



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione

Seduta del 24 maggio 2012

Il governo del Servizio Idrico Integrato ad un anno dalla riforma (l.r. 21/2010)

**Servizio Studi e Valutazione Politiche regionali
Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali**

Indice

- La riforma del Sistema Idrico Integrato in un contesto problematico
- Le tappe del processo di attuazione

(le risposte ai quesiti della clausola valutativa nella REL n. 37/2012):

1. la realizzazione del nuovo assetto di governo del SII (Province, Uffici d'Ambito, Conferenza dei comuni)
 2. le principali azioni (Piani d'Ambito, modello di gestione, società patrimoniali, tariffe di base, controlli e vigilanza)
Focus: l'attuazione della Direttiva 91/271/CEE
 3. l'integrazione (verticale e orizzontale) del sistema idrico
 4. gli investimenti
 5. il miglioramento di infrastrutture e servizi
- Il ruolo di Regione Lombardia
 - Un quadro di sintesi

La riforma del Sistema Idrico Integrato in un contesto difficile e problematico



Il contesto (1): le infrastrutture idriche

Acquedotto



- **copertura** della rete estesa ma non completa
- **perdite** rilevanti

Fognatura



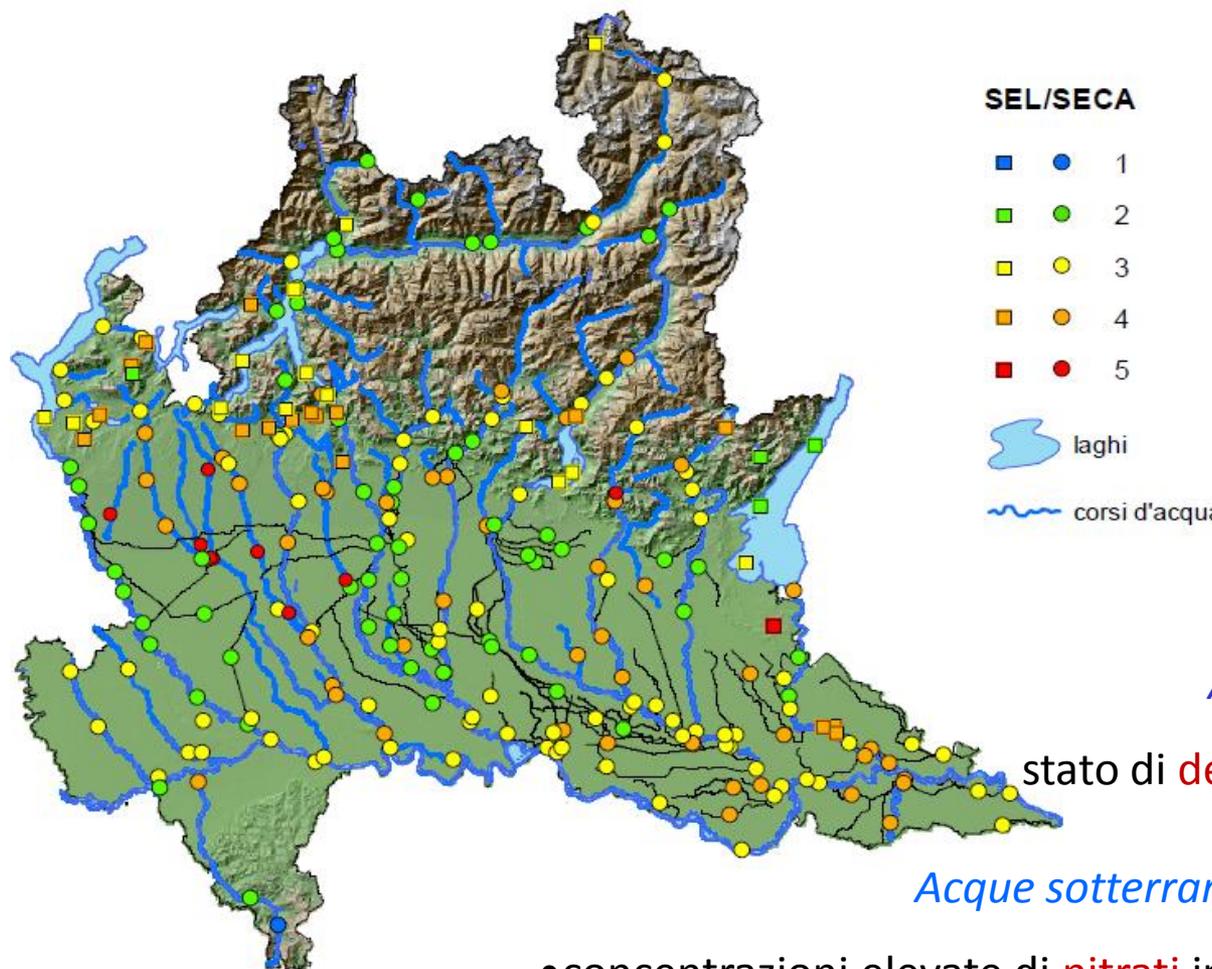
- livello di **manutenzione** basso
- **copertura** del servizio non totale o non adeguata

Depurazione



- **copertura** parziale del servizio
- impianti incapaci di abbattere sufficientemente gli **inquinanti** (dove il carico civile e industriale è elevato)
- **36 agglomerati** non del tutto conformi alla direttiva 91/271/CEE

Il contesto (2): la qualità delle acque



Legenda:

SEL/SECA

- ● 1
- ● 2
- ● 3
- ● 4
- ● 5

laghi

corsi d'acqua:

Classe 1 – Elevato

Classe 2 – Buono

Classe 3 – Sufficiente

Classe 4 – Scadente

Classe 5 – Pessimo

Acque superficiali

stato di **degrado** delle riserve idriche

Acque sotterranee

- concentrazioni elevate di **nitrati** in alcune zone agricole
- elevato **inquinamento** in alcune zone acquifere

Il contesto (3): le prescrizioni

- ❖ Quadro normativo incerto
- ❖ Stato di mora rispetto all'applicazione della Direttiva Comunitaria 91/271/CEE



Difficoltà a:

- ❖ raccogliere le informazioni
- ❖ programmare gli interventi
- ❖ adottare piani di investimento ingenti e di lunga durata

La riforma del Sistema Idrico Integrato

Soppressione delle Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale:
le Regioni sono incaricate di trasferire le funzioni delle A.ATO a nuovi soggetti

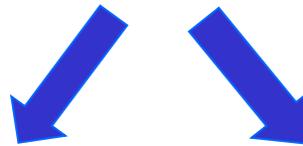
Legge Finanziaria (L. n.191/2009)



Regione Lombardia

L.r. n. 21, 27 dicembre 2010

Modifica al capo III della l.r. n.26/2003, "Servizio Idrico Integrato"



Assegna la gestione del Servizio Idrico Integrato (SII) a:
-Province e
- Comune di Milano
per l'ATO Città di Milano

Non modifica
la delimitazione degli ATO
adottata nel 2006

Le tappe del processo di attuazione della l.r. 21/2010

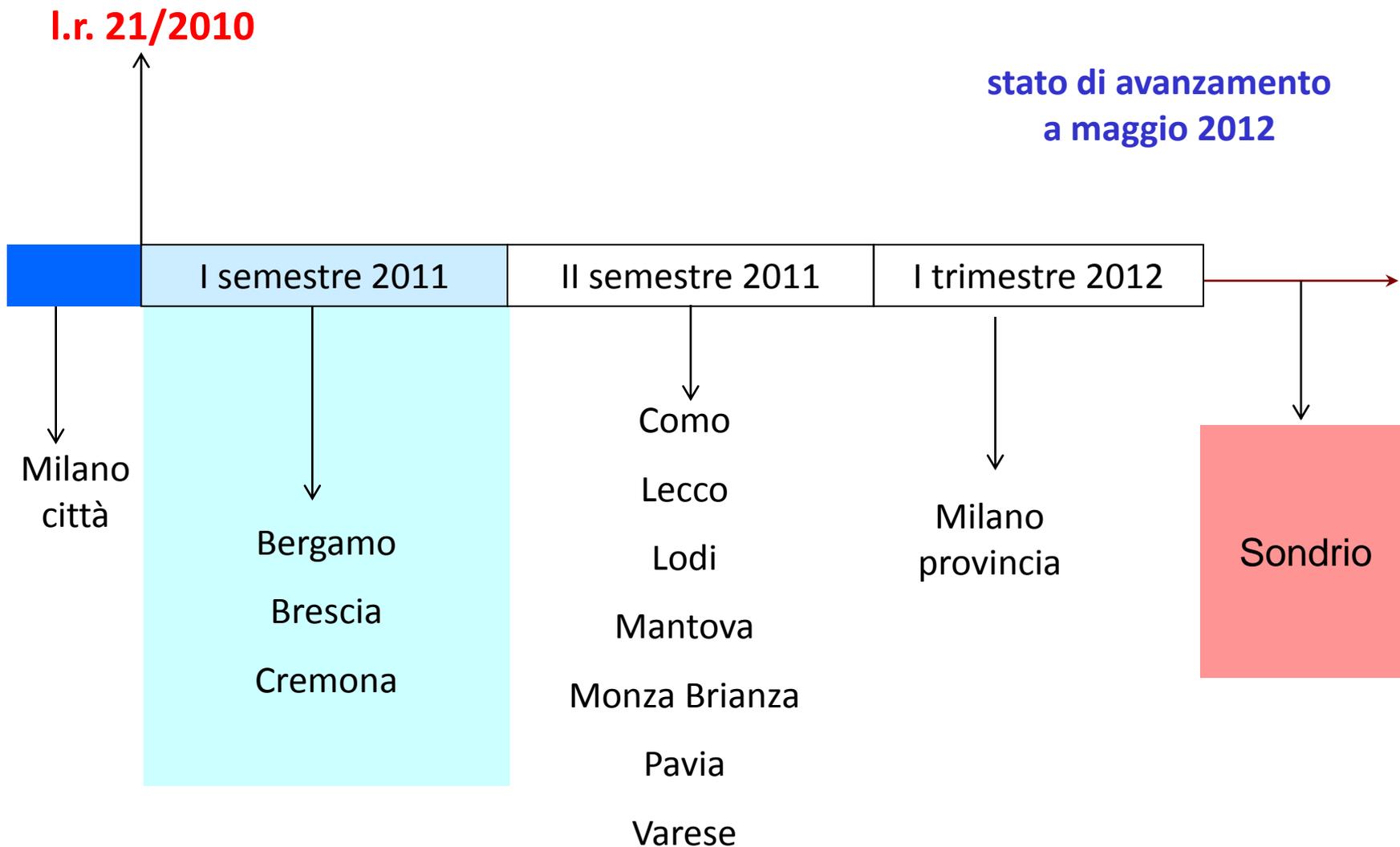


Le tappe del processo di attuazione:

1. la realizzazione del nuovo assetto di governo del SII

Province, Uffici d'Ambito e Conferenza dei comuni

Le tappe del processo di attuazione: la costituzione degli Uffici d'Ambito



Le tappe del processo di attuazione: la costituzione degli Uffici d'Ambito

La fase di adeguamento è stata portata a termine nella maggioranza delle situazioni e gli Uffici d'ambito sono stati costituiti con una transizione dalle A.ATO che ha permesso di non disperdere il *know-how* e garantire continuità:

- nel **personale** assegnato
- dell'**attività** tecnico amministrativa

Le tappe del processo di attuazione: la costituzione degli Uffici d'Ambito

Le difficoltà segnalate

nella fase di passaggio delle competenze dalle Autorità d'Ambito alle Province e agli Uffici d'Ambito

Normative



Legate alla corretta interpretazione della legge e alla concomitante adozione del d.P.C.M. 25/03/11
(proroga delle Autorità d'Ambito)

Operative



Differenze giuridico-amministrative delle A.ATO soppresse
Differenti modalità di gestione del processo di transizione

Interpretative



Questione retribuzione/gratuità della carica dei revisori dei conti degli Uffici d'Ambito

Le tappe del processo di attuazione: la Conferenza dei comuni

- ❖ Quasi tutte le Province
 - ❖ hanno istituito la Conferenza dei Comuni
 - ❖ hanno nominato il Presidente e il Vice Presidente della Conferenza
 - ❖ hanno approvato il regolamento interno
- ❖ Ad uno stadio più arretrato la nomina dei rappresentanti dei CdA
- ❖ Criticità incontrate: il rapporto con la Provincia in merito alle materie in cui sono chiamate ad esprimere i pareri

Le tappe del processo di attuazione: la Conferenza dei comuni

Iter di istituzione

Provincia	istituzione	nomina Presidente (e Vice Pres.)	Regolamento di funzionamento	designazione rappresentanti in CdA
Bergamo				
Brescia				
Como				
Cremona				
Lecco				
Monza Brianza				
Pavia				
Lodi				
Mantova				
Varese				
Milano provincia				
Sondrio				

Le tappe del processo di attuazione:

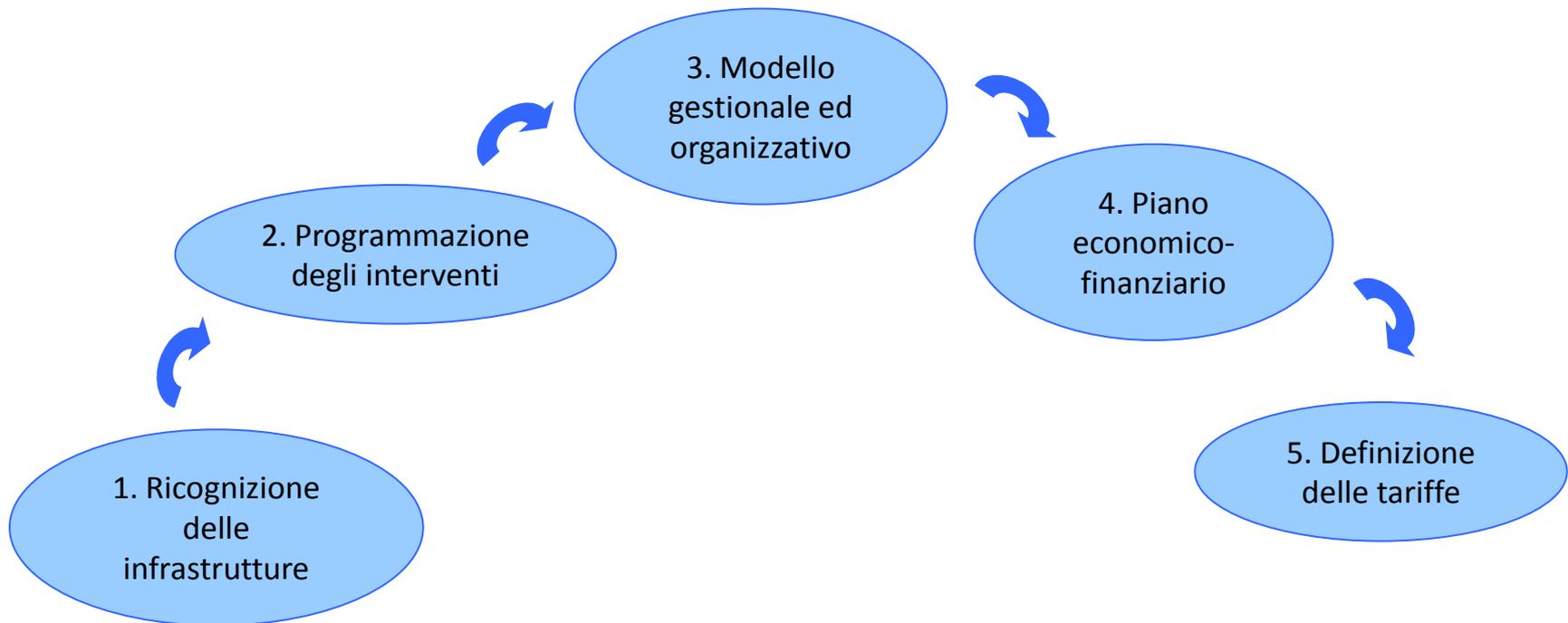
2. Le principali azioni degli Uffici d'Ambito

Piani d'Ambito, modello di gestione, società patrimoniali, tariffe di base, controlli e vigilanza

Le tappe del processo di attuazione: l'adozione dei Piani d'ambito

I Piani d'ambito sono

- ❖ disciplinati dal d.lgs. 152/2006
- ❖ definiti dall'Ufficio d'Ambito
- ❖ costituiti dai seguenti atti:



Stato di avanzamento dei Piani d'Ambito

ATO	Approvato 2004-2007	Approvato 2008-2010	Revisione
Bergamo			
Brescia			2010
Cremona			in corso
Lodi			
Mantova			
Milano Città			in corso
Milano Provincia			in corso
Monza e Brianza	Utilizza il Piano della Prov. Di Milano		
Como			
Lecco			
Pavia			
Sondrio			
Varese			

Le tappe del processo di attuazione: i Piani d'Ambito

❖ **Opportunità:**

premesse per armonizzazione delle politiche settoriali (servizio idrico, sviluppo urbanistico, tutela delle risorse)

❖ **Criticità:**

Non è ancora stata intrapresa un'azione risolutiva per realizzare le opere necessarie a colmare il **deficit infrastrutturale** rispetto alla Direttiva 91/271/CEE.

Approvazione e revisione dei **Piani** sono quanto mai **urgenti** per scongiurare l'evoluzione della procedura d'infrazione comunitaria (n.2099/2034).

Sarà possibile evitare una condanna solo attraverso la programmazione degli interventi infrastrutturali necessari a garantire l'adeguato sistema di raccolta e di depurazione in ogni agglomerato deficitario.

Focus:

l'attuazione della Direttiva 91/271/CEE e gli attuali deficit infrastrutturali in Lombardia

4 obiettivi:

- ❖ disporre di informazioni attendibili su fognature e depurazione
- ❖ realizzare reti fognarie e impianti di depurazione negli agglomerati non conformi
- ❖ provvedere al trattamento dei reflui (ridurre fosfato e azoto del 75%)
- ❖ effettuare controlli su scarico e smaltimento

Focus: l'attuazione della Direttiva 91/271/CEE e gli attuali deficit infrastrutturali in Lombardia

Gli agglomerati
> 10.000 AE
con deficit
infrastrutturale

<i>Provincia</i>	<i>Agglomerati deficitari</i>	<i>Comuni coinvolti</i>
BERGAMO	1	2
BRESCIA	4	30
COMO	1	11
CREMONA	-	-
LECCO	3	20
LODI	-	-
MANTOVA	1	2
MILANO CITTA'	-	-
MILANO PROVINCIA	15	109
MONZA BRIANZA	3	52
PAVIA	6	32
SONDRIO	-	-
VARESE	2	7
Totale	36	265

265 Comuni coinvolti



109 in Prov. Milano

Le tappe del processo di attuazione: la definizione del modello di gestione

Referendum
2010



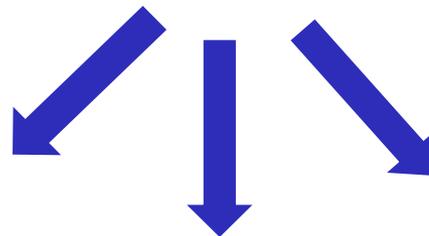
Abrogazione dell'art 23 bis del d.l. 112/08
Disposizione sulle modalità delle procedure di affidamento

Per la scelta dell'affidatario : normativa europea

(e future disposizioni statali)

Tre modelli alternativi:

mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive e ad evidenza pubblica

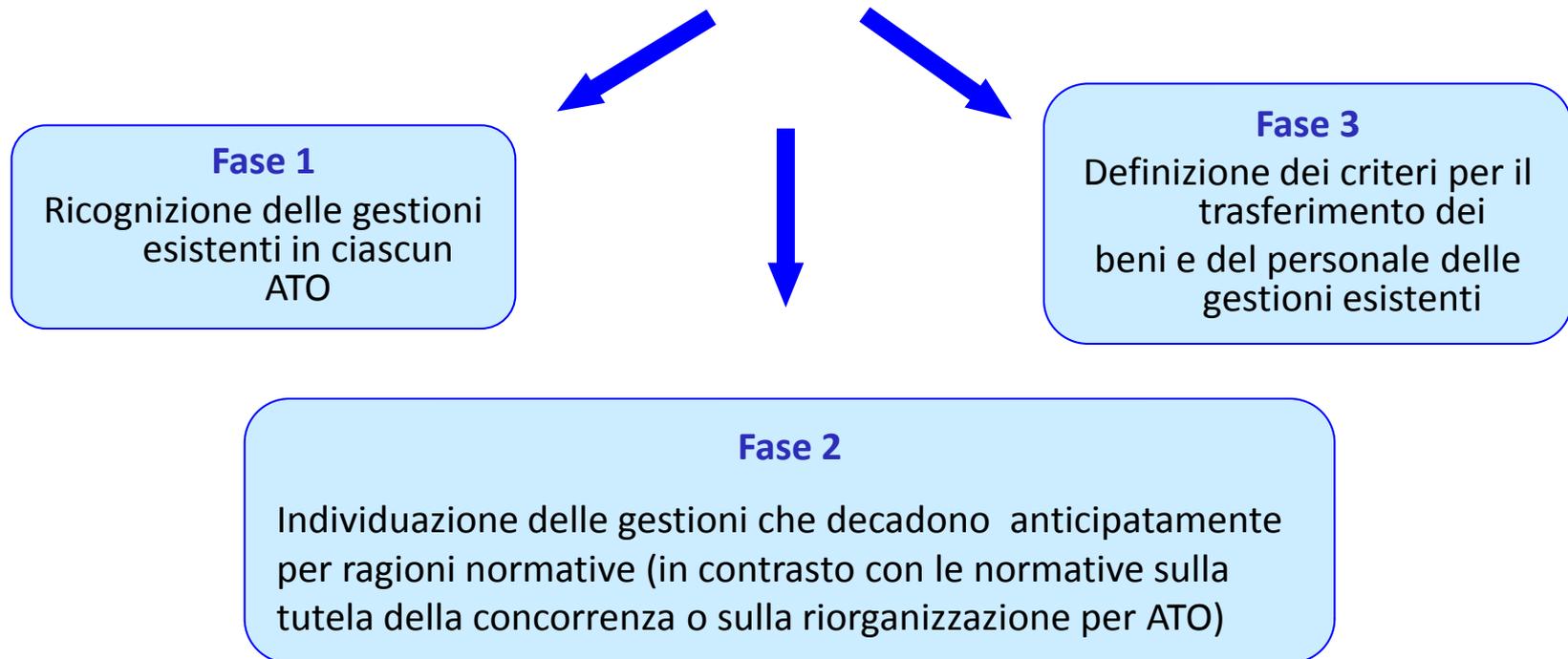


mediante affidamento "in house", solo qualora sussistano specifici presupposti

mediante affidamento a società mista, previa gara ad evidenza pubblica

Le tappe del processo di attuazione: la definizione del modello di gestione

Attività propedeutiche al passaggio di funzioni del SII al Gestore Unico



Obiettivo: superamento graduale delle situazioni illegittime

Le tappe del processo di attuazione: la definizione del modello di gestione

Attività di ricognizione 2011: avviata a Cremona e Monza Brianza

N. Comuni	ACQUEDOTTO		FOGNATURA		DEPURAZIONE	
Prov. di Cremona						
In economia	3		111		80	
In società di capitali	112	n. aziende: 4	4	n. aziende: 4	35	n. aziende: 3
<i>TOTALE</i>	<i>115</i>		<i>115</i>		<i>115</i>	
Prov. di Monza B.						
In economia	-		4		-	
In società di capitali	55	n. aziende: 7	51	n. aziende: 7	55	n. aziende: 4
<i>TOTALE</i>	<i>55</i>		<i>55</i>		<i>55</i>	

Fonte: Portale Regione Lombardia

Le tappe del processo di attuazione: la definizione del modello di gestione

- ❖ L'attività in corso:

completare la mappatura dei modelli gestionali e avviare le altre 2 azioni propedeutiche all'**unificazione della gestione**

- ❖ L'obiettivo:

avviare un percorso per **superare le situazioni di illegittimità** e di scostamento dal dettato normativo, con la gradualità necessaria per evitare situazioni conflittuali o impatti negativi sull'erogazione dei servizi

Le tappe del processo di attuazione: le società patrimoniali

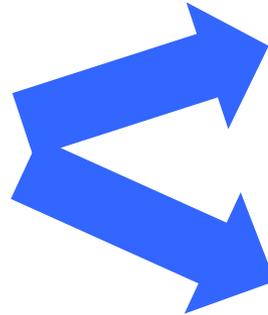
Le competenze assegnate

- ❖ espletamento della gara per l'affidamento del servizio
- ❖ progettazione preliminare delle opere infrastrutturali relative ai servizi idrico
- ❖ collaudo delle opere realizzate

Le tappe del processo di attuazione: le società patrimoniali

Un'attuazione interrotta

Sentenze della Corte
Costituzionale hanno
definito illegittimo



Il modello di separazione della
funzione di gestione dall'erogazione
(*sentenza n.307/2009*)

La costituzione di società patrimoniali
(*sentenza n. 320/2011*)

pertanto



Non è più possibile
costituire società
patrimoniali

Le società patrimoniali costituite
prima della l.r. 21/10 (CR, LC, MI, PV)
non sono interessate dalle sentenze
della Corte, sebbene possano subire
limiti operativi

Le tappe del processo di attuazione: le tariffe di base

Legge Galli (l. 36/94): tariffa unica

- per ATO
- per i 3 segmenti del SII

Compito affidato alle Autorità d'Ambito, attraverso il Piano d'Ambito



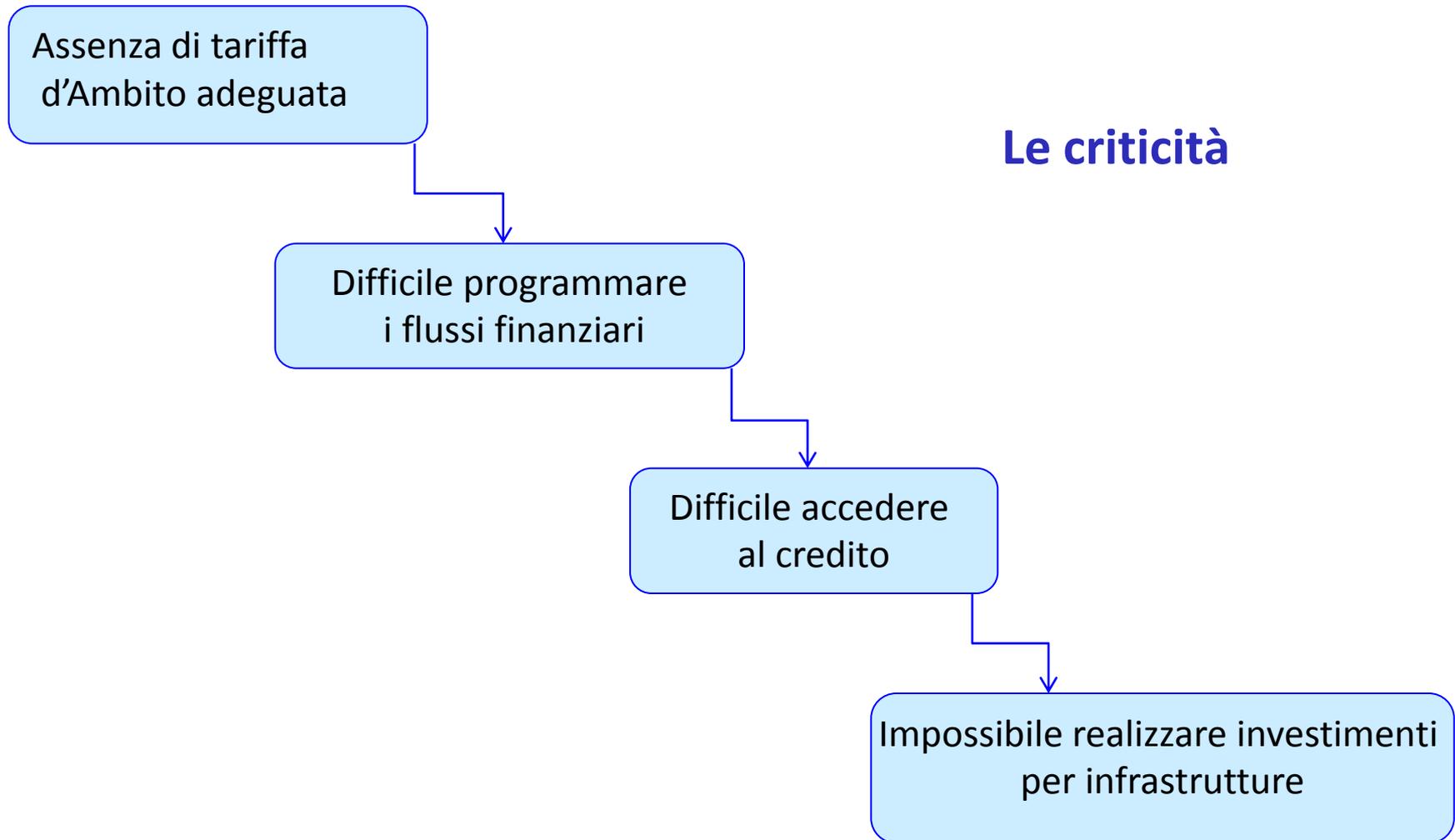
Esiti referendum nazionale

abrogazione del riferimento normativo sulla remunerazione delle tariffe
(art. 154 d. lgs. 152/2006)



Provvisoriamente: restano in vigore le tariffe definite con i Piani d'Ambito; in assenza del Piano, si applicano tariffe CIPE (ATO di Varese e Sondrio)

Le tappe del processo di attuazione: le tariffe di base



Tappe nel processo di attuazione: le tariffe di base

Ad oggi molte tariffe sono **inadeguate** relativamente agli obiettivi di buona qualità del servizio e non esistono **riferimenti normativi** che guidino chi sta cercando di aggiornarle o addirittura definirle per la prima volta.

Nel corso del 2011 comunque in nessuna ATO sono state prese decisioni in merito, del resto tali scelte possono essere assunte solo dopo aver definito la programmazione degli interventi ed il modello gestionale.

Le tappe del processo di attuazione: controllo e vigilanza

Uffici d'ambito:

la maggior parte, si è costituita a partire dalla seconda metà 2011



Ritardo organizzativo delle attività successive



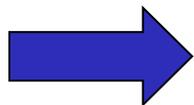
Attività di controllo sulla gestione non ancora avviate

Le tappe del processo di attuazione:

3. L'integrazione verticale e orizzontale della gestione del Sistema Idrico



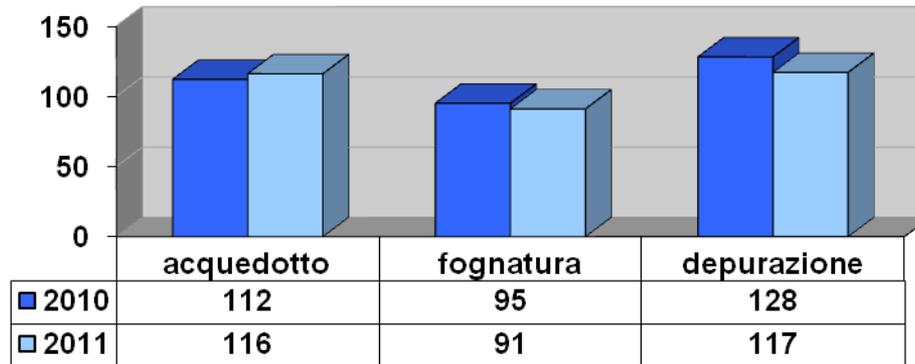
Verticale: tra i segmenti (acquedotto, depurazione, fognatura) del SII



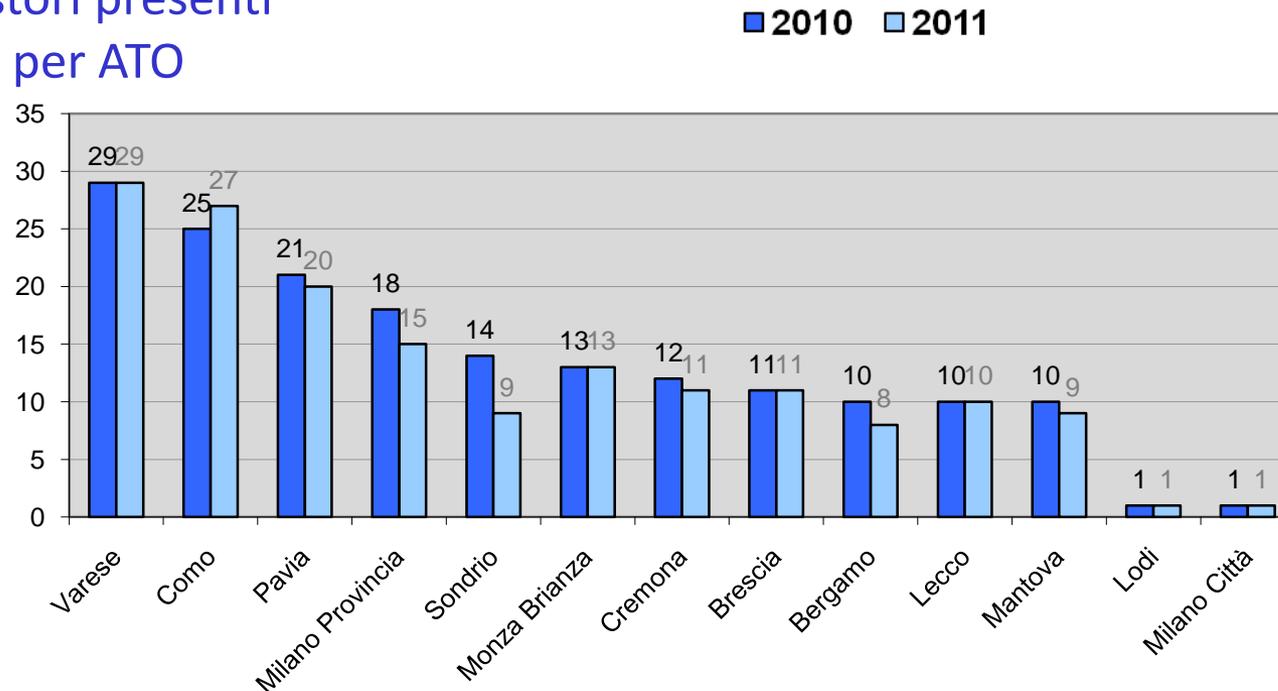
Orizzontale: per tutti i comuni all'interno dell'ATO

Le tappe del processo di attuazione: l'integrazione della gestione

Gestori presenti
per segmento



Gestori presenti
per ATO



N.B. Lo stesso operatore può operare su più ATO e su più segmenti

Le tappe del processo di attuazione: l'integrazione della gestione

Società operanti negli ATO lombardi

2010: **175**

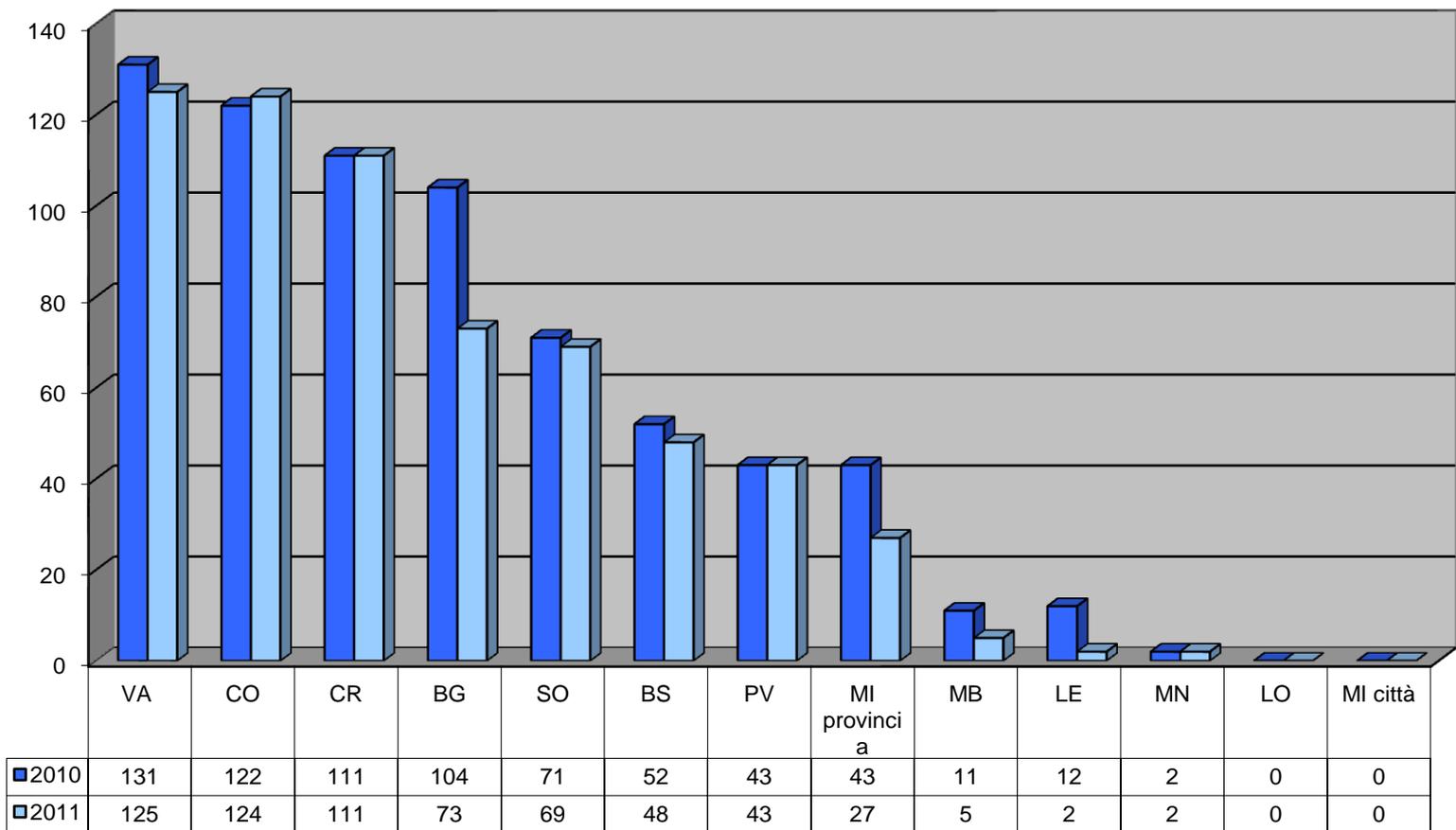
2011: **131**

Il medesimo operatore può essere presente in più segmenti e in più Province

Le tappe del processo di attuazione: l'integrazione della gestione

Comuni che gestiscono il SII in economia, per ATO

Totale:
2010: **702**
2011: **629**



Le tappe del processo di attuazione: l'integrazione della gestione

2010 e 2011 a confronto:

- ❖ Operatori di gestione negli ATO -11
- ❖ Unificazione dei segmenti del SII solo Milano città e Lodi
- ❖ Gestione in Economia -73
- ❖ Numero più elevato di operatori
 - *per segmento* Depurazione
 - *per ATO* Varese

Regione Lombardia e Finlombarda stanno svolgendo un'analisi economico-gestionale delle aziende che operano nel settore: per la prima volta sarà possibile un benchmarking

Le tappe del processo di attuazione:

4. Gli investimenti

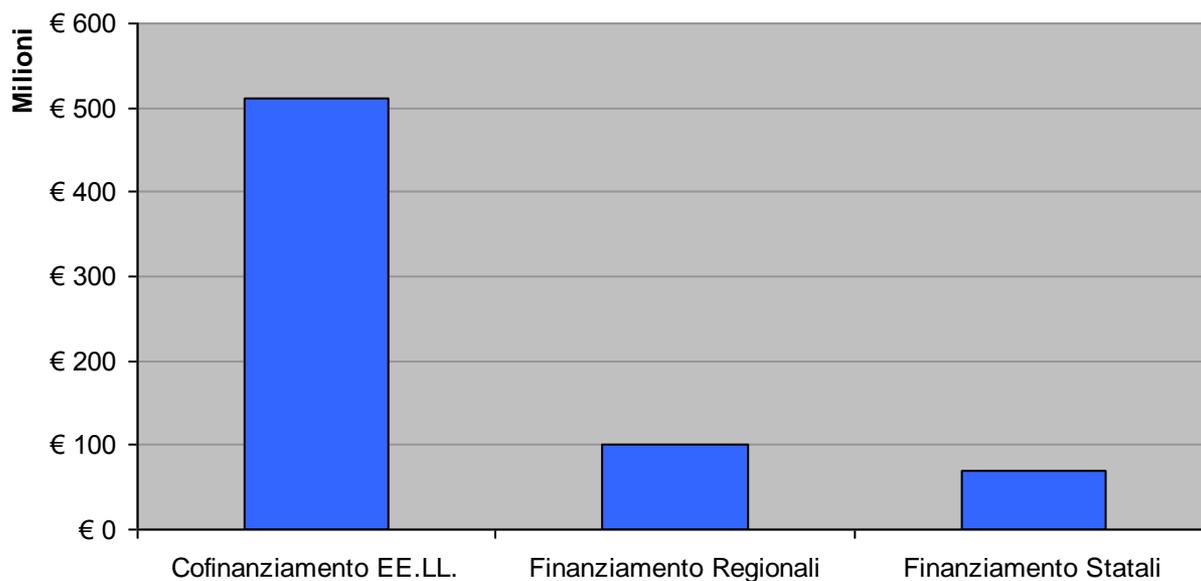
Le tappe del processo di attuazione: gli investimenti

- **investimenti realizzati:** Accordo di Programma Quadro 2002, “Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche” €681 milioni
- **fabbisogno infrastrutturale stimato:** €6,4 Mld
- **copertura del fabbisogno realizzata:** 10%
- **suddivisione risorse:** € 2,6 Mld, al comparto acquedotto, e €3,8 Mld al comparto depurazione (fognature, collettamento e depurazione)
- status quo di **deficit infrastrutturale:** 300 interventi previsti, solo 190 programmati nei Piani d'Ambito

Le tappe del processo di attuazione: gli investimenti

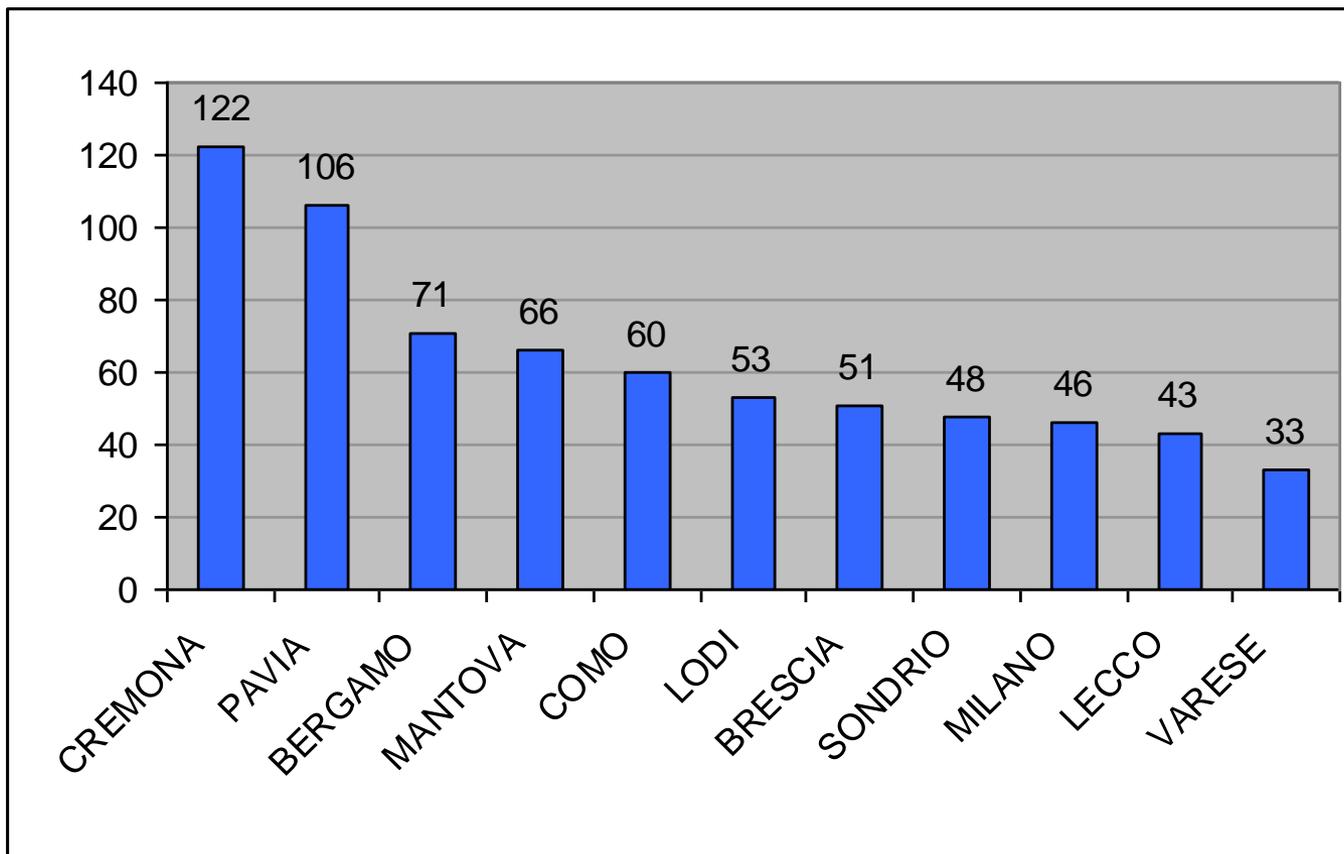
Entità e fonti dei finanziamenti

Accordo di Programma Quadro "Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche", 2002



Le tappe del processo di attuazione: gli investimenti

Numero di interventi realizzati negli ATO, al 2011



Le tappe del processo di attuazione: gli investimenti

- ❖ Con la “prima generazione” di pianificazione d’ambito sono stati previsti interventi sulla base di una conoscenza lacunosa delle reti ed istanze avanzate singolarmente dai comuni, senza una programmazione coordinata; ciò ha lasciato un consistente deficit di copertura dei servizi
- ❖ Per raggiungere gli standard richiesti dalla direttiva europea e sanare le situazioni passibili di sanzione è necessario attuare **300 interventi assolutamente prioritari**, solo 190 attualmente programmati nei Piani d’Ambito, per un costo totale stimato in circa € 600 Mln

Le tappe del processo di attuazione:

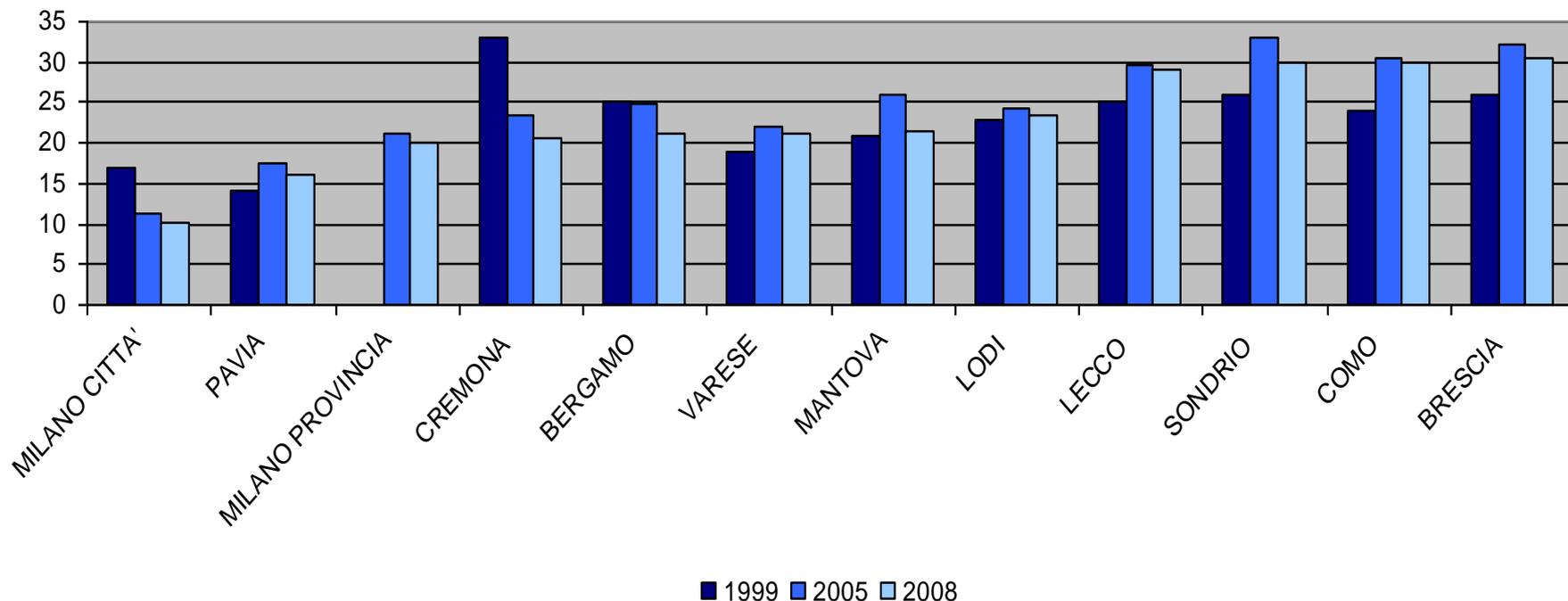
5. Il miglioramento di infrastrutture e servizi

Le tappe del processo di attuazione: il miglioramento di infrastrutture e servizi

- ❖ **acquedotto, fognatura, depurazione:** risultati non quantificabili, poiché la ricognizione sui deficit strutturali non è ancora conclusa (svolta solo per MB e Cr)
- ❖ **riduzione perdite:** tasso dispersione della rete idropotabile in Lombardia del 21%, inferiore alla media nazionale (32%). Tra il 2005 e il 2008, tutte le province hanno registrato una diminuzione delle perdite
- ❖ **copertura dell'obiettivo** del PTUA 2006 per il comparto della depurazione stimato al 36%

Le tappe del processo di attuazione: il miglioramento di infrastrutture e servizi

Andamento perdite acquedotto (%)
Lombardia 1999-2008



Le tappe del processo di attuazione: il miglioramento di infrastrutture e servizi

Le attuali criticità

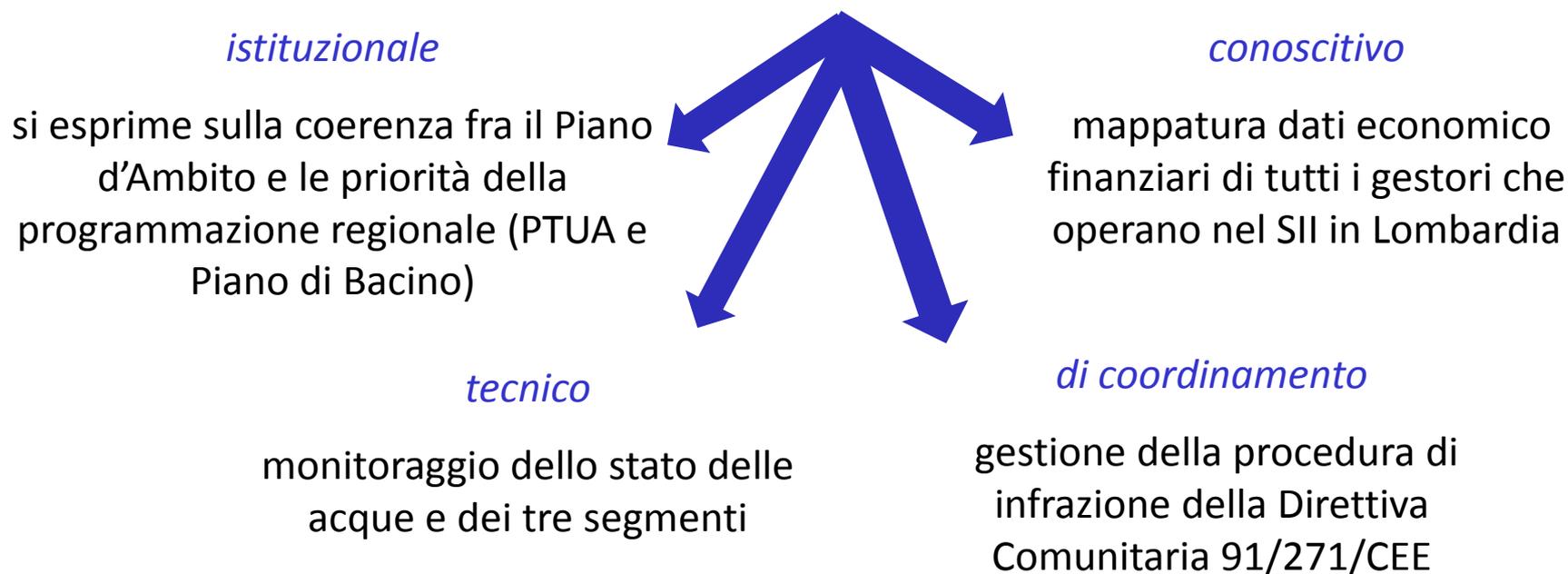
- ❖ Forte **scarto tra risorse** impiegate e **fabbisogno** infrastrutturale
- ❖ **Sviluppo infrastrutturale insufficiente** rispetto agli obblighi normativi (Direttiva 91/271/CEE per gli agglomerati > 10mila AE) e alle effettive necessità
- ❖ Situazione più critica per il segmento della **depurazione**
- ❖ **36 Agglomerati** (265 Comuni) lombardi **non conformi** alle direttive comunitarie

Il ruolo di Regione Lombardia nel supportare l'attuazione della legge



Il ruolo della D.G. Ambiente Energia e Reti: funzioni

- ❖ **Accompagnamento e supporto** ai nuovi Uffici d'Ambito, alle Province e al Comune di Milano nel processo di trasferimento delle funzioni
- ❖ **Coordinamento del monitoraggio e della ricognizione del fabbisogno infrastrutturale** attraverso attività di tipo:



Il ruolo della D.G. Ambiente Energia e Reti: risultati

L'azione di coordinamento e supporto svolta ha dato la possibilità di condividere:

- ❖ metodologie di rilevamento
- ❖ criteri di determinazione degli agglomerati
- ❖ interpretazione omogenea della Direttiva Comunitaria tra i diversi attori

Un quadro di sintesi

Dalla relazione, in sintesi, emerge che:

- ❖ **Uffici d'Ambito:** ormai costituiti, manca solo Sondrio
- ❖ **Piani d'ambito:** generalmente approvati o in fase di approvazione, ma spesso obsoleti
- ❖ **Modelli organizzativo-gestionali:** diversificati e generalmente poco conformi alle norme vigenti
- ❖ **Processo di integrazione**, verticale e orizzontale: ancora incompiuto; pochi i casi di gestore unico d'Ambito
- ❖ **Tariffe di base:** non tutte definite o aggiornate; di conseguenza: difficile programmare flusso di entrate, difficile accedere al credito, impossibile realizzare infrastrutture
- ❖ **Adeguamento delle infrastrutture:** coperto il 10% del fabbisogno; 300 interventi urgenti per la conformità alla Direttiva 91/271/CEE

Grazie