa norma prevede inoltre specifici provvedimenti in materia di tutela degli utenti e sostenibilità sociale e ambientale nell'uso delle risorse idriche:

- prevedendo il ricorso all'azione collettiva risarcitoria⁷ (comma 446), indicando l'obbligo per il gestore di emanare una Carta della qualità dei servizi, da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate (comma 461)⁸, nonché prevedendo la consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori ed una verifica

² La Convenzione deve in ogni caso definire: la durata dell'affidamento; il livello di efficienza e affidabilità del servizio da assicurare all'utenza; i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe; l'obbligo di adottare la Carta dei servizi; l'obbligo di provvedere alla realizzazione del programma degli interventi; l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del SII in condizioni di efficienza e di buono stato di conservazione.

³ Metodo impiegato soprattutto per società miste, come S.p.A. a prevalente capitale pubblico locale.

⁴ Il distretto idrografico è definibile come area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere, intesa come principale unità per la gestione dei bacini idrografici.

⁵ L'attribuzione delle funzioni alle Province (in caso di corrispondenza degli ambiti con i territori della Provincia) è da ritenersi preferenziale rispetto all'attribuzione alle Regioni o a più Province sulla base di appositi accordi.

⁶ Le modalità di funzionamento del fondo e quelle relative all'erogazione delle risorse dovranno essere stabilite, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata.

⁷ Articolo 140-bis del Codice del consumo (D.Lgs. 6 ottobre 2005, n. 206).

⁸ La Carta dovrà indicare gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate, così come determinate nel Contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le procedure conciliative e giudiziarie e le modalità di ristoro dell'utenza in caso di inottemperanza.

periodica dell'adeguatezza dei parametri qualitativi e quantitativi del servizio erogato oltre ad una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestore dei servizi ed associazioni dei consumatori⁹;

- prevedendo l'istituzione di un fondo di solidarietà per promuovere il finanziamento di progetti e interventi, nazionali e internazionali, atti a garantire il maggiore accesso possibile alle risorse idriche (comma 334);
- prevedendo la creazione di un fondo a favore della potabilizzazione, microfiltrazione e dolcificazione delle acque di rubinetto, del recupero delle acque meteoriche e della permeabilità dei suoli urbanizzati, allo scopo di favorire una migliore fruizione dell'acqua del rubinetto e ridurre il consumo di acqua potabile, la produzione di rifiuti e le emissioni di anidride carbonica (comma 1284-bis)¹⁰.

In ultimo, l'avvenuta pubblicazione del D.Lgs. 8/08 è andata nuovamente a incidere sul testo del D.Lgs.152/06 apportando modifiche che interessano anche il settore idrico. Tra le più rilevanti, si sottolineano;

- la precisazione che il gestore d'ambito può essere un gestore *unitario*, piuttosto che *unico*, intenden-

do, quindi, che lo stesso può essere costituito da un gruppo coordinato ed unitario di più gestori, quantomeno in via transitoria, purché efficienti da un punto di vista economico (art. 2, comma 13);

- la possibilità di escludere i Comuni montani sotto i 1000 abitanti dal servizio idrico integrato esclusivamente con il parere favorevole dell'Autorità d'Ambito competente (art. 2, comma 14)¹¹;
- la ridefinizione delle funzioni del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche (art. 2, comma 14)¹².

Tra i compiti assegnati al Comitato di vigilanza si segnalano: la verifica di corretta redazione dei Piani d'Ambito; la definizione dei livelli minimi di qualità dei servizi da prestare, da concordare con le Regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori; il controllo sulle modalità di erogazione dei servizi; la tutela e la garanzia dei diritti degli utenti tramite l'emanazione di linee guida per assicurare la partita di trattamento; la vigilanza sulla continuità della prestazione dei servizi e la verifica periodica della qualità e dell'efficacia delle prestazioni; a ciò si aggiunge la predisposizione sia della relazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici e sull'attività svolta, sia di rapporti periodici relativi allo stato di organizzazione dei servizi al fine di consentire il confronto delle prestazioni dei gestori.

7.2 Lo stato di attuazione dei SII nel Lazio

L'ultima osservazione sullo stato di avanzamento della riorganizzazione del servizio idrico avviata con la Legge Galli, mostra come siano ormai insediati 91 dei 92 ATO previsti dalle Leggi regionali, mentre solo in 67 casi – corrispondenti però a circa l'84% della popolazione italiana – è stato effettuato l'affidamento del SII¹³. Guardando al complesso del panorama nazionale¹⁴, si riscontra una distribuzione piuttosto equilibrata

nella forma associativa prescelta, con 48 ATO che hanno utilizzato la forma del consorzio e 43 ATO che hanno invece scelto la convenzione. Dal punto di vista territoriale il fenomeno appare tuttavia meno omogeneo: mentre nell'Italia centrale - ad eccezione della Regione Lazio - la forma associativa prescelta è stata quella del consorzio, al Nord ha prevalso nettamente la forma della convenzione.

⁹ Tali attività previste dovranno essere finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori appositamente predeterminato nel Contratto di servizio. Quest'ultima previsione non costituisce una novità assoluta per il settore idrico, dato che lo strumento della Carta era già stato introdotto con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 e il DPCM 29 aprile 1999, ma è comunque interessante sottolineare l'introduzione di una prassi di obbligatorio coinvolgimento delle associazioni dei consumatori.

¹⁰ Per i primi anni, i suddetti fondi verranno alimentati da quanto previsto nel testo del comma 1284-ter che istituisce un contributo di 0,5 centesimi di Euro per ogni bottiglia di acqua minerale o da tavola in materiale plastico venduta al pubblico.

¹¹ Modifiche all'articolo 148 comma 5 del Codice dell'ambiente.

¹² Sostituendo così il testo dell'articolo 161 del Codice dell'ambiente.

¹³ Comitato di vigilanza sulle risorse idriche, Co.Vi.R.I., *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, 2007, maggio 2008.

¹⁴ Per un'analisi generale dello stato di attuazione della Legge Galli, Cfr. Co.Vi.R.I., *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, 2007, maggio 2008.

Tav. 7.1 Stato di attuazione della Legge 36/94 in Italia

ATO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ATO previsti	89	91	91	91	91	91	92
ATO insediati	74	84	87	87	87	88	91

Fonte: elaborazioni su dati Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2007, maggio 2008.

Tav. 7.2 Ambiti Territoriali Ottimali nelle Regioni italiane (anno 2007)

Regioni	ATO Previsti	ATO con Autorità D'Ambito insediata			ATO con affidamento effettuato	
		Consorzio	Convenzione	Totale	Totale	N. di gestori
Piemonte	6	0	6	6	6	29
Valle d'Aosta	1	1	0	1	-	-
Lombardia	12	4	8	12	6	11
Veneto	8	5	3	8	7	12
Friuli-Venezia Giulia	4	2	2	4	1	1
Friuli V.G. e Veneto*	1	-	-	-	-	-
Liguria	4	0	4	4	2	5
Emilia Romagna	9	4	5	9	9	10
Toscana	6	6	0	6	6	6
Umbria	3	3	0	3	3	3
Marche	5	5	0	5	4	6
Lazio	5	0	5	5	4	4
Abruzzo**	6	6	0	6	6	6
Molise	1	0	1	1	-	-
Campania***	4	4	0	4	2	2
Puglia	1	1	0	1	1	1
Basilicata	1	1	0	1	1	1
Calabria	5	0	5	5	3	3
Sicilia	9	5	4	9	5	5
Sardegna	1	1	0	1	1	1
Italia	92	48	43	91	67	106

(*) La Regione Friuli-Venezia Giulia con Legge regionale 23 giugno 2005, n. 13, e la Regione Veneto, con Deliberazione della Giunta Regionale del 21 marzo 2000, n. 1067, hanno previsto la costituzione, tuttora in corso, di un ATO interregionale.

(**) La Regione Abruzzo, con la Legge regionale 210 novembre 2007, n. 37, ha modificato la delimitazione degli ATO, riducendoli da 6 a 4.

(***) Con Legge regionale del 19 gennaio 2007, n. 1 (Legge finanziaria regionale), la Regione Campania ha modificato il numero degli ATO portandoli da 4 a 5. La definizione del nuovo ATO 5, che peraltro ha già approvato il Piano d'Ambito, è ancora in corso.

Nota: per le Province autonome di Bolzano e Trento la Corte Costituzionale, con sentenza del 7 dicembre 1994, n. 412, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8 (Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato) commi 1, 2, 3, 4 e 5 della Legge 36/94, per la parte in cui si estende alle due province autonome.

Fonte: Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2007, maggio 2008.

Si osservi come, a fronte di 67 ATO che hanno affidato il servizio, siano stati individuati 106 soggetti gestori, confermando il persistere di una tendenza alla frammentazione dell'offerta, che tuttavia si verifica essenzialmente in alcune realtà del Nord

(Piemonte, Liguria, Lombardia e Veneto). Per quanto riguarda la città di Roma e in particolare l'ATO 2 Lazio di appartenenza, è più utile un raffronto diretto con gli ATO di cui fanno parte i Comuni italiani di maggiori dimensioni (Tav. 7.3).

Tav. 7.3 Caratteristiche e gestione degli ATO di appartenenza dei Comuni italiani con oltre 300 mila abitanti (anno 2007)

Città	Forma associativa	Comuni	Superficie Km ²	Gestore SII	Tipologia Affidamento
ATO Unico Bari	Consorzio	258	19.363	Bari AQP S.p.A. (ATO PUGLIA)	Affidamento diretto ex D.Lgs. 141/99*
ATO 5 Bologna	Convenzione	60	3.702	Bologna HERA S.p.A.	Affidamento a società mista quotata in borsa ex art. 113 comma 15 bis
ATO 2 Catania	Consorzio	58	3.552	Catania SIE (Servizi Idrici Etnei) S.p.A.	Affidamento a società a capitale misto pubblico privato con socio privato scelto attraverso gara con procedure ad evidenza pubblica ex art. 113 comma 5 let. b)
ATO GE Genova	Convenzione	67	1.838	Genova Iride Acqua Gas S.p.A.	Affidamento a società mista quotata in borsa ex art. 113 comma 15 bis
ATO 3 Firenze	Consorzio	53	3.957	Firenze PUBLIACQUA S.p.A.	Affidamento a società a capitale misto pubblico privato con socio privato scelto attraverso gara con procedure ad evidenza pubblica ex art. 113 comma 5 let. b)
ATO CdM Milano	Consorzio	1	182	Milano MM S.p.A.	Affidamento <i>in house</i> a società a capitale interamente pubblico
ATO 2 Napoli	Consorzio	134	3.151	—	Non effettuato
ATO 1 Palermo	Convenzione	82	4.992	Palermo Acque Potabili Siciliane S.p.A.	Affidamento a società di capitali individuate con gara con procedure ad evidenza pubblica ex art. 113 comma 5 let. a)
ATO 2 Roma	Convenzione	112	5.109	Roma ACEA S.p.A.	Affidamento a società mista quotata in borsa ex art. 113 comma 15 bis
ATO 3 Torino	Convenzione	306	6.713	Torino SMAT S.p.A.	Affidamento <i>in house</i> a società a capitale interamente pubblico

(*) Nell'ATO Unico Puglia l'affidamento è stato effettuato tramite D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 141, che ha trasformato l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in società per azioni (A.Q.P. S.p.A.) affidando alla stessa la gestione del servizio idrico integrato.

Fonte: Co. Vi.R.I., *Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2007, maggio 2008.*

Come si vede, in 5 casi su 10, compreso quello romano, la forma associativa prescelta è stata quella della convenzione. Con l'eccezione di Napoli, inoltre, in tutti gli ATO di appartenenza dei maggiori Comuni italiani si è provveduto all'affidamento della gestione, privilegiando l'affidamento a società mista (in 5 casi) o a società pubblica (3 casi), mentre solo a Palermo si è provveduto all'affidamento a privati.

Nella Regione Lazio l'attuazione della Legge Galli è avvenuta attraverso l'approvazione di due principali provvedimenti normativi: la Legge regionale 22 gennaio 1996, n. 6, e la Legge regionale 9 luglio 1998, n. 26. Con la Legge regionale 6/96 la Regione ha stabilito la disciplina delle forme e dei modi della cooperazione tra gli enti locali, nonché le modalità per l'organizzazione e la gestione del SII. In particolare la Legge regionale ha individuato cinque ATO¹⁵ e indicato la Convenzione di cooperazione o il Consorzio tra enti quali forme di cooperazione da attuarsi tra gli enti locali. Attualmente tutti gli ATO risultano costituiti - adottando la convenzione come forma di cooperazione - e con Autorità d'Ambito insediata. Salvo il caso di Rieti, inoltre, gli affidamenti sono stati effettuati utilizzando tutte le diverse modalità previste, anche se in termini di popolazione servita la forma prevalente è quella dell'affidamento diretto a seguito di procedura ad evidenza pubblica (è il caso di Roma e Latina).

In quattro dei cinque ATO del Lazio, l'AATO risulta composta da tre soggetti¹⁶: la Conferenza dei Sindaci, che riunisce tutti i Sindaci degli enti dell'ATO ed ha compiti d'indirizzo, programmazione e controllo; il Presidente della Provincia, incaricato del coordinamento e della stipula della Convenzione di gestione, coadiuvato, con compiti consultivi, dalla Consulta d'Ambito. Al proposito, si torna a sottolineare come la Regione non abbia conferito agli Enti d'Ambito perso-

nalità giuridica, con la conseguenza che l'assunzione di ogni provvedimento da parte della Conferenza dei Sindaci richiede apposita delibera da parte di tutti i Consigli dei Comuni compresi nell'Ambito¹⁷. Recentemente il Garante regionale ha suggerito tuttavia la possibilità di risolvere l'anomalia e le connesse difficoltà evidenziate, ricorrendo all'ipotesi interpretativa secondo cui l'art. 148 del D.Lgs. 152/06 avrebbe conferito *ex lege* all'AATO personalità giuridica di diritto pubblico¹⁸. Secondo tale prospettiva anche le AATO costituite in forma di convenzione sarebbero oggi dotate di personalità giuridica, a prescindere dalla forma di cooperazione tra enti locali ricadenti nello stesso ambito prescelta in passato dalla Regione¹⁹. Nel caso dell'ATO 2 Lazio, la concreta attuazione delle modifiche intervenute a livello normativo, dovrebbe comunque essere seguita da un atto deliberativo degli organi regionali che attesti il riconoscimento della personalità giuridica dell'AATO, autorizzando la stessa ad operare sotto la nuova veste giuridica conferitale.

In ciascun ATO l'assetto organizzativo è stato quindi definito dalle diverse Convenzioni di gestione, stipulate tra Autorità e soggetto gestore, che al pari di un vero e proprio Contratto di servizio definiscono gli obiettivi e gli obblighi della gestione, il rapporto con gli utenti, nonché i tempi e le modalità con cui l'AATO monitora l'erogazione del servizio e l'operato del gestore per assicurare il raggiungimento dei risultati previsti.

Con la Legge regionale 26/98, si è data infine attuazione all'art. 21 della Legge Galli istituendo il Garante, la Consulta idrica e gli Organismi di Tutela di Utenti e Consumatori a livello provinciale, per il momento operativi solo a Latina e Viterbo. Nella tabella Tav. 7.4 il quadro riepilogativo degli affidamenti effettuati e dei soggetti gestori operativi nel Lazio.

¹⁵ Lazio Nord-Viterbo n. 1, Lazio Centrale-Roma n. 2, Lazio Centrale-Rieti n. 3, Lazio Meridionale-Latina n. 4, Lazio Meridionale-Frosinone n. 5.

¹⁶ Escluso l'ATO 3 Lazio centrale Rieti, dove non risulta ancora convocata la Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Province per la scelta della forma di gestione.

¹⁷ Ne è un esempio quanto accaduto nell'ATO 4 di Latina, dove alcuni Comuni, a distanza di tre anni dall'affidamento al gestore unico, si rifiutano ancora di approvare il trasferimento del servizio dallo svolgimento in economia al nuovo gestore.

¹⁸ Garante regionale del servizio idrico integrato, Rapporto semestrale sulla gestione del servizio idrico integrato nella Regione Lazio, II semestre 2007.

¹⁹ Sul punto si veda la recente sentenza del Consiglio di Stato n. 2948/07, pronunciata su ricorso dell'ADICONSUM della Provincia di Latina contro l'ATO n. 4 Lazio Meridionale - Latina e Acqualatina S.p.A., nella quale si stabilisce testualmente: "Se da un lato è indiscutibile il riconoscimento di un'autonoma soggettività all'ATO (indipendentemente dalla possibilità di qualificarlo - prima del D.Lgs. 152/06 - come ente dotato di personalità, essendo i due concetti distinti anche nel diritto pubblico) [...]".

Tav. 7.4 I gestori del servizio idrico integrato nel Lazio

ATO	Gestore	Durata Convenzione (Anni)	Decorrenza inizio affidamento	N. Comuni	Modalità di affidamento	Caratteristiche del soggetto gestore
ATO 1 Viterbo	Talete S.p.A.	30	Luglio 2006	61	Affidamento in house a società a capitale interamente pubblico	S.p.A. capitale pubblico 100%
ATO 2 Roma	Acea Ato 2 S.p.A	30	Gennaio 2003	112	Affidamento a società mista quotata in borsa ex art. 113 comma 15 bis	S.p.A. capitale misto a prevalenza pubblico
ATO 3 Rieti	-	-	-	-	-	-
ATO 4 Latina	Acqua Latina S.p.A.	30	Agosto 2002	38	Affidamento a società a capitale misto pubblico privato con socio privato scelto attraverso gara con procedure ad evidenza pubblica ex art. 113 comma 5 let. b)	S.p.A. capitale misto a prevalenza pubblico
ATO 5 Frosinone	Acea Ato 5 S.p.A.	30	Ottobre 2003	86	Affidamento a società di capitali individuate con gara con procedure ad evidenza pubblica ex art. 113 comma 5 let. a)	S.p.A. capitale privato 100%

Fonte: Garante regionale del servizio idrico integrato nella Regione Lazio, Rapporto semestrale sulla gestione del servizio idrico integrato nella Regione Lazio, II semestre 2007.

In termini effettivi, nella nostra Regione non tutti gli obiettivi della riforma voluta dalla Legge Galli, ora sostituita dal D.Lgs. 152/06, sono stati conseguiti. Si sottolinea in particolare il persistere di una pluralità di tariffe (solo nell'ATO di Latina ed in quello di Frosino-

ne il gestore applica la tariffa di ambito, mentre negli altri ambiti vi sono tariffe diversificate tra i Comuni) e in questo senso appare quindi opportuna una revisione dei Piani d'Ambito al fine di renderli più congrui alle realtà concrete dei singoli ATO²⁰.

²⁰ Del medesimo avviso il Garante regionale del servizio idrico integrato. Si veda il Rapporto semestrale sulla gestione del servizio idrico integrato nella Regione Lazio, II semestre 2007.

7.3 Domanda d'acqua e sostenibilità d'uso della risorsa

7.3.1 Andamento dei consumi e copertura del servizio

Secondo le stime contenute nella *Relazione annuale sullo stato dei servizi idrici in Italia per l'anno 2005* del Comitato di vigilanza sui servizi idrici, gli usi idrici in Europa sono mediamente ripartiti per il 46% nella produzione energetica, per il 30% nell'agricoltura, per il 14% utilizzati a scopi civili e per il 10% impiegati nell'industria. Anche in conseguenza delle specificità territoriali del nostro Paese, una situazione molto diversa si registra invece in Italia, dove è il settore agricolo ad assorbire la quota maggiore dei prelievi complessivi: dai dati di uno studio Irsa-Cnr²¹ del 1999, che rimane ancora oggi lo studio più completo sull'uso delle risorse idriche a livello nazionale, l'uso agricolo è al primo posto con il 49% del totale, seguito dal comparto industriale (21%) e da quello civile (19%), mentre l'uso energetico assorbe solo l'11% del totale.

Dati più dettagliati e aggiornati sull'uso delle risorse idriche a scala regionale o di bacino idrografico sono desumibili dai Piani di Tutela delle Acque previsti già dal D. Lgs 152/99, che tuttavia non consentono una ricostruzione omogenea poiché la definizione di tali strumenti è avvenuta in momenti diversi nell'ultimo quinquennio e comunque non tutte le Regioni hanno provveduto alla loro approvazione. Per quanto riguarda il Lazio, secondo alcune stime pubblicate dal Co.Vi.R.I. nella Relazione 2006²², nel bacino del fiume Tevere - che interessa il territorio dell'ATO 2 - sul totale dei prelievi sotterranei e superficiali circa il 37% è utilizzato per le attività irrigue, il 34% per l'acquacoltura, il 22% dall'industria e infine il 15% è destinato a scopi civili. Limitando l'osservazione alla domanda d'acqua per uso civile, secondo l'annuale rilevazione dell'Istat ad opera dell'Osservatorio Ambientale²³, Roma si posiziona al secondo posto per consumo idrico procapite tra i maggiori capoluoghi di provincia italiani, pur registrando una sensibile diminuzione rispetto al dato del 2003.

Tav. 7.5 Consumo di acqua per uso domestico nelle città italiane con oltre 300 mila abitanti (mc per abitante)

Comuni	2003	2004	2005	2006	Var 2003/2006
Bari	61,4	59,7	58,0	56,1	-9%
Bologna	66,9	65,3	54,5	54,5	-19%
Catania	79,0	78,9	78,4	78,3	-1%
Firenze	57,9	57,6	56,4	56,6	-2%
Genova	79,5	75,7	71,1	72,7	-9%
Milano	74,7	72,0	69,7	69,6	-7%
Napoli	74,3	72,2	74,2	75,5	2%
Palermo	57,4	59,2	61,1	61,6	7%
Roma	92,7	83,6	83,0	83,4	-10%
Torino	94,0	88,0	87,0	88,8	-6%
Italia	73,4	70,7	69,3	69,4	-5%

Nota: alcuni valori dell'indicatore sono stati stimati. I consumi si riferiscono all'acqua fatturata.

Fonte: Istat, Osservatorio ambientale sulle città, 2006.

²¹ Istat-Cnr, Sistema di indagini sulle acque, 1999.

²² Co.Vi.R.I., Relazione Annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici per l'anno 2005, luglio 2006.

²³ Istat, Osservatorio Ambientale, Dati ambientali nelle città, 2006.

È opportuno considerare come il concetto di *fabbisogno idrico* sia ben diverso da quello di consumo idrico inteso come la quantità d'acqua utilizzata effettivamente dal consumatore e misurabile direttamente a livello delle singole utenze tramite i contatori e che dipende, ad esempio, anche dalle abitudini di consumo. In sede di pianificazione si fa riferimento al concetto di *dotazione idrica*, ovvero alla quantità d'acqua per individuo assegnata ad una comunità, generalmente espressa in termini di volume d'acqua al giorno. La dotazione idrica, identificata sia tenendo conto del fabbisogno teorico che della disponibilità idrica nel bacino di riferimento, costituisce la base per la progettazione dei piani e delle opere di approvvigionamento, considerando, naturalmente, anche gli altri usi (industriali, irrigui e zootecnici) e le priorità²⁴.

In ogni caso, le scelte relative all'organizzazione, realizzazione e funzionamento dei servizi, tenendo conto delle previsioni della domanda, della disponibilità dell'offerta e dell'uso razionale della risorsa idrica, dovrebbero trovare dovrebbe adeguato accoglimento e formalizzazione nella redazione dei documenti di pianificazione: il Piano Regolatore Generale degli Acquedotti (PRGA), i Piani Regionali di Risanamento (PRRA) o di Tutela delle Acque (PTA) e gli altri documenti predisposti ai vari livelli dalle pubbliche amministrazioni.

Il PRGA è lo strumento pianificatorio principale per il settore idrico²⁵, il cui primo compito è rappresentato proprio dalla previsione dei futuri fabbisogni idrici (e da qui le dotazioni idriche) e dalla definizione della lista delle fonti di acqua da riservare²⁶. A livello di singolo ATO, la pianificazione di lungo periodo trova poi accoglimento nella redazione del Piano d'Ambito, strumento cardine per l'organizzazione, l'imple-

mentazione e il successivo governo del SII. Partendo dall'accertamento sullo stato delle opere e degli impianti e, quindi, dalla conoscenza della capacità produttiva delle strutture esistenti, nonché tenendo conto dei prevedibili fabbisogni, il Piano permette di fissare gli obiettivi quantitativi e qualitativi dei servizi, definire gli investimenti necessari, decidere le condizioni tariffarie e l'affidamento del servizio²⁷.

Tutte le scelte compiute a livello di Piano d'Ambito devono comunque essere raccordate con gli altri strumenti di pianificazione sovraordinati (il PRGA o il PTA).

Il PRGA del Lazio, recentemente aggiornato²⁸, indica per gli usi civili una dotazione idrica *pro capite* di 320-350 litri giornalieri (circa 116,8-127,7 mc annui *pro capite*). Su questa base, la domanda idropotabile è stata valutata nell'orizzonte temporale 2015-2040 analizzando i fabbisogni idrici per ciascun Comune e tenendo conto dell'obiettivo di garantire, a livello di servizio idrico comunale, sia le portate medie annue che le portate di punta necessarie per soddisfare il fabbisogno nei periodi di maggior richiesta. Al pari di altre realtà²⁹, il Piano d'Ambito dell'ATO 2 Lazio (redatto nel 2001, aggiornato nel 2002 e attualmente in corso di revisione), assume come riferimento i dati di popolazione del PRGA, sia pure considerando la popolazione fluttuante totale (la somma della stagionale e giornaliera) anziché i fluttuanti medi³⁰.

Si tenga conto che, rispetto alla pianificazione di livello regionale, nei singoli Piani d'Ambito, l'analisi della domanda futura e dei prevedibili consumi assume particolare rilievo ai fini della determinazione della tariffa secondo le procedure previste dal metodo normalizzato. Nel Piano d'Ambito dell'ATO 2 Lazio, il volume fatturato, utilizzato come *proxy* dei

²⁴ Principio sancito già dalla Legge Galli all'art. 2.

²⁵ Esso nacque come strumento di competenza dello Stato (Legge 4 febbraio 1963, n. 129); poi il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, delegò alle Regioni (art. 90 comma 2 lettera a) le funzioni "di aggiornamento e modifiche del Piano Regolatore Generale degli Acquedotti concernenti le risorse idriche destinate dal piano a soddisfare esigenze e bisogni dei rispettivi territori regionali, nonché l'utilizzazione delle risorse stesse".

²⁶ Per una fonte di approvvigionamento il riconoscimento come "fonte da riservare" ne impedisce la concessione per altro uso diverso da quello civile e permette l'ottenimento della concessione di derivazione.

²⁷ Tenendo conto a tale scopo dell'evoluzione demografica, della localizzazione degli insediamenti abitativi nell'area di riferimento, delle stime sulla popolazione fluttuante e delle dotazioni medie procapite. Costituiscono inoltre parte integrante della domanda di servizio idrico integrato anche le stime relative ai fabbisogni di collettamento fognario e di depurazione.

²⁸ Adottato con Deliberazione della Giunta Regionale 27 agosto 2004, n. 825. Il precedente PRGA fu approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 1968, e poi modificato con variante per gli acquedotti della Regione Lazio, approvata con decreto interministeriale del 15 novembre 1976. La redazione del Piano d'Ambito per l'ATO 2 nel 2001 ha tenuto conto delle informazioni relative alle fonti di aggiornamento e dei dati demografici, sia storici che di previsione, contenuti nell'aggiornamento del Piano Regolatore Generale degli Acquedotti allora in corso di approvazione presso la Regione Lazio.

²⁹ Cfr. Co.Vi.R.I., *Secondo rapporto sui Piani d'Ambito*, marzo 2004.

³⁰ La scelta di considerare per intero la popolazione fluttuante totale risponderebbe all'esigenza di garantire comunque il servizio idrico-sanitario anche nei periodi di maggiore addensamento della popolazione.

consumi idrici, è stato assunto costante per l'intero periodo di previsione e pari a 455 milioni di mc annui. Si riteneva infatti di poter trascurare gli incrementi che sarebbero intervenuti - anche in ragione delle future acquisizioni - considerato che i volumi erogati per la città di Roma mostravano una certa stabilità e al tempo stesso rappresentavano l'80% dell'intero volume erogato nell'ATO.

Secondo le stime contenute nel Bilancio di Sostenibilità annualmente prodotto da Acea S.p.A., fino ad oggi il volume erogato si è mantenuto nei limiti del

valore di 455 milioni di mc annui previsto in sede di pianificazione, anche se i volumi immessi superano questo limite. Negli ultimi anni, inoltre, lo sviluppo demografico dei comuni appartenenti all'ATO 2, l'urgenza delle richieste di fornitura dei servizi per le nuove utenze abitative, il verificarsi di fenomeni di scarsità d'acqua o di non conformità della stessa ai parametri di legge, hanno peraltro rivelato situazioni di criticità, richiedendo attività di pianificazione e realizzazione di interventi sulle opere esistenti o di nuove opere acquedottistiche fognarie e depurative.

Tav. 7.6 Volumi, popolazione e indici di servizio ATO 2 e Rete storica di Roma e Fiumicino

Rete	2003	2004	2005	2006	2007
Volumi immessi (Mln. mc/anno)					
Roma e Fiumicino	480,0	477,5	478,1	479,8	482,7
Totale ATO 2	-	511,2	528,7	568,3	-
Volumi erogati (Mln. mc/anno)					
Roma e Fiumicino	313,8	312,0	309,0	310,0	-
Totale ATO 2	-	322,7	328,7	349,5	-
Popolazione servita acquedotto (abitanti residenti e n. comuni)					
Roma e Fiumicino	2.737.112	2.739.438	2.754.912	2.751.487	2.766.748
Totale ATO 2	2.945.004	3.009.491	3.100.943	3.363.951	3.515.930
Totale Comuni ATO (n.)	7	14	27	53	71
Popolazione servita fognatura e depurazione (abitanti residenti e n. comuni)					
Roma e Fiumicino	2.737.112	2.739.438	2.754.912	2.751.487	2.766.748
Totale ATO 2	2.945.004	3.009.491	3.100.943	3.397.850	3.564.252
Totale Comuni ATO (n.)	7	14	27	52	73
Volume immesso/Popolazione servita acquedotto (mc per abitante)					
Roma e Fiumicino	175,4	174,3	173,5	174,4	174,5
Totale ATO 2	-	169,9	170,5	168,9	-
Volume erogato/Popolazione servita acquedotto (mc per abitante)					
Roma e Fiumicino	114,6	113,9	112,2	112,7	-
Totale ATO 2	-	107,2	106,0	103,9	-

Fonte: elaborazioni su dati da Bilanci di Sostenibilità Acea S.p.A., anni 2003-2006.

Come si vede, nel periodo considerato i volumi erogati nella rete storica di Roma e Fiumicino restano sostanzialmente stabili e moderatamente crescenti a livello di ATO in relazione alle nuove acquisizioni, nonché sempre sensibilmente al di sotto dei volumi immessi. Divaricazione tra immesso ed erogato che emerge anche guardando ai parametri unitari in relazione alla popolazione servita (38% a livello di ATO nel 2006), anche se, in entrambi i casi, i volumi erogati per abitante registrano un leggero decremento rispetto al 2003 attestandosi al 2006 sui 113 e 104 mc annui per abitante rispettivamente nella rete storica e a livello di ATO. Pur consapevoli che il dato relativo all'intero ATO 2 presenta alcune approssimazioni legate a difficoltà di misurazione che sembrano interessare parte dei Comuni non appartenenti alla rete storica, è da notare tuttavia come i consumi unitari – sia in termini di volumi immessi che di volumi erogati – risultino significativamente inferiori considerando il complesso dell'ATO piuttosto che i soli comuni di Roma e Fiumicino.

7.3.2 Dispersione idrica ed efficienza della rete

In prima approssimazione, con l'espressione *perdite d'acqua* si indica quel volume d'acqua che viene prelevato da un corpo idrico ma che non viene effettivamente impiegato o viene utilizzato per scopi diversi da quelli prefissi al momento del prelievo. Un certo livello di perdite può essere considerato fisiologico e dipende dalle caratteristiche delle tubazioni, dalle modalità di gestione e dal livello di tecnologia adottato, nonché dal malfunzionamento degli apparecchi domestici o dallo stesso comportamento degli utenti. In aggiunta alle perdite effettive è necessario poi ricordare le perdite apparenti, in genere non trascurabili, costituite dall'acqua fornita ma non misurata, o per mancanza di contatori o in conseguenza di allacci abusivi.

Si tenga presente, inoltre, che le perdite d'acqua possono nascondere in molti casi veri e propri sprechi: poiché le cause e le responsabilità sono diverse ed è variabile il peso delle differenti componenti dell'acqua non contabilizzata, per il soggetto gestore è necessario comprendere il contributo di ogni singola modalità con cui l'acqua viene dispersa al fine di mettere in campo opportuni interventi correttivi³¹.

Le aziende calcolano le perdite tecniche e commerciali per differenza fra acqua immessa in rete (misurata) e acqua erogata (calcolata in base alle fatturazioni), seguendo i criteri definiti in tal senso dal Decreto Ministeriale 8 gennaio 1997, n. 99³². Anche per quanto riguarda Acea Ato 2 S.p.A., partendo dalle perdite tecniche e commerciali così calcolate, le perdite globali e le perdite reali possono essere quindi stimate in base a parametri convenzionalmente predefiniti per le varie voci. In particolare, le perdite globali si desumono sottraendo da quelle tecniche e commerciali gli usi autorizzati e non contabilizzati (come le fontane e le fontanelle, stimati pari all'1,5% dell'acqua erogata) e le manutenzioni e i lavaggi (stimati pari all'1,5% dell'acqua immessa in rete). Le perdite reali sono infine stimate sottraendo alle perdite globali i disservizi (fissati convenzionalmente a 3 milioni di mc all'anno), le frodi (pari all'1% dell'acqua erogata) e gli errori di misura (pari a ben il 10% dell'acqua erogata). Essendo queste ultime definite secondo criteri omogenei e condivisi, è possibile operare confronti tra diversi operatori.

Nelle tavole seguenti le diverse tipologie di perdite sono state calcolate separatamente per la rete storica di Roma e per l'ATO 2. Differenze tra i due aggregati, tuttavia, si riscontrano solo nell'ultimo triennio, considerato che solo a partire dal 2003 si è avviato il processo di acquisizione di nuovi Comuni rispetto alla rete storica.

³¹ A livello internazionale, in tema di perdite, la "Water Loss Task Force" dell'IWA (International Water Association), ha provveduto a standardizzare una metodologia di gestione delle perdite, che si basa sull'utilizzo del Bilancio Idrico e dei Performance Indicator (IWA the Blue Pages "Losses from Water Supply Systems" October 2000).

³² Tale decreto ha come principale obiettivo quello di razionalizzare il bilancio idrico di rete, fornendo indicazioni su come ottimizzare la procedura di bilancio delle perdite tramite la distrettualizzazione e la settorializzazione dei sistemi acquedottistici. Il decreto elenca inoltre le principali strategie di riduzione e gestione delle perdite, obbligando alla definizione di tutti i dati necessari al bilancio idrico e alla valutazione di una serie di indici prestazionali.

Tav. 7.7 Perdite tecniche e commerciali, perdite globali e perdite reali per la rete storica di Roma e per l'intero ATO 2 Lazio Centrale (Mln mc/annui)

Tipologia perdite	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rete storica di Roma e Fiumicino								
Perdite tecniche e commerciali	193,4	182,0	174,4	167,4	166,2	165,5	169,1	169,8
Perdite globali	181,2	169,8	162,3	155,4	154,3	153,7	157,2	157,9
Perdite reali	144,3	131,9	124,5	117,8	116,8	116,3	120,2	120,8
ATO 2*								
Perdite tecniche e commerciali	-	-	-	-	-	188,5	200,0	218,8
Perdite globali	-	-	-	-	-	176,0	187,0	205,0
Perdite reali	-	-	-	-	-	137,5	147,8	163,5

(*) Il processo di acquisizione del servizio in nuovi comuni rispetto alla rete storica Acea è avviato a partire dal 2003
 Fonte: elaborazioni su dati da Bilancio di Sostenibilità Acea S.p.A., vari anni.

Guardando alla rete storica romana, pur riscontrando un leggero incremento delle perdite nell'ultimo triennio, si registra in ogni caso una sensibile diminuzione rispetto ai valori che si riscontravano all'inizio del periodo considerato. Per apprezzare il significato dell'evoluzio-

ne delle perdite a livello dell'intero ATO 2 è invece necessario tener conto delle conseguenze del processo di acquisizione dei nuovi Comuni all'interno del SII, utilizzando a tale scopo un indicatore relativo che tenga conto dell'estensione della rete e dei volumi immessi.

Tav. 7.8 Perdite globali e perdite reali per volumi immessi e km di rete

Tipologia perdite	Perdite/volumi immessi %				Perdite/km rete Mln mc per 1.000 km			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Rete storica di Roma e Fiumicino								
Perdite globali	32,1	32,2	32,9	32,9	23,6	23,2	23,4	23,2
Perdite reali	24,3	24,4	25,1	25,2	17,9	17,6	17,9	17,7
ATO 2								
Perdite globali	32,1	34,4	35,4	36,1	20,8	22,8	22,5	21,7
Perdite reali	24,3	26,9	28,0	28,8	15,7	17,8	17,8	17,3

Fonte: elaborazioni su dati Bilancio di Sostenibilità Acea S.p.A., vari anni.

Come si vede, non solo l'insieme dell'ATO 2 presenta un rapporto tra perdite e volumi immessi

più elevati rispetto alla rete storica, ma l'indicatore tende anche a peggiorare nel tempo in relazione

alle successive acquisizioni di nuovi Comuni. Guardando alle perdite per km di rete, l'andamento appare viceversa più stabile, con un incremento moderato legato presumibilmente alle peggiori condizioni in cui versano le reti dei Comuni di più recente acquisizione. In ogni caso si registrano valori sempre inferiori nell'ATO 2 rispetto alla sola rete storica.

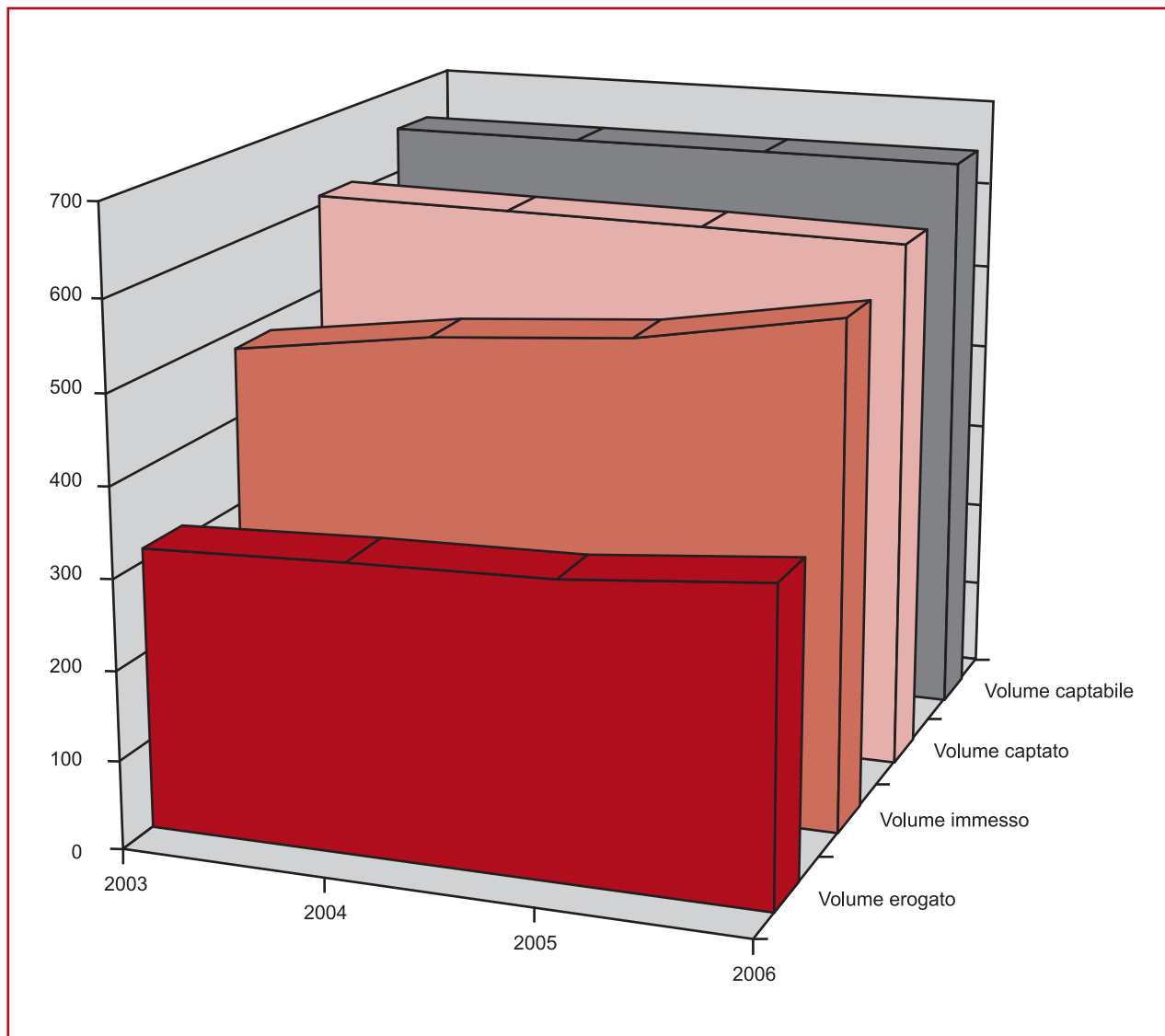
7.3.3 Approvvigionamento idrico e disponibilità della risorsa

Le principali fonti idriche dell'ATO 2 Lazio centrale sono costituite da 151 falde sotterranee e 122

sorgenti mentre il ricorso ad acque superficiali interessa solo il Lago di Bracciano ed il fiume Mignone. Nel territorio di riferimento il gestore dispone in totale di dieci fonti di approvvigionamento per il settore potabile, di cui cinque sorgenti (Peschiera, Capore, Acqua Marcia, Acquoria, Salone), 4 campi pozzi (Pantano Borghese, Finocchio, Torre Angela, Torre Spaccata) e l'acquedotto del Lago di Bracciano, mentre tre ulteriori fonti di approvvigionamento forniscono la risorsa non potabile da immettere nella rete di innaffiamento di Roma. Inoltre, Acea Ato 2 S.p.A. gestisce l'acquedotto del Simbrivio, l'acquedotto Laurentino ex CASMEZ Regione Lazio e l'acquedotto della Doganella.

Fig. 7.1

Disponibilità e utilizzo della risorsa idrica nell'ATO 2 Lazio (Mln mc)



Fonte: elaborazioni su dati Acea ATO 2 S.p.A.

Nel complesso dell'ATO 2, a fronte di una disponibilità di captazione stimata dagli strumenti di pianificazione di circa 651 milioni di mc annui, il volume captato nel 2006 è stato pari a 601 milioni di mc (il 92% del captabile), di cui 568 milioni di mc effettivamente immessi in rete. La tendenziale crescita dei volumi erogati e soprattutto dei fenomeni di dispersione, hanno portato inoltre ad un continuo restringimento del margine esistente tra volumi immessi e captati, passato in pochi anni dal 79% del 2003 al 95% del 2006.

È evidente come la misura in cui l'acqua possa essere considerato un bene "scasso" dipenda fortemente dalle specifiche condizioni di contesto che caratterizzano la disponibilità della risorsa. Sulla base dei dati disponibili, il quadro che emerge nel caso dell'ATO 2 indicano un crescente grado di utilizzo della risorsa a fronte di una disponibilità potenziale prevista come costante nel medio-lungo periodo, con alcune conseguenze in termini di esigenze di programmazione e gestione della risorsa:

- in primo luogo, anche attribuendo piena attendibilità alle stime formulate nell'ambito del PRGA e in sede di redazione del Piano d'Ambito, circa la disponibilità massima della risorsa, è evidente come non sia possibile considerare tale dato medio come perfettamente stabile nel breve periodo e richieda pertanto di conservare un adeguato margine di riserva necessario per affrontare eventuali fasi di relativa scarsità;

- il forte restringimento dei margini esistenti tra volumi immessi in rete e volumi captati può rappresentare in questo senso un campanello d'allarme soprattutto proiettando il fenomeno nel medio-lungo periodo a meno di non presupporre l'esistenza di ulteriori fonti di approvvigionamento per il momento non utilizzate;
- considerata l'ampia e crescente divaricazione esistente tra volumi immessi ed erogati (con perdite che raggiungono quasi il 40% al 2006), è evidente come il principale campo di intervento sia rappresentato proprio dalla drastica riduzione dei fenomeni di dispersione intervenendo sulle principali cause del fenomeno.

Dalla semplice lettura dei dati disponibili sembra in sostanza che una maggiore attenzione debba essere posta sulle condizioni delle dotazioni strutturali, su un più attento monitoraggio delle dispersioni e, più in generale, su un uso più oculato delle risorse esistenti, volto a contenere i consumi, e a ridurre gli sprechi, così come i fenomeni di sottrazione indebita della risorsa o di mancata fatturazione della stessa. Si conferma in ogni caso come un'attenta previsione della domanda d'acqua per i diversi usi, nel medio e lungo periodo, resti un requisito indispensabile per una corretta pianificazione e gestione della risorsa, nonché per la valutazione della sua sostenibilità, anche in funzione dell'elaborazione di strategie di risparmio idrico, di contenimento delle perdite e di eliminazione degli sprechi.

7.4 Organizzazione dell'offerta e indici di servizio

7.4.1 Organizzazione e governance del servizio a Roma

L'ATO 2 Lazio Centrale rappresenta uno dei cinque ATO costituiti ai sensi della L.R. 6/96 in cui rientra la gestione del servizio per il Comune di Roma. A partire dal 1 gennaio 2003, in seguito alla firma della Convenzione di Gestione del Servizio Idrico Integrato di durata trentennale³³, l'intero SII è gestito dal Gruppo Acea, attraverso la società Acea Ato 2 S.p.A.

L'Autorità d'Ambito dell'ATO 2 è costituita dalla Conferenza dei Sindaci di tutti i Comuni dell'ATO, coordinata dal Presidente della Provincia di Roma, a cui sono affidate tutte le funzioni di indirizzo, pianificazione, programmazione, controllo e tariffazione. All'interno dell'Autorità opera la Segreteria Tecnico-Operativa (STO), un organo tecnico di supporto in materia di controllo della qualità del servizio e di gestione e vigilanza sull'attuazione della Convenzione. La Convenzione, con l'allegato Disciplinare

³³ Si ricorda che la convenzione è stata firmata in data 6 agosto 2002. Il 24 luglio 2002, il Comune di Roma ed Acea Ato 2 S.p.A. hanno poi sottoscritto l'integrazione al Contratto di servizio del 29 gennaio 1999 che estende l'affidamento del servizio di depurazione delle acque reflue e di parte del servizio di fognatura all'intero sistema fognario del Comune di Roma.

Tecnico, regola tutti gli aspetti di gestione del servizio e delle infrastrutture, definendo sia le responsabilità del gestore che i poteri di controllo ed intervento dell'Autorità d'Ambito. La tutela degli interessi degli utenti, infine, è affidata a livello regionale al Garante dei servizi idrici, mentre a livello di ATO operano le Consulte degli Utenti e Consumatori (OTUC), che assieme al Garante compongono la Consulta regionale³⁴. In tre degli ATO del Lazio, tra cui l'ATO 2 di Roma, gli OTUC non risultano tuttavia ancora costituiti, così come non è stata ancora data attuazione alla costituzione del previsto Osservatorio regionale che avrebbe dovuto svolgere funzioni di supporto alle attività del Garante, sia per la pubblicazione dei dati raccolti, sia per il confronto comparativo dei risultati gestionali.

Dal punto di vista degli strumenti programmatici, dando seguito alle indicazioni contenute nella Direttiva europea 60/2000 per la tutela quali-quantitativa delle acque (Direttiva Quadro sulle Acque), il Consiglio regionale del Lazio ha approvato nel corso del 2007 il Piano di Tutela delle Acque³⁵, quale Piano stralcio di settore del Piano di Bacino e strumento volto al raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale nelle acque interne e costiere, nonché e a garantire un approvvigionamento idrico sostenibile nel lungo periodo.

7.4.2 Infrastrutture e indici di servizio

Il percorso di acquisizione dei Comuni che, gradualmente e seguendo il tracciato delineato dalla Conferenza dei Sindaci, dovrebbe concludersi con l'erogazione dei servizi ad un bacino d'utenza di circa 3.600.000 persone, registra negli ultimi anni un certo rallentamento rispetto alle previsioni. Secondo le indicazioni del gestore, le maggiori difficoltà sono

legate alla resistenza da parte di alcune amministrazioni locali a dare seguito agli accordi previsti per l'affidamento del servizio ad Acea Ato 2 S.p.A.³⁶.

Nel corso del 2007, secondo quanto comunicato dalla Segreteria tecnica dell'ATO 2, sono stati trasferiti al gestore i servizi di acquedotto di 18 Comuni e i servizi di fognatura e depurazione di ulteriori 2 Comuni: con ciò il bacino di utenza servito da Acea alla fine del 2007 per i due servizi era rispettivamente pari a 3.515.930 (71 Comuni) e 3.564.252 (73 Comuni) abitanti serviti residenti; a ciò sono da aggiungere i sistemi acquedottistici dei Consorzi Simbrivio, ex Cassa per il Mezzogiorno, Doganella, nonché i Consorzi Nemi-Genzano e C.E.P.

Nel complesso il sistema di distribuzione idrica si serve di una rete acquedottistica che, secondo i dati disponibili, arrivava nel 2006 a 9.455 km, mentre il servizio di fognatura si articolava su un totale di circa 5.078 km di rete fognaria, di cui circa 1.480 km di rete a servizio dei Comuni esterni a Roma, e di oltre 300 km di collettori del Comune di Roma. Il sistema depurativo viene gestito attraverso oltre 400 impianti di sollevamento fognari, di cui 151 nel Comune di Roma (2006), e 174 impianti di depurazione (al 2007, 156 nel 2006) di cui 39 (38 nel 2006) nel Comune di Roma³⁷. A Roma si concentrano per altro tutti i grandi impianti per una potenzialità di circa 3.220.000 abitanti equivalenti.

Nel corso del 2007 sia il volume trattato sia la produzione di fanghi hanno subito una lieve riduzione rispetto all'anno precedente: gli impianti di depurazione hanno trattato un volume di acqua pari a 475,9 milioni di mc, con una riduzione dell'1,6 % rispetto al 2006 mentre la produzione si è ridotta del 7% circa rispetto al 2006, superando di poco le 125 mila tonnellate.

³⁴ Secondo l'art. 10 della L.R. 26/98, la Consulta acquisisce le valutazioni degli utenti sulla qualità dei servizi; promuove iniziative per la trasparenza e la semplicità nell'accesso ai servizi stessi; raccoglie informazioni statistiche sui reclami, sulle istanze e sulle segnalazioni degli utenti singoli o associati in ordine alle modalità di erogazione del servizio ed alle tariffe applicate; formula proposte agli organismi di gestione e di controllo del servizio idrico integrato negli ambiti territoriali ottimali per la migliore tutela e garanzia degli utenti.

³⁵ Deliberazione del Consiglio Regionale del Lazio del 27 settembre 2007, n. 42.

³⁶ Si tratta ad esempio delle amministrazioni comunali nei Comuni di Vallepietra e Trevi nel Lazio, per i quali le ricognizioni sono da tempo ultimate; mentre nei Comuni di Agosta, Marano Equo e Arsoli vengono sollevati problemi inerenti i contenziosi pregressi. Inoltre, non sembrano propensi ad entrare nel SII, il comune di Rio Freddo, quello di S. Angelo Romano e il Consorzio del Mignone. Il Comune di Filetino il quale, ha deliberato di non procedere al trasferimento del SII, mentre il Comune di Bracciano ha manifestato l'indisponibilità alle ricognizioni tecniche. Restano inoltre incerte le posizioni dei comuni facenti parte della Comunità Montana dell'Aniene per i quali l'adesione al SII è facoltativa ai sensi del comma 5 dell'art. 148 del D.Lgs. 152/06: Camerata Nuova, Cineto Romano, Licenza, Mandela, Percile, Rocca Giovine.

³⁷ Rispetto al 31 dicembre 2006 Acea ATO 2 S.p.A. si trova a gestire in più: 18 impianti di trattamento delle acque reflue e 13 sollevamenti fognari.

Tav. 7.9 Dotazioni strutturali ATO 2 in km di rete (anno 2006)

Dotazione strutturali ATO 2	Roma e Fiumicino	Altri comuni	Totale ATO 2
Rete acquedotto distribuzione e diramazione	5.928	2.238	8.166
Rete acquedotto adduzione	878	411	1.289
Totale rete acquedotto	6.806	2.649	9.455
Totale rete fognatura	3.560	1.518	5.078

Fonte: Acea S.p.A. Bilancio di sostenibilità 2006.

Tav. 7.10 Depurazione gestita da Acea Ato 2 S.p.A. (anno 2007)

COMUNE DI ROMA		
Depuratore	Potenzialità (abitanti equivalenti)	Portata media trattata (mc/s)
Roma Sud	1.100.000	8,21
Roma Est*	900.000	2,82
Roma Nord	780.000	3,07
Ostia	350.000	0,68
Cobis**	90.000	0,18
Minori	n.d.	0,55
TOTALE IMPIANTI ROMA	3.220.000	15,51
ALTRI COMUNI	n.d.	3,14

(*) Roma Est si divide nei due rami Roma est I e Roma est II.

(**) Tratta prevalentemente liquami extracomunali.

Fonte: Acea Ato 2 S.p.A. Bilancio di esercizio 2007.

Tav. 7.11 Impianti di depurazione per tipologia

N. impianti depurazione	2003	2004	2005	2006
N. impianti grandi	5	6	6	6
N. impianti medi	13	16	18	32
N. impianti piccoli	72	86	99	118
Totale	90	108	123	156

Fonte: elaborazioni su dati Acea ATO 2 S.p.A.

Un quadro generale sullo stato di attuazione può essere ricostruito attraverso i principali indicatori di copertura del servizio sulla popolazione resi-

dente per le tre componenti principali della distribuzione dell'acqua, della fognatura e della depurazione.

Tav. 7.12 Grado di copertura del servizio (anno 2006)

Area geografica	Acquedotto	Fognatura	Depurazione
ATO 2 Roma	90%	92%	92%
Nord-Ovest	97%	90%	78%
Nord-Est	94%	82%	62%
Centro	94%	83%	71%
Sud	96%	85%	70%
Isole	97%	78%	57%
Italia	96%	84%	69%

Nota: i dati considerati si riferiscono a 96 dei 99 Piani d'Ambito approvati al momento della rilevazione.

Fonte: elaborazioni su dati Bluebook 2007 e dati Acea ATO 2 S.p.A.

Salvo che nel caso dell'acquedotto, sensibilmente inferiore alla media italiana, gli altri indicatori presentano valori decisamente superiori alla media del paese. Si tenga presente tuttavia che il confronto tra le diverse realtà territoriali non tiene conto inevitabilmente delle specificità dei singoli contesti: le caratteristiche geomorfologiche dei territori interessati, la

disponibilità, provenienza e localizzazione delle risorse idriche, il grado di urbanizzazione e industrializzazione, sono tutti fattori che possono influenzare significativamente la capacità di copertura del servizio. In particolare il raffronto risente naturalmente del diverso livello di agglomerazione (l'area prevalentemente urbana di Roma rispetto alle ampie aggrega-

Tav. 7.13 Numero totale di impianti di depurazione delle acque reflue urbane in esercizio che servono il Comune e percentuale di popolazione residente servita (anni 2003-2006)

Area geografica	Impianti di depurazione (n.)				Popolazione residente servita (%)			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Bari	2	2	2	2	95	95	95	98
Bologna	2	2	2	2	99	99	99	99
Catania	1	1	1	1	21	23	23	21
Firenze	4	4	4	4	74	60	64	64
Genova	8	8	8	8	80	80	80	80
Milano	1	2	3	3	12	90	98	98
Napoli	5	5	5	5	92	95	95	95
Palermo	2	2	2	2	25	25	25	31
Roma	36	38	38	38	89	90	91	93
Torino	1	1	1	1	100	100	100	100
Media città metropolitane	6,2	6,5	6,6	6,6	69	76	77	78
Altri comuni del Lazio								
Frosinone	1	1	1	1	85	86	93	100
Latina	13	13	13	13	100	100	100	100
Rieti	5	1	1	1	83	87	87	87
Viterbo	6	6	6	6	96	96	97	98

Nota: Alcuni valori dell'indicatore sono stati stimati.

Fonte: Istat, Osservatorio ambientale sulle città, 2006.

zioni urbane e rurali rappresentate dalle circoscrizioni geografiche). Ad ogni modo, l'alta densità di popolazione che si registra nell'area romana rispetto alla media nazionale dovrebbe richiedere un minore sforzo in termini di infrastrutturazione e manutenzione per il gestore e quindi consentire una maggiore capacità di copertura del servizio.

Un ultimo aspetto considerato si riferisce infine alla dotazione in termini di impianti di depurazione delle acque reflue urbane che servono i singoli Comuni in rapporto alla popolazione residente servita per gli anni 2003-2006.

Colpisce l'elevato numero di impianti in esercizio nella città di Roma, con ben 38 impianti rispetto alla media delle principali città metropolitane di circa 6 o 7 impianti. Un dato che in quanto tale sembrerebbe indicare una certa inefficienza gestionale, anche se le analisi condotte successivamente non sembrano indicare riflessi negativi sui costi del servizio (o almeno sui livelli tariffari). In ogni caso in termini di efficacia del servizio (popolazione servita) il Comune di Roma presenta livelli decisamente superiori alla media delle grandi città italiane.

7.4.3 Le criticità in essere nell'ATO 2 Lazio Centrale

In alcuni Comuni dell'ATO 2 si sono manifestate, negli ultimi anni, situazioni di emergenza idrica, sia di natura quantitativa sia qualitativa. Problemi sono dovuti ad una concomitanza di cause tra cui hanno inciso in maniera determinante la carenza idrica stagionale delle fonti che alimentano i sistemi acquedottistici, l'eccessivo sfruttamento della falda locale, con conseguente diminuzione della risorsa, nonché la presenza in fonti locali attualmente utilizzate a scopo potabile di sostanze (principalmente fluoro, arsenico, vanadio, manganese) in quantità superiore ai criteri fissati dal D.Lgs. 2 febbraio 2001, n. 31³⁸. È opportuno precisare che, nella maggioranza dei casi, la situazione qualitativa delle acque distribuite nei diversi Comuni non è nota fino a quando gli stessi non vengono acquisiti e - poiché l'entrata in vigore dei limiti di potabilità si è avuta successivamente alla redazione del Piano d'Ambito -

in tale sede non erano state considerate le possibili difficoltà legate alla potabilità delle acque. La situazione è resa inoltre più acuta dal progressivo espansione della popolazione dalla città di Roma alle zone limitrofe³⁹, con il conseguente aumento della pressione della domanda in aree dove l'espansione urbanistica non è avvenuta nel rispetto delle esigenze di protezione delle fonti di approvvigionamento idrico.

Alle situazioni di carenza idrica si aggiunge l'esistenza, nel territorio dell'ATO 2, di numerose situazioni fuori norma - ai sensi del D.Lgs. 152/06 - inerenti a scarichi di acque reflue privi di depurazione terminale o con depurazione insufficiente rispetto alla popolazione servita. Secondo il gestore, gli impianti di nuova acquisizione si rivelano spesso non in grado di rispettare i limiti di emissione previsti dalla normativa, oppure sono strutturalmente e tecnicamente inadeguati o, ancora, non hanno alcuna autorizzazione allo scarico o presentano autorizzazioni la cui validità è subordinata alla verifica di rispondenza alle effettive condizioni quali-quantitative dei corsi idrici ricettori. In ogni caso, i depuratori esistenti dovrebbero essere adeguati alle tempistiche previste dalla normativa regionale vigente, recentemente arricchita dalla pubblicazione del Piano di Tutela delle Acque Regionale approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale 42/07. Si ricorda in proposito che il D.Lgs. 152/06 considera fuori norma tutti gli scarichi di acque reflue urbane senza trattamento terminale e individua come responsabili gli attuali gestori a prescindere da qualsiasi considerazione sulle effettive responsabilità e sulle attività di bonifica in corso.

Considerata la gravità e l'urgenza determinata dall'emergenza ambientale, accanto agli investimenti nel settore fognario e depurativo previsti dal gestore del SII, sono stati stanziati specifici finanziamenti anche da parte della Regione Lazio nell'ambito del "Piano Straordinario di Risanamento delle Risorse Fluviale Lacuali o Marine", finalizzati al superamento dell'emergenza scarichi nell'ATO 2. All'approvazione del Piano è seguita, il 31 gennaio 2008, la sottoscrizione del Protocollo d'intesa tra Regione Lazio e Autorità d'Ambito (in attuazione della Deliberazione della Giunta Regionale 3 agosto 2007, n. 668), finalizzata a disciplinare la realizzazione delle opere infrastrutturali⁴⁰.

³⁸ L'abbassamento dei limiti di accettabilità dei parametri di legge ha fatto sì che in alcuni Comuni l'acqua distribuita, alla data dell'entrata in vigore dei parametri, risultasse non potabile. In precedenza, dalle analisi non risultava tale condizione poiché la presenza della sostanza, mantenendosi sotto i limiti di legge allora vigenti, non veniva rilevata. La non conformità al D.Lgs. 31/01 si riscontra soprattutto nei Comuni situati in aree di origine vulcanica

³⁹ Ufficio Studi, Ricerche e Statistica della Direzione Generale della Provincia di Roma, *L'evoluzione delle tendenze insediative residenziali nell'area romana, 1981 - 2005, 2006*.

⁴⁰ Il Piano straordinario di risanamento prevede interventi per complessivi 365 milioni di Euro da ripartire fra i cinque Ambiti Territoriali Ottimali secondo l'allegato "Parco Progetti". All'ATO di Roma è stata destinata la quota maggiore delle risorse, pari a 164,43 milioni di Euro. Nel 2007, la Giunta Regionale del Lazio ha approvato il Piano Straordinario di Risanamento delle Risorse Idriche in attuazione dell'Accordo di Programma Quadro n. 8 sulla "tutela delle acque e sulla gestione integrata delle risorse idriche" (art. 63, Legge regionale 28 dicembre 2006, n. 27), da finanziare nell'ambito dei programmi comunitari 2007-2013. Inoltre, con Deliberazione del 27 settembre 2007, n. 42, il Consiglio Regionale ha approvato il Piano di Tutela delle Acque Regionali (PTAR) che, nell'ambito delle norme in materia di risparmio idrico, prescrive all'AATO di destinare il 10% delle risorse alla manutenzione straordinaria delle reti acquedottistiche.

7.5 Investimenti e sviluppo delle reti

7.5.1 Pianificazione investimenti

Anche se nell'ambito del SII le dotazioni strutturali sono di proprietà pubblica, esse vengono generalmente realizzate dal gestore, sia attraverso i proventi derivanti dalla tariffa idrica sia mediante l'impiego di specifici finanziamenti pubblici. Il programma degli investimenti inserito nel Piano d'Ambito dell'ATO 2 Lazio prevede una spesa (per mantenimento a nuovo e nuove opere) pari a 2.066 milioni di Euro. In un primo periodo (sei anni) è previsto che gli investimenti siano suddivisi nella misura del 35% a favore dei Comuni dell'ATO e del 65% a favore del Comune di Roma, per stabilizzarsi negli anni su un rapporto di 1/3 e 2/3.

Attualmente, nel territorio del Comune di Roma sono in corso interventi di completamento della rete idrica e di realizzazione di nuove condotte alimentatrici e di nuovi serbatoi, al fine di garantire una migliore flessibilità del sistema idrico. Nell'ambito del territorio degli altri Comuni, di primaria importanza è l'attività per la risoluzione delle emergenze idriche nei Comuni a sud di Roma, per il quale è stato confermato lo stato di inquinamento e di crisi idrica.

Una prima analisi degli investimenti in chiave comparativa può essere condotta attraverso la ricostruzione svolta dal Co.Vi.R.I. sulla base degli investimenti programmati all'interno dei Piani d'Ambito.

Tav. 7.14 Investimenti per abitante da Piani D'Ambito ATO

ATO	Anno	Durata (anni)	Investimenti per abitante (Euro/ab/anno)
ATO Puglia	2003	30	38,7
ATO 5 BO Bologna	2004	3	60,8
ATO 3 Medio Valdarno Firenze	2001	20	36,0
ATO GE Genova	2003	5	19,7
ATO CdM Milano	2008	20	33,5
ATO 2 Lazio Centrale Roma	2002	30	19,1
ATO 3 Torinese Torino	2002	20	31,1
ATO Laguna di Venezia Venezia	2003	30	50,1
Media		20	36,1
Altri comuni del Lazio			
ATO 5 Lazio Meridionale Frosinone	2000	30	26,7
ATO 4 Lazio Meridionale Latina	2002	30	19,6
ATO 1 Lazio Nord Viterbo	2006	30	40,5

Fonte: Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2007, maggio 2008.

Nel campione selezionato il valore degli investimenti annui per abitante programmati per il 2006 varia considerevolmente tra i 60,8 euro di Bologna e i 19,1 euro che si riscontrano proprio nell'ATO 2 del Lazio. Nonostante il totale degli investimenti nell'ATO 2 sia decisamente elevato in termini assoluti, in rapporto al numero degli abitanti risulta il più basso tra gli ATO regionali (Cfr. Tav. 7.14). Anche considerato che si tratta di valori previsionali, sarebbe lecito supporre che il minore impegno previsto nel caso dell'ATO 2 Lazio sia da ricondur-

re a condizioni strutturali iniziali considerate più adeguate alle necessità.

La ripartizione degli investimenti per tipologia di servizio (Tav. 7.15) evidenzia come all'acquedotto sia assegnato in media il 40,2% delle previsioni di spesa, alla fognatura il 35,3% e alla depurazione il restante 24,5%. Contrariamente alla media, nell'ATO 2 di Roma è invece la fognatura ad assorbire la percentuale maggiore delle spese pianificate (49,0%); ciò è in parte giustificato dalle criticità che caratterizzano la rete fognaria.

Tav. 7.15 Investimenti per servizio da Piani d'Ambito ATO

ATO	Investimenti per abitante/anno (comp.%)			
	Acquedotto	Fognatura	Depurazione	Totale
Bari	62,1	16,4	21,5	100
Bologna	33,0	27,0	40,0	100
Firenze	46,8	35,5	17,6	100
Genova	29,9	22,6	47,5	100
Milano	43,9	43,9	12,2	100
Roma	37,6	49,0	13,4	100
Torino	35,1	44,7	20,2	100
Venezia	33,1	43,2	23,7	100
Media	40,2	35,3	24,5	100
Altri comuni del Lazio				
Frosinone	52,0	41,0	7,0	100
Latina	42,2	34,0	23,8	100
Rieti	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Viterbo	61,0	15,0	24,0	100

Fonte: elaborazioni su dati Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2007, maggio 2008.

Con riferimento alla suddivisione delle risorse tra le diverse tipologie di investimento, relativamente bassi risultano a Roma gli investimenti in manutenzione straordinaria, mentre il peso assunto dalle nuove opere risulta il secondo più elevato dopo il caso particolare di Genova. La scarsa incidenza delle manutenzioni straordinarie appare poco coerente con gli elevati livelli di dispersione precedentemente ricordati (Fig. 7.1).

Le stime disponibili circa l'evoluzione degli investimenti effettivamente previsti dal gestore dell'ATO 2

Lazio, con particolare riferimento alla componente più variabile degli investimenti "non ripetitivi", consente di effettuare un confronto tra gli investimenti previsti e programmati nel Piano d'Ambito (Tav. 7.17).

Se fino al 2006 gli investimenti previsti e quelli poco superiori effettivamente realizzati dal gestore sono rimasti decisamente al di sotto degli importi programmati, il dato relativo al 2007 e le previsioni per gli anni successivi sembrano indicare una chiara inversione di tendenza, anche se bisogna attendere i dati sull'effettiva realizzazione delle previsioni.

Tav. 7.16 Investimenti per tipologia da Piani d'Ambito ATO

ATO	Investimenti per abitante/anno (composizione%)			
	Manutenzione straordinaria	Nuove opere	Altro	Totale
Bari	69,1	31,0	-	100
Bologna	46,0	46,0	8,0	100
Firenze	57,0	43,0	-	100
Genova	2,7	94,8	2,4	100
Milano	48,0	32,6	19,4	100
Roma	39,3	60,7	-	100
Torino	56,0	44,0	-	100
Venezia	23,6	59,6	16,9	100
Media	42,7	51,5	5,8	100
Altri comuni del Lazio				
Frosinone	8,5	85,0	6,5	100
Latina	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rieti	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Viterbo	50,0	47,0	3,0	100

Fonte: Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2007, maggio 2008.

Tav. 7.17 Investimenti previsti e da Piano d'Ambito (Mln. di Euro)

Tipologia investimento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Appalti non ripetitivi	17,52	42,76	75,34	82,89	65,87	48,98	60,99
Appalti ripetitivi	39,88	39,88	39,88	39,88	39,88	39,88	39,88
Studi e piani	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31	1,31
Non attinenti a studi, progetti e realizzazione opere	1,57	1,57	1,57	1,57	1,57	1,57	1,57
Totale investimenti previsti (a)	60,28	85,52	118,09	125,64	108,63	91,73	103,75
Investimenti programmati da PdA (b)	81,40	86,7	87,90	87,60	86,70	85,80	81,40
Diff. (b)-(a)	21,12	1,18	-30,19	-38,04	-21,93	-5,93	-22,35
Investimenti realizzati	67,14	-	-	-	-	-	-

Nota: Investimenti non ripetitivi: comprendono tutte le spese per la progettazione, la costruzione e le attività di ingegneria connesse alla realizzazione di nuove opere o al rinnovo di opere esistenti. Investimenti ripetitivi: riguardano tutti gli appalti di manutenzione straordinaria e di integrazione di reti ed impianti che fanno capo ad affidamenti. Studi e piani: in base alla Convenzione, il gestore deve realizzare studi di ordine generale che riguardano la riduzione delle perdite, l'attenuazione dei rischi e i piani di emergenza. Investimenti non attinenti a studi, progetti e realizzazione di opere: sono quelli relativi all'acquisizione di mezzi strumentali necessari ai compiti gestionali.

Fonte: elaborazioni su dati STO AATO 2.

Tav. 7.18 Investimenti realizzati nel 2006 nell'ATO 2 Lazio per tipologia e competenza geografica (Euro)

Tipologia investimento	Sovracomunali	Comune di Roma	Comuni ATO 2 senza Comune di Roma	Totali
Opere, di cui:	7.109.239,45	30.155.389,41	24.184.617,73	61.449.246,59
Alimentatrici, adduttrici e centri idrici	5.654.839,31	4.995.498,22	1.268.376,63	11.918.714,16
Reti idriche	25.954,49	1.310.923,88	12.008.762,12	13.345.640,49
Reti e collettori fognari	229.649,16	11.635.998,75	6.959.879,04	18.825.526,95
Depurazione	1.198.796,49	7.378.199,12	2.432.181,38	11.009.176,99
Nuovi allacci idrici	0	4.472.648,59	1.282.080,08	5.754.728,67
Bonifica allacci idrici	0	362.120,85	233.338,48	595.459,33
Sistema informativo territoriale & studi	2.234.004,91	0	0	2.234.004,91
Varie (hardware, software, mezzi strumentali, ecc.)	3.460.162,77	0	0	3.460.162,77
TOTALE*	12.803.407,13	30.155.389,41	24.184.617,73	67.143.414,27
Composizione %	19,1	44,9	36,0	100,0

(*) L'importo totale degli investimenti è comprensivo di contributi pubblici per 6.259.869 Euro.

Fonte: dati Acea Ato 2 S.p.A.

Una circostanza che potrebbe generare in il futuro un maggiore fabbisogno finanziario che dovrà trovare almeno in parte risposta in più elevati finanziamenti pubblici o, in alternativa, in una revisione della tariffa idrica.

Nella Tav. 7.18 gli investimenti sono suddivisi per competenza geografica (investimenti che interessano il Comune di Roma e/o tutti gli altri Comuni dell'ATO 2) e per tipologia di investimento.

Guardando alla destinazione geografica degli investimenti, in ogni caso circa il 45% è stato rivolto unicamente alla rete storica di Roma e il 36% ai Comuni acquisiti, mentre solo il 19% è stato impiegato in interventi sovracomunali per la realizzazione di beni comuni. Suddividendo gli investimenti per

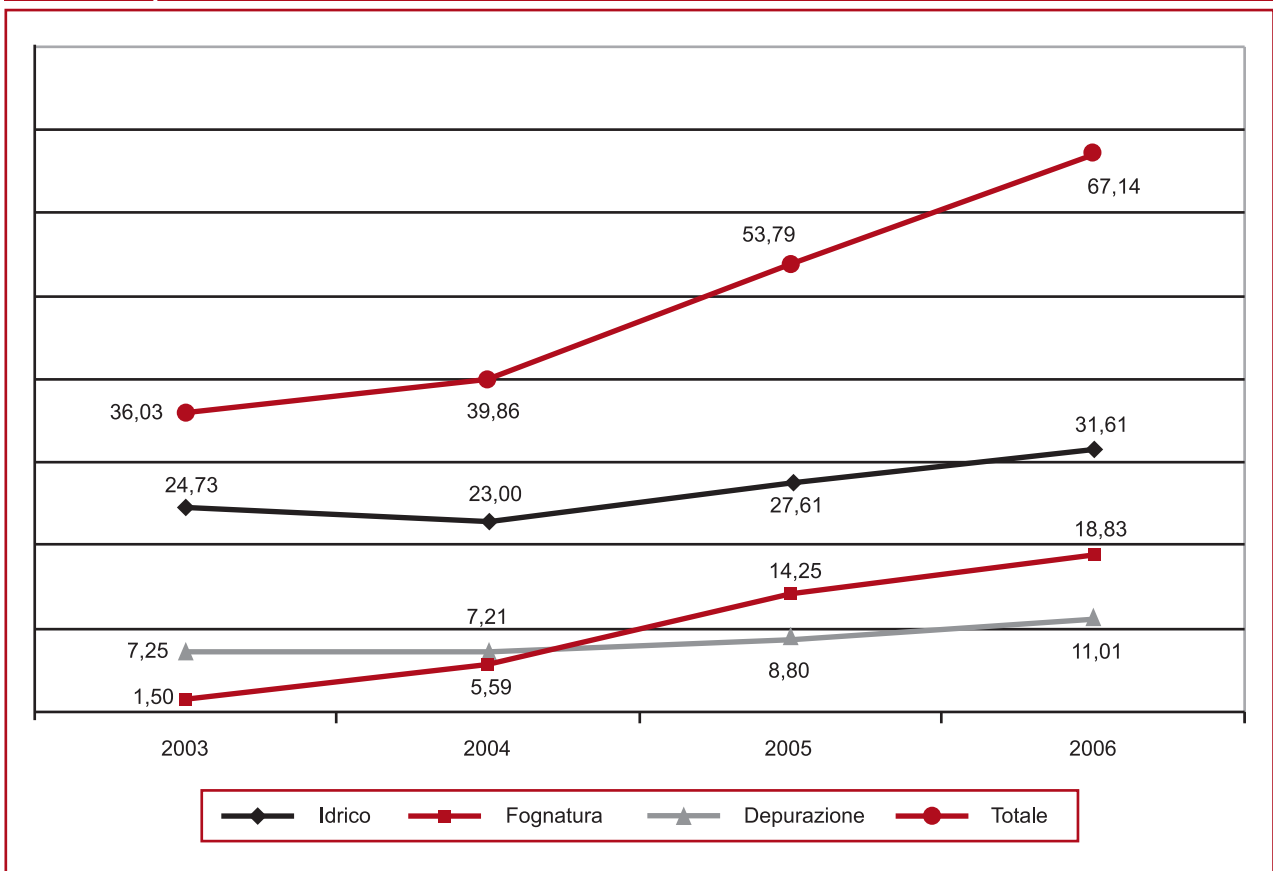
rami di attività emerge come la spesa maggiore sia assorbita dal comparto idrico, anche se gli investimenti per la fognatura sono quelli che hanno registrato la maggiore crescita tra il 2003 e il 2006.

Nel complesso dei quattro anni considerati la spesa per il settore idrico assorbe in ogni caso quasi il 60% del totale, mentre gli altri due comparti si dividono in misura sostanzialmente equilibrata il restante 40%.

Se si evidenziano infine gli investimenti realizzati per tipologia, è chiaro come la maggior parte delle risorse venga indirizzata a copertura delle nuove opere e ciò conferma quanto osservato precedentemente in relazione agli investimenti previsti nel Piano d'Ambito.

Fig. 7.2

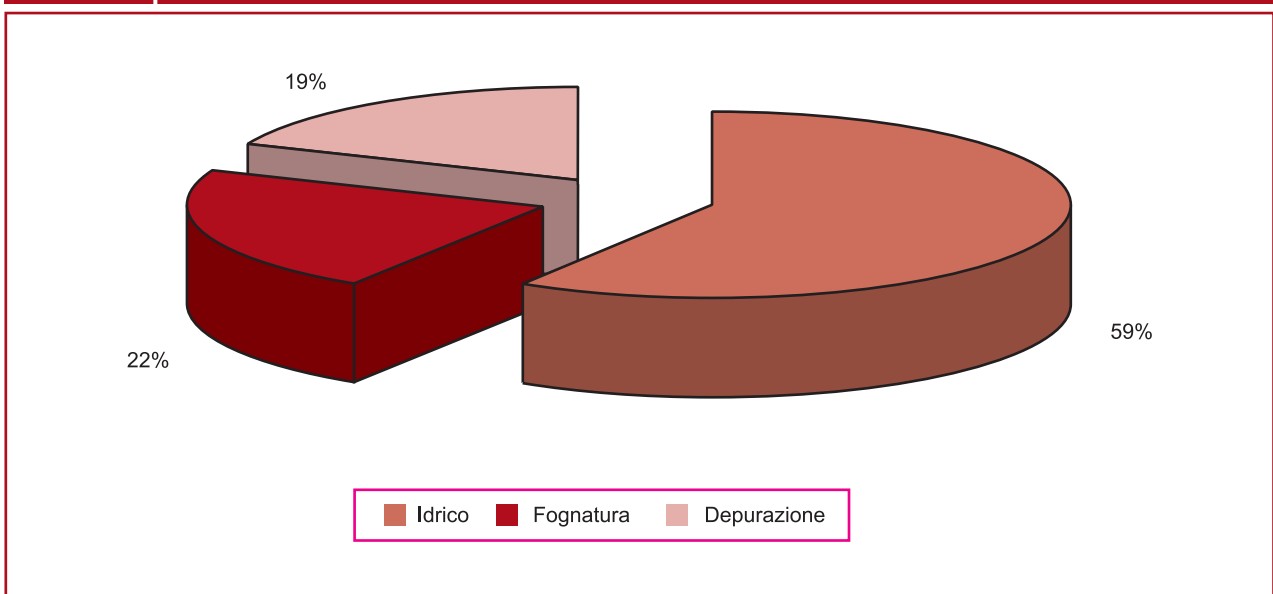
Investimenti realizzati nell'ATO 2 Lazio per settore (Mln. di euro)



Fonte: Acea Ato 2 S.p.A.

Fig. 7.3

Ripartizione Investimenti realizzati nel periodo 2003-2006 nell'ATO 2 Lazio per settore (%)



Fonte: Acea Ato 2 S.p.A.

Tav. 7.19 Investimenti realizzati nell'ATO 2 Lazio per tipologia

Tipologia investimenti	Euro		% sul totale	
	2006	2005	2006	2005
Manutenzioni straordinarie	24.988.123,07	18.831.468,02	37	36
Nuove realizzazioni	34.726.343,76	29.922.761,60	52	56
Altro	7.428.947,44	4.222.541,87	11	8
Totali	67.143.414,27	52.976.771,49	100	100

Fonte: elaborazioni su dati Acea Ato 2 S.p.A.

7.6 Costi e livelli tariffari

7.6.1 Costi del servizio

I costi del SII analizzati in questa sede, relativamente alle tre componenti principali della distribuzione, depurazione e fognatura, si riferiscono al complesso dei costi operativi sostenuti dal gestore per lo svolgi-

mento del servizio. Anche per ragioni di comparabilità dei dati con la situazione che si riscontra in altre gestioni, sono stati considerati esclusivamente i costi operativi, che d'altro canto costituiscono la voce largamente prevalente e comunque determinante ai fini della determinazione dei livelli tariffari.

Tav. 7.20 Principali indicatori di costo del servizio nell'ATO 2 di Roma (Euro)

	2005	2006	Variazione 2006-2005
Acquedotto			
Costi	111.985.286,20	127.439.873,06	13,80%
Costi/abitante	36,11	37,88	4,90%
Costi/km di rete	13.476,94	13.478,00	0,01%
Fognatura			
Costi	31.146.254,55	34.069.247,64	9,38%
Costi/km di rete	7.073,87	6.709,19	-5,16%
Depurazione			
Costi	59.458.501,25	69.444.885,30	16,80%
Costi/mc trattati	0,1256	0,1435	14,24%
Costi/abitante	19,17	20,44	6,59%
Totale			
Costi Totali	202.590.042,00	230.954.006,00	14,00%
Costi totali/mc erogato	0,62	0,66	7,22%
Costi totali/abitante	65,33	68,66	5,09%

Fonte: elaborazioni su dati Acea Ato 2 S.p.A.

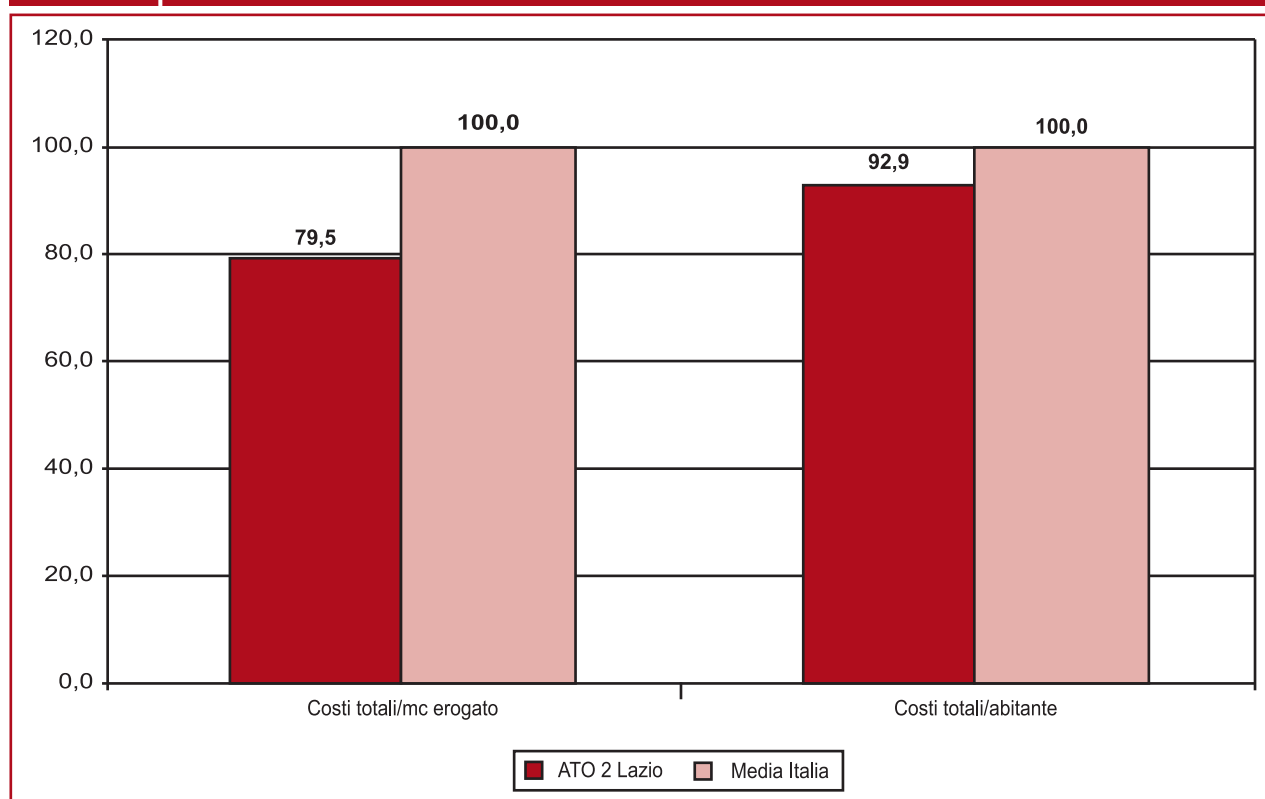
Come si vede i costi operativi del servizio, per quanto in sensibile crescita per effetto delle nuove acquisizioni (e conseguentemente di nuove infrastrutture da gestire), restano comunque su valori relativamente contenuti se considerati in termini unitari in base alla dimensione del servizio offerto. Gli incrementi maggiori si registrano in proporzione nei costi per volume di acque reflue trattate nella depurazione (14,24%), mentre nel complesso la crescita nell'ultimo anno considerato è del 5% e 7%

rispettivamente in termini di costi per abitante e costi per mc d'acqua erogato.

Per avere un termine di confronto, un punto di riferimento può essere rappresentato dalle stime elaborate nell'ultimo rapporto Utilitatis-ANEA a partire dalle informazioni contenute nei Piani d'Ambito. Per quanto nel nostro caso si tratti di valori effettivi forniti direttamente dal gestore, è comunque evidente come i valori assunti dagli indicatori di costo calcolati risultino certamente contenuti.

Fig. 7.4

Indicatori di costo ATO 2 Lazio in rapporto alla media dei gestori italiani (media Italia = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Acea Ato 2 S.p.A. e Utilitatis-ANEA – Bluebook 2007.

Nella stessa graduatoria stilata nel *Bluebook 2007*, l'ATO 2 Lazio si posizionava d'altro canto nelle ultimissime posizioni in termini di costi operativi per mc erogato e su livelli comunque inferiori alla media nazionale in termini di costi *pro capite*. Si deve in ogni caso notare come, rispetto alle previsioni contenute

nel Piano d'Ambito, i costi operativi al metro cubo per il 2006 siano già superiori a quelli ipotizzati per il quinto anno di avvio del SII (0,66 Euro/mc rispetto ai 0,53 Euro/mc previsti)⁴¹, mentre quelli per abitante residente risultano inferiori (68,66 Euro/ab. rispetto ai 69,03 Euro/ab. stabiliti in sede di pianificazione).

⁴¹ Si veda in proposito la Relazione Annuale 2006, pagg. 218-219.

7.6.2 Sistema tariffario

Secondo le previsioni originarie della Legge Galli, la determinazione della tariffa del SII doveva tener conto “*della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio*” (art. 13). La Legge richiedeva poi di individuare un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento, metodo definito e successivamente approvato con decreto ministeriale del 1 agosto 1996⁴². La tariffa reale media, individuata secondo le indicazioni del metodo normalizzato, viene poi generalmente articolata in più componenti - sia in base ai volumi sia in base alla tipologia degli usi - nel momento in cui è applicata all'utente in bolletta; differenziando, da un lato fra quota fissa e quota variabile, dall'altro scomponendo la quota variabile in base ai consumi in modo tale da disincentivare i consumi eccessivi e al tempo stesso garantire, per le sole utenze domestiche, un primo volume di consumi ritenuto essenziale.

Il D.Lgs. 152/06 ha sostanzialmente riaffermato l'impianto generale della Legge Galli apportando solo alcune modifiche ed integrazioni, prevedendo in particolare la possibilità di procedere ad una modulazione della tariffa tra i vari Comuni costituenti l'ATO al fine di tenere conto di alcuni fattori di differenziazione quali i diversi investimenti *pro capite* effettuati ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato.

Con riferimento all'applicazione della tariffa di fognatura e depurazione, sanando molti dei dubbi che aveva suscitato la normativa precedente, il comma 1 dell'art. 155 del D.Lgs. 152/06 stabilisce che le quote di tariffa per i servizi di fognatura e di depurazione sono dovute dagli utenti anche qualora manchino o siano temporaneamente inattivi gli impianti di depurazione⁴³; il gestore è tuttavia tenuto

a versare i relativi proventi in un fondo vincolato intestato all'Autorità d'Ambito, che, a sua volta, lo mette a disposizione del gestore per l'attuazione degli interventi relativi alle reti di fognatura ed agli impianti di depurazione previsti dal Piano. A tal proposito, nell'ATO 2 Lazio, Acea Ato 2 S.p.A. deve provvedere, come già fatto per il Comune di Roma, ad individuare le utenze collegate alla fognatura ma non alla depurazione e quindi monitorare i relativi incassi tariffari da depurazione. Ovviamente, al momento della futura revisione tariffaria dovrà escludere le entrate relative alla depurazione per le utenze note, che pagano pur non essendo collegate a questo servizio, dalla copertura delle spese per i costi operativi e gli investimenti complessivamente effettuati; ciò potrebbe verosimilmente comportare un aumento della tariffa rispetto a quanto precedentemente determinato⁴⁴.

Una recente indagine svolta su base nazionale da Cittadinanza Attiva ha ricostruito per il 2006 le tariffe pagate dagli utenti del servizio idrico integrato per uso domestico articolato nelle voci: acquedotto, fognatura, depurazione e quota fissa. Le stime si riferiscono ad un consumo annuo di 192 metri cubi di acqua e sono comprensivi di Iva al 10%⁴⁵ (Tav. 7.21). Le stime mostrerebbero un costo medio dell'acqua relativamente contenuto nel caso di Roma e pari a circa il 73% di quello mediamente registrato nelle maggiori città italiane (anche se superiore a quello di Milano), dovuto soprattutto al basso costo a che si registra nella distribuzione dell'acqua potabile e in piccola parte alla minore incidenza dei costi fissi. Per quanto riguarda l'ATO 2 Lazio, si tenga presente che il dato fornito dal gestore conferma sostanzialmente le stime contenute nell'indagine di *Cittadinanza Attiva*, con una tariffa base media dichiarata pari a 0,85 sull'intero ciclo idrico integrato.

Per quanto un raffronto omogeneo non sia in questo senso agevole, sembra inoltre possibile affermare che tale risultato positivo sia quanto meno coerente - se non più favorevole per gli utenti - con i costi operativi unitari relativamente bassi che come si è visto caratterizzano il servizio nell'ATO 2 del Lazio,

⁴² Per limitare l'impatto sull'utenza del nuovo sistema tariffario, il decreto ministeriale stabilisce peraltro che la tariffa reale media iniziale non può superare la tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti accorpate nella nuova gestione, aumentata del tasso programmato d'inflazione e di un limite di prezzo.

⁴³ La tariffa non è però dovuta se l'utente è dotato di sistemi di collettamento e di depurazione propri, specificatamente approvati da parte dell'Autorità d'Ambito.

⁴⁴ Il totale degli incassi dovrà essere trasferito in un apposito fondo vincolato che, a norma di legge, sarà intestato all'Autorità d'Ambito dell'ATO 2, sempre se, così come previsto dal D.Lgs. 152/06, quest'ultima acquisti personalità giuridica; diversamente, verrà intestato alla Provincia di Roma in qualità di ente di riferimento dell'Autorità d'Ambito.

⁴⁵ Il consumo è quello ipotizzato per una famiglia tipo di tre persone.

Tav. 7.21 Tariffe idriche al 2006 applicate nelle città italiane con oltre 300 mila abitanti (Euro/mc nell'ipotesi di un consumo di 192 mc/anno)

CITTÀ - GESTORE	Quota acquedotto	Quota fognatura	Quota depurazione	Quota fissa	TOTALE
Bari – AQP S.p.A. (ATO PUGLIA)	0,92	0,13	0,37	0,15	1,57
Bologna – HERA S.p.A.	0,88	0,13	0,36	0,05	1,42
Catania – SIE (Servizi Idrici Etnei)	0,39	0,11	0,33	0,05	0,88
Genova – Iride Acqua Gas S.p.A. (prima AMGA S.p.A.)	0,70	0,16	0,43	0,11	1,40
Firenze – PUBLIACQUA S.p.A.	0,50	0,50	0,50	0,11	1,61
Milano – MM S.p.A.	0,11	0,10	0,29	0,06	0,56
Napoli – ARIN S.p.A.	0,57	0,10	0,30	0,04	1,01
Palermo – Acque Potabili Siciliane S.p.A (prima AMAP S.p.A.)	0,61	0,11	0,29	0,15	1,16
Roma – ACEA S.p.A.	0,32	0,12	0,34	0,05	0,83
Torino – SMAT S.p.A.	0,41	0,14	0,38	0,07	1,00
Media	0,54	0,16	0,36	0,08	1,14

Nota: Per Genova e Palermo i gestori sono cambiati nel 2006 o nel 2007, Cittadinanzattiva aveva rilevato le tariffe al tempo dei vecchi gestori
Fonte: elaborazioni su dati Cittadinanzattiva, Osservatorio Prezzi & Tariffe, Indagine sulle tariffe idriche in Italia, 2007.

nel senso che il differenziale costi/tariffa risulterebbe inferiore a quello mediamente praticato dagli altri gestori su base nazionale.

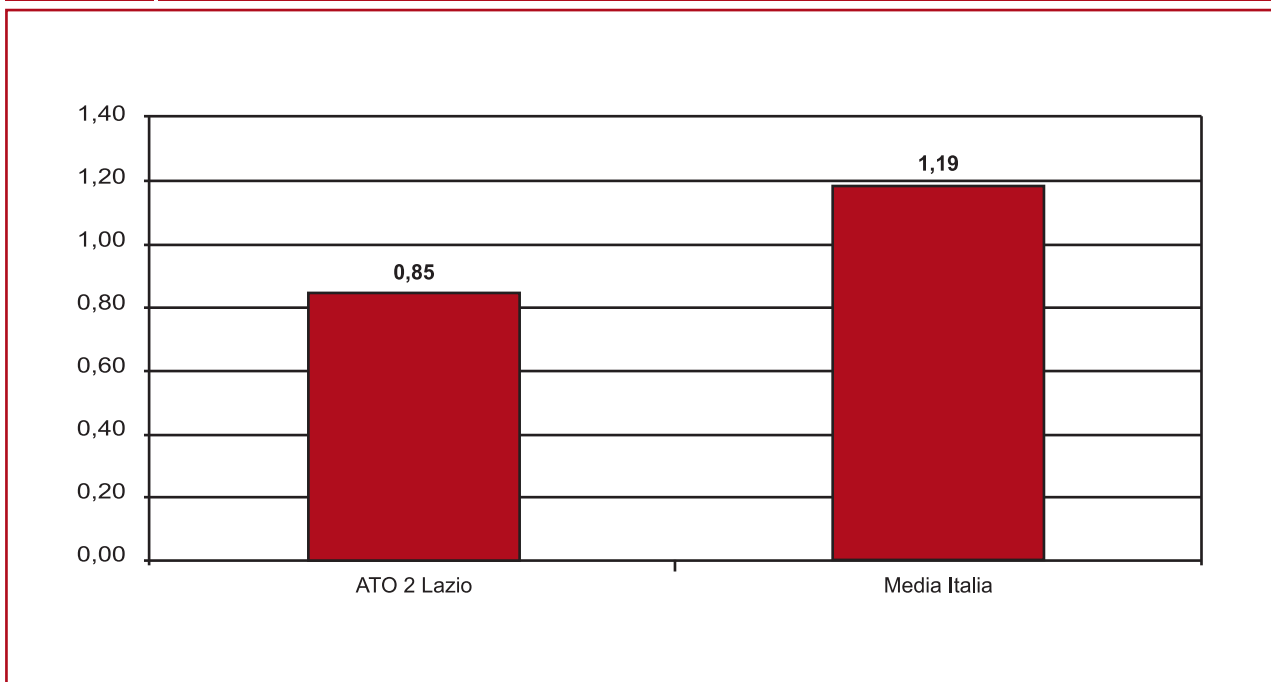
Anche in questo caso un ulteriore termine di confronto può essere costruito sulla base delle stime Utilitatis-ANEA riferite alle informazioni contenute nei Piani d'Ambito. Il confronto tra il dato effettivo dell'ATO 2 fornito dal gestore e le stime elaborate nello studio tendono – sempre con le dovute cautele – a confer-

mare le considerazioni appena espresse. D'altro canto nello studio citato l'ATO 2 Lazio rientra tra le dieci primissime posizioni per migliori condizioni praticate sui quasi cento gestori considerati nell'analisi. Anche il confronto all'interno della sola Regione Lazio, dove peraltro Rieti e Viterbo non hanno ancora adottato una tariffa unitaria, mette in luce le buone condizioni tariffarie praticate nell'ATO 2 Lazio⁴⁶.

⁴⁶ Un'indagine analoga condotta da Altroconsumo nell'ambito di un progetto finanziato dal Ministero dello sviluppo economico e della Regione Lazio, conferma come Roma presenti i costi inferiori rispetto agli altri capoluoghi di provincia del Lazio per tutti i profili di consumo considerati (cinque profili da 100 mc a 350 mc) tranne che per il profilo più elevato.

Fig. 7.5

Tariffa idrica media nell'ATO 2 Lazio e in media nazionale (Euro/mc)



Fonte: elaborazioni su dati Acea Ato 2 S.p.A. e Utilitatis-ANEA, BlueBook 2007.

Tav. 7.22 Tariffe idriche nel Lazio: consumo medio annuo di 192 mc-anno 2006 (Euro/mc)

CITTÀ - GESTORE	Quota acquedotto	Quota fognatura	Quota depurazione	Quota fissa	TOTALE
Viterbo - Talete S.p.A.	0,49	0,1	0,29	0,08	1,01
Roma - Acea Ato 2 S.p.A	0,32	0,12	0,34	0,05	0,83
Rieti	0,61	0,1	0,29	0,05	1,05
Latina - Acqua Latina S.p.A.	0,49	0,09	0,33	0,22	1,13
Frosinone - Acea Ato 5 S.p.A.	0,64	0,1	0,3	0,02	1,06

Fonte: elaborazioni su dati Cittadinanzattiva, Osservatorio Prezzi&Tariffe, Indagine sulle tariffe idriche in Italia, 2007.

7.6.3 Tempistica pagamento bollette Acea Ato 2 S.p.A.

Nonostante la legge, preoccupandosi dell'equilibrio economico finanziario dei soggetti gestori, imponga di applicare una tariffa "di copertura" dei costi di gestione e degli investimenti effettuati e previsti, nella realtà, come si deduce dalla Fig. 7.6, Acea Ato

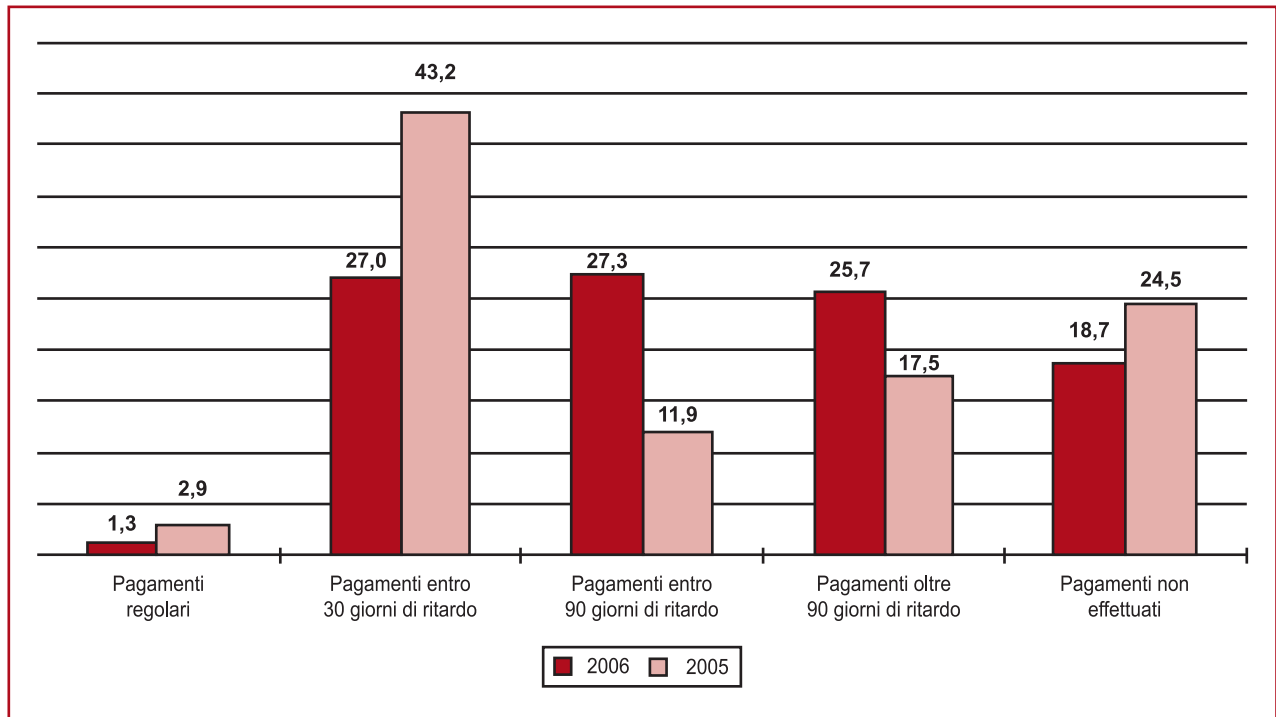
2 S.p.A. sperimenta un'enorme difficoltà nell'ottenere il pagamento regolare delle bollette relative al SII. In particolare, limitando l'analisi agli anni 2005 e 2006, la percentuale di pagamenti regolari è scesa del 55% nel 2006 e sono migliorati solo i pagamenti entro 30 giorni di ritardo e quelli completamente non effettuati che, in termini di variazione percentuale sono scesi di quasi il 24%, continuando a rappre-

sentare tuttavia poco meno del 19% su quelli totali. Una condizione di grave criticità, dunque, che richie-

de la definizione di strumenti adeguati e tempestive azioni correttive.

Fig. 7.6

Tempistica pagamento bollette Acea Ato 2 Roma (% annua)



Fonte: elaborazioni su dati Acea Ato 2 S.p.A.

7.7 Approfondimenti e monitoraggio della qualità

Sulle base degli approfondimenti e delle attività di monitoraggio svolte dall'Agenzia nel periodo di riferimento della presente Relazione, in questo paragrafo sono presentate: 1) un breve commento agli elementi emersi, sempre con riferimento al servizio idrico, nell'ambito dell'indagine sulla qualità della vita e servizi pubblici locali nella città di Roma effettuata dall'Agenzia nel corso del 2007; 2) una breve disamina sui compiti e attribuzioni dei diversi organismi di regolazione e controllo del SII; 3) un'analisi dei dati 2006 relativi agli indicatori di qualità del servizio previsti nella Carta dei servizi di ATO 2 - Roma;

7.7.1 Indagine sulla qualità della vita a Roma

Nell'ambito delle attività di valutazione condotte dall'Agenzia, nel corso del 2007 è stata realizzata un'indagine sulla qualità della vita e sui servizi pubblici locali nella città di Roma, i cui principali risultati sono sintetizzati nel Cap. 9 del presente rapporto e integralmente disponibili sul sito internet dell'Agenzia. In questa sede si richiamano brevemente i principali elementi emersi con riferimento al servizio idrico (Fig. 7.7). Si tenga presente che, considerata la particolare natura dell'indagine, il giudizio richiesto agli utenti

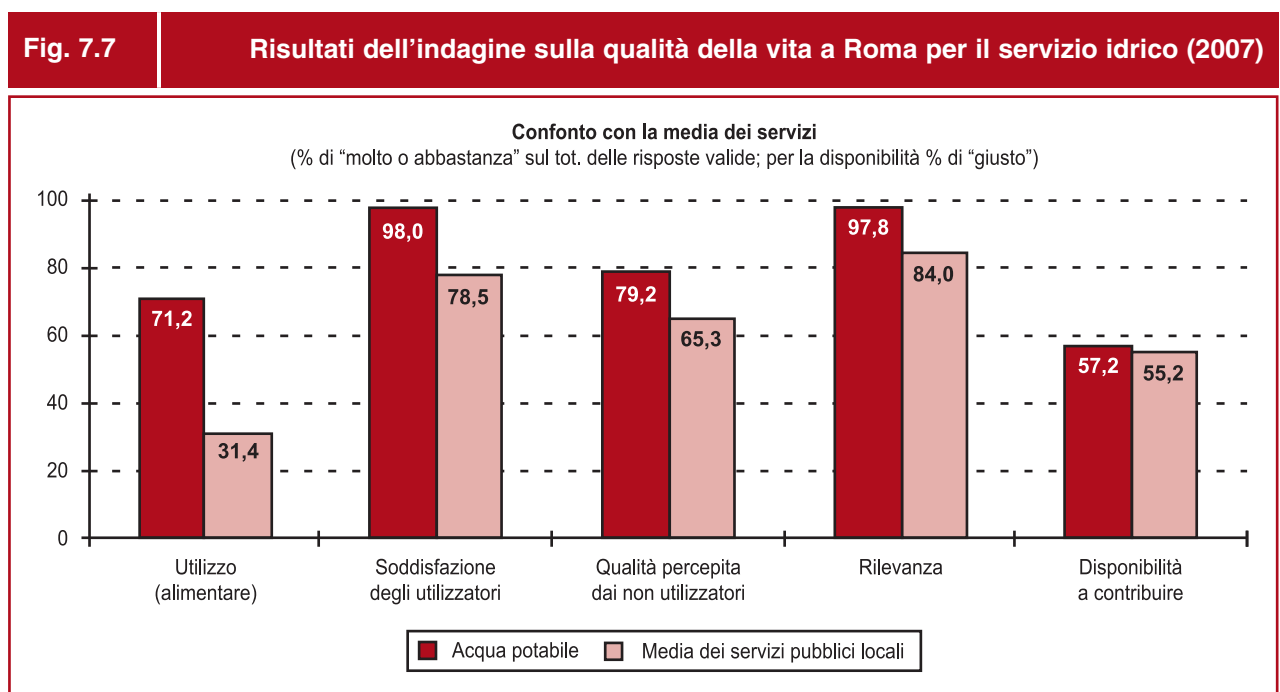
assume un significato molto limitato e circoscritto al solo gradimento del servizio finale erogato (in sostanza la qualità dell'acqua consumata) piuttosto che alle numerose altre prestazioni che caratterizzano il servizio.

In quest'ottica, i cinque indicatori utilizzati consentono in ogni caso di evidenziare:

- come prevedibile ben il 71,2% degli intervistati dichiara di utilizzare l'acqua per uso alimentare con una certa frequenza, rispetto al 31,4% della media dei servizi pubblici locali, anche se per converso significativa appare la percentuale dei non utilizzatori frequenti (quasi il 30%) considerata la natura del servizio; è inoltre significativo osservare come la valutazione dei cittadini circa la "rile-

vanza" (importanza) del servizio stesso sia sostanzialmente unanime (97,8%), e comunque considerevolmente superiore alla media dei servizi pubblici locali (84,0%);

- anche il grado di soddisfazione espresso del servizio appare eccezionalmente elevato, sia da parte di chi lo utilizza con una certa frequenza (98,0% di soddisfatti rispetto al 78,5 della media dei servizi) che, in misura inferiore, da parte di coloro che ne fanno minore uso (79,2% rispetto al 65,3% medio);
- pressoché coincidente con la media è infine la "disponibilità a pagare" (teorica) manifestata dagli intervistati in vista di un possibile miglioramento del servizio (il 57,2% rispetto a un dato medio del 55,2%).



Nota: L'utilizzo si riferisce all'uso alimentare dell'acqua potabile, come alternativa all'acqua minerale in bottiglia.

Fonte: Indagine sulla qualità della vita e i servizi pubblici locali nella città di Roma; gennaio 2008.

7.7.2 Organismi di regolazione e controllo

Il sistema di regolazione del SII si caratterizza per essere di natura essenzialmente locale, anche se con importanti implicazioni sia regionali che nazionali e comunque ad area vasta, considerato come il concetto di integrazione si riferisca all'insieme dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua destinata ai diversi usi. Si tratta in ogni caso di un sistema di "regolazione per contratto", centrato sulla Convenzione per l'affidamento del

servizio che definisce le prestazioni e gli obblighi cui il gestore è tenuto ad ottemperare.

L'AATO è il principale soggetto del sistema che, avvalendosi del "braccio tecnico" della STO, esercita il controllo sul gestore e verifica la corretta attuazione del Piano d'Ambito, con particolare riferimento alla puntuale realizzazione degli interventi programmati, al raggiungimento dei livelli di servizio previsti, alla corretta applicazione dell'articolazione tariffaria, al rispetto della Carta dei servizi.



Nel caso del Lazio l'AATO è supportata in questa sua azione dal ruolo del Garante regionale del SII. Come già ricordato, il Garante, coadiuvato nella sua azione dal Consiglio dei Responsabili delle STO e dalla Consulta regionale degli Utenti e Consumatori, concorre a garantire l'efficacia e l'efficienza dei servizi idrici con particolare riguardo all'applicazione delle tariffe e alla tutela degli utenti con criteri di regolazione e strumenti amministrativi di indirizzo, vigilanza e controllo. La funzione del Garante regionale si integra con quella che deve svolgere, a livello nazionale, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

A livello nazionale sono infatti riservati al Co.Vi.R.I. compiti di tutela e garanzia degli utenti attraverso il controllo della corretta applicazione delle leggi e compiti di regolazione in merito alla proposizione del metodo tariffario, la fissazione di principi e criteri per la pianificazione, le convenzioni tipo per gli affidamenti, la rendicontazione delle gestioni, la misurazione della qualità dei servizi.

Proprio su questi due ultimi aspetti il Co.Vi.R.I., registrando il sostanziale fallimento dell'"Osservatorio dei servizi idrici" previsto dalla L. 36/94 nella costruzione di una banca dati relativa ai risultati ottenuti dai diversi soggetti gestori, ha recentemente proposto di adottare e successivamente attivare un nuovo sistema di rendicontazione⁴⁷.

Parallelamente lo stesso Garante regionale ha recentemente sottolineato le inadempienze della Regione nell'aver costituito, nell'ambito della struttura competente, l'Osservatorio regionale sulla gestione delle risorse idriche e non averlo poi adeguatamente strutturato e posto nella condizione di svolgere il compito assegnato dall'art. 12 della L.R. 26/98⁴⁸. Su questo già complesso sistema, si innestano inoltre specifiche attività di controllo esterno, quale quelle esercitate dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente – NOE⁴⁹, ovvero le attività di autorizzazione, controllo e catasto svolte dalla Provincia di Roma - Servizi di tutela ambientale – Servizio tutela acque, suolo e risorse idriche⁵⁰.

I risultati e l'efficacia delle funzioni ed attività di regolazione così configurate, dipendono quindi chiara-

mente sia dagli assetti, dalle caratteristiche organizzative e dalle competenze e capacità operative dei soggetti istituzionali preposti, sia dalla pregnanza ed appropriatezza degli strumenti a disposizione per l'analisi e la verifica del funzionamento e dei diversi aspetti, tecnici, economico-finanziari e gestionali delle attività del Gestore⁵¹.

7.7.3 La Carta dei servizi: misura della qualità e prestazioni

La Carta dei servizi (CS) è il documento di riferimento ove sono fissati gli standard di qualità del SII, così come risultanti dal Disciplinare Tecnico della Convenzione di Gestione. Attraverso l'analisi dei dati relativi alle attività comprese nella CS, è dunque possibile valutare il grado di rispondenza del servizio agli standard prefissati e così il livello di qualità dello stesso.

Il gestore Acea Ato 2 S.p.A. ha essenzialmente mantenuto la vecchia CS, ossia quella in vigore al tempo della gestione del servizio idrico da parte del Comune di Roma, prevedendo la sua estensione all'intero ATO. A parere del Garante regionale⁵², data la situazione eterogenea tra i diversi ATO, sarebbe opportuno uniformare queste Carte attraverso uno schema regionale comune, come quello proposto dalla Consulta regionale degli Utenti e dei Consumatori nel luglio 2007 e attualmente sottoposto ai pareri delle varie AATO e gestori. Su tale proposta Acea Ato 2 S.p.A. ha affermato che prenderà in considerazione lo Schema di CS nel 2009, alla fine del processo di acquisizione dei servizi comunali che avverrà entro il 31 dicembre 2008.

L'attuale CS prevede una serie di standard specifici di qualità del SII, ognuno dei quali prevede uno o più indicatori quali/quantitativi che il gestore si è impegnato a garantire; in caso di inosservanza, alcuni di questi indicatori sono soggetti a procedure di rimborso, a richiesta dell'utente. La Tav. 7.23 riporta gli indicatori di qualità e i relativi dati resi disponibili dal Gestore per la città di Roma nel 2006. In grassetto sono evidenziati gli indicatori soggetti a procedure di rimborso.

⁴⁷ Co.Vi.R.I., *Sistema di rendicontazione del servizio idrico integrato*, Documento di lavoro, maggio 2008.

⁴⁸ Garante regionale del servizio idrico integrato – *Rapporto semestrale sulla gestione dei servizi idrico integrato nella Regione Lazio*, Il semestre 2007.

⁴⁹ Il reparto, composto da Ufficiali, Ispettori, Sovrintendenti, Appuntati e Carabinieri specializzati in tema di legislazione e cultura dell'ambiente, espleta funzioni di Polizia Giudiziaria in materia ambientale (D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), con esclusione degli accertamenti di natura tecnica, per i quali si avvale del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), dell'Agenzia Nazionale e Regionali per la Protezione dell'Ambiente (APAT, ARPA), e per quelli più complessi, dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche (RaCIS) nel cui ambito opera una sezione di chimica - ambiente.

⁵⁰ D.Lgs. 152/99 e L.R. Lazio 41/82.

⁵¹ Co.Vi.R.I., *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici anno 2007*, maggio 2008.

Come si può notare il quadro che è possibile ricostruire attraverso la documentazione ufficiale disponibile presenta non poche criticità:

- la prima e più rilevante criticità riguarda la completezza e accuratezza del quadro informativo disponibile, con evidenti carenze che, nel caso del “servizio di fognatura e depurazione”, riguarda la totalità dei parametri di rispetto degli standard con la sola eccezione del dato qualitativo circa l’esistenza del servizio di pronto intervento;
 - in secondo luogo, alla presenza di informazioni incomplete si aggiungono in altri casi valutazioni espresse in tempi medi e non in valore percentuale di eventi che rispettano gli standard previsti dalla Carta;
 - per gli indicatori disponibili, infine, si registrano valori sempre al di sotto del 100% e soprattutto molti i casi con valori particolarmente critici:
- 4a. Attivazione dell’utenza idrica in caso di voltura o riattivazione (49% dei casi entro lo standard di 9 giorni lavorativi);
 - 4b/1. Preventivazione dell’utenza idrica in caso di allaccio o spostamento senza lavori (50% dei casi entro lo standard di 30 giorni lavorativi);
 - 4d/1. Preventivazione dell’utenza idrica in caso trasformazioni da bocca tarata a contatore (54% dei casi entro lo standard di 40 giorni lavorativi);
 - 4d/3. Attivazione dell’utenza idrica in caso trasformazioni da bocca tarata a contatore (66% dei casi entro lo standard di 9 giorni lavorativi);
 - 11a. Cessazione della fornitura (33% dei casi entro lo standard di 15 giorni lavorativi);
 - 11g. Tempo massimo di risposta alle richieste scritte dell’utente (42% dei casi entro lo standard di 30 giorni lavorativi).

Tav. 7.23 Dati disponibili della CS del SII ATO 2 – Roma (2006)

	Standard	Indicatore di qualità		Numero eventi Roma	Rispetto standard Roma (%)	
Servizio Idrico	1. Continuità e regolarità dell'erogazione	1a	servizio pronto intervento	- - -	n. a.	SI
		1b/1	ripristino per interventi programmati	- - -	128	99
		1b/2	preavviso sosp. progr. lunghe	- - -	128	99
		1c	servizio sostitutivo emerg.	- - -	n. a.	SI
	2. Tempestività nel ripristino del servizio in caso di guasto	2a/1	pronto intervento	guasto con situazione di pericolo	16	88
		2b/1	pronto intervento	mancaza di acqua	338	81
		2b/2	pronto intervento	mancaza di acqua serale	145	86
		2c	pronto intervento	guasto appar. o tubazione interr.	2.531	97
		2d	pronto intervento	guasto contatore o appar. fuori terra	3.375	93
		2e	ripristino servizio	- - -	440	76
	3. Servizio di assistenza per le prime indicazioni comportamentali	3a	disponibilità numero telefonico	- - -	n. a.	SI
	4. Rapidità nei tempi di allacciamento	4a	attivazione utenza	volture e riattivazioni	5.880	49
		4b/1	preventivazione	allacci o spostamenti senza lavori	5.266	50
		4b/2	esecuzione	allacci o spostamenti senza lavori	1.421	87
		4b/3	attivazione utenza	allacci o spostamenti senza lavori	6.669	84
		4c	comunicazione all'utente	allacci o spostamenti con lavori	n.d.	n.d.
		4d/1	preventivazione	trasformazioni	181	54
		4d/2	esecuzione	trasformazioni	109	83
		4d/3	attivazione utenza	trasformazioni	154	66

Tav. 7.23 Dati disponibili della CS del SII ATO 2 – Roma (2006)
(segue)

	Standard	Indicatore di qualità		Numero eventi Roma	Rispetto standard Roma (%)	
Servizio Idrico	5. Correttezza della misura dei consumi	5a	disponibilità ufficio verifica	- - -	n. a.	SI
		5b	verifica contatore	esecuzione verifica	903	81
		5c	sostituzione contatore	accertato mal funzionamento	n.d.	n.d.
		5d	verifica contatore	verifica in laboratorio	8	90
		5e	sostituzione contatore di ufficio	comunicazione utenza	n.d.	n.d.
	6. Verifica del livello di pressione	6a	verifica pressione	richiesta verifica utente	n.d.	n.d.
Servizio di fognatura e depurazione acque reflue	7. Rapidità dei tempi di autorizzazione	7a/1	autorizzazione allaccio	allaccio fogna esistente e idonea	1.537	n.d.
		7a/2	corretta esecuzione	allaccio fogna esistente e idonea	n.d.	n.d.
		7a/3	rilascio attestato allaccio	allaccio fogna esistente e idonea	910	n.d.
		7a/4	risposta impossibilità allaccio	allaccio fogna non esistentea o non trattata	n.d.	n.d.
	8. Continuità e regolarità del servizio	8a	servizio pronto intervento	- - -	n. a.	SI
	9. Tempestività nel ripristino del servizio in caso di guasto	9a	pronto intervento	guasto con situazione di pericolo	n.d.	n.d.
		9b	pronto intervento	guasto	n.d.	n.d.
	10. Tempo massimo per avvio interventi di pulizia e spurgo a seguito di esondazioni e rigurgiti	10a	pronto intervento	rigurgito con situazione di pericolo	n.d.	n.d.
		10b	pronto intervento	rigurgito	n.d.	n.d.
	Servizio Idrico integrato	11. Gestione del rapporto contrattuale	11a	cessazione fornitura	richiesta cessazione	755
11b			morosità richiesta	riattivazione	430	95
11c			fatturazione	periodicità	n.d.	n.d.
11d			letture	periodicità	n.d.	n.d.
11e			rifatturazione	riemissione	n.d.	n.d.
11f/1			attesa sportelli	tempo medio	n.d.	n.d.
11f/2			attesa sportelli	tempo massimo	n.d.	n.d.
11g			risposta richieste scritte	tempo massimo	1.551	42

Nota: in grassetto gli indicatori di qualità soggetti procedure di rimborso.
Fonte: STO AATO2 Roma - Rapporto sulla qualità del servizio 2006, 23 aprile 2008.

