

1 Introduzione

1.1 Presentazione del documento

Il presente documento costituisce il Piano d'Ambito dell'ATO di Enna, approvato dall'Assemblea del Presidente della Provincia e dei Sindaci del 30 settembre 2002. Il verbale della suddetta deliberazione è riportato nell'Appendice 8.

Il presente piano è basato sulla Proposta elaborata e presentata da Sogesid S.p.A., sulla base del Programma delle attività approvato dal Commissario Delegato per l'emergenza idrica, Presidente della Regione Siciliana, con sua nota n° 3043 del 05.08.2002. La Proposta di piano ha fatto seguito e costituisce uno sviluppo coerente del rapporto intermedio, già inviato all'ATO ed all'Ufficio del Commissario Delegato da Sogesid S.p.A con propria nota del 27.08.2002, prot. n° 3683.

La proposta di Piano d'Ambito è stata discussa e valutata da parte dell'Ambito, che la ha approvata nella citata assemblea del 30.09.2002 con un emendamento riguardante in particolare il paragrafo 8.5, così come risulta dal citato verbale. Solo a seguito di tale approvazione, la proposta costituisce il Piano d'Ambito di Enna. Il presente documento include gli emendamenti decisi nella suddetta assemblea.

La definizione ed approvazione del Piano d'Ambito consente all'ATO di passare alla successiva fase di affidamento del servizio idrico integrato attraverso la procedura decisa nella citata assemblea e cioè mediante l'istituto della Concessione a terzi, previo espletamento di una gara di evidenza pubblica.

Le attività svolte per lo studio, analisi e definizione del piano d'ambito hanno seguito fedelmente, nel metodo e nei contenuti, quanto è stato previsto nel già citato Programma delle attività, approvato dal Commissario Delegato per l'emergenza idrica.

La metodologia generale utilizzata per la redazione della proposta di piano è schematicamente rappresentata nella figura 1/1¹.

Le attività svolte per l'elaborazione del piano possono essere raggruppate nelle seguenti categorie:

- Approfondimento ed aggiornamento dei dati della ricognizione ed informazioni rilevanti per l'elaborazione della pianificazione.
- Aggiornamento della ricognizione dei programmi di investimento dei gestori attuali di ambito.
- Valutazione critica ed integrazione delle informazioni e conseguente aggiornamento del quadro attuale dello stato dell'infrastrutturazione e del livello dei servizi.
- Valutazione critica ed aggiornamento dei dati economici delle gestioni esistenti.
- Inquadramento del bacino d'utenza dell'ambito e studio dell'evoluzione della domanda.
- Definizione degli obiettivi del piano e analisi delle criticità.
- Analisi critica delle proposte di investimento derivanti dai programmi degli attuali gestori e definizione dei fabbisogni d'investimento.
- Sviluppo e definizione del piano degli interventi.
- Sviluppo e definizione del modello gestionale ed operativo, anche tenendo conto del personale in carico agli attuali gestori d'ATO, da trasferire alla nuova gestione.

¹ Già inclusa nel citato programma di attività.

- Elaborazione del piano economico-finanziario e sviluppo della tariffa media di ambito, nell'orizzonte temporale del piano assunto pari a 30 anni.

L'attività è stata svolta in stretta collaborazione con la struttura dell'ATO e i rappresentanti e/o coordinatori che l'Ambito ha designato. Lo sviluppo del piano d'ambito ha beneficiato del coinvolgimento e della collaborazione piena degli Enti locali e degli altri Gestori, svolta sotto il coordinamento dell'ATO stesso.

In particolare in collaborazione con l'ATO e i suoi rappresentanti sono stati discussi e recepiti gli obiettivi generali di pianificazione e le linee guida dell'ATO; di essi si è tenuto conto nelle varie fasi di redazione del piano. Gli Enti locali e gli altri Gestori hanno fornito dati, informazioni, precisazioni necessarie allo svolgimento delle diverse attività di elaborazione del piano d'ambito così come sono state descritte precedentemente.

Allo scopo, in accordo a i rappresentanti dell'ATO, sono stati organizzati i rapporti ed i contatti con gli Enti locali ed i Gestori, secondo tempistiche opportune ed efficaci modalità operative.

In particolare allo scopo ci si è avvalsi di diversi metodi/strumenti, quali ad esempio:

- lo scambio di schede o altri documenti da compilare e/o verificare, ed in ogni caso, certificare mediante l'apposizione delle firme dei responsabili tecnici e amministrativi da parte degli Enti locali ed i Gestori, raccolti a cura dell'ATO (riportate nell'Appendice 3);
- riunioni di gruppo parziale o plenarie – organizzate dall'ATO - con i responsabili tecnici e/o amministrativi degli Enti locali e dei Gestori per la verifica dei dati tecnici, economici e gestionali, per l'acquisizione e discussione delle idee progettuali e quant'altro potesse essere necessario;
- riunioni, in generale, plenarie – organizzate dall'ATO – con i responsabili istituzionali degli Enti locali e dei gestori per l'esposizione, la discussione e la verifica in corso d'opera dei risultati anche parziali e/o provvisori raggiunti nell'elaborazione dello schema di Piano d'ambito.

Ciò in particolare ha consentito di aggiornare all'anno 2000, rispetto alla ricognizione riferita all'anno 1999 (la ricognizione, riportata nell'Appendice 7, è parte integrante del presente piano), il quadro dei dati di ambito rilevanti ai fini della determinazione del piano.

Con lo scopo di completare l'analisi, le informazioni della ricognizione sono state ulteriormente integrate con due gruppi di informazione, specificatamente rilevate ed elaborate in sede di proposta di piano:

- il primo si riferisce allo stato delle concessioni di acqua pubblica, per le fonti presenti nel territorio d'ambito; i dati, ricavati principalmente mediante indagine della Sogesid S.p.A. presso gli uffici competenti del Genio Civile, sono esposti in modo dettagliato nell'Appendice 4; nella stessa appendice è pure riportato un inquadramento giuridico della materia in vista dell'affidamento unitario della gestione del servizio idrico integrato a scala di ambito;
- il secondo riguarda i dati disponibili sulla qualità delle acque, derivanti dalle analisi effettuate dai Laboratori di Igiene e Profilassi e raccolti sistematicamente e forniti dall'ARPA Sicilia (si veda l'Appendice 5).

Inoltre è stata effettuata una valutazione specifica (si veda l'Appendice 1) della possibilità di utilizzare alcune risorse idriche aggiuntive esistenti nel territorio, mediante interventi che potrebbero anche essere realizzati in regime di emergenza idrica.

Nello sviluppo di tutte le fasi di impostazione del piano, si è posta particolare attenzione al contenuto degli strumenti di programmazione già definiti, ai vari livelli: comunitari, nazionali, regionali e locali.

Nell'analisi del bacino d'utenza e definizione dei fabbisogni si è fatto riferimento per la demografia ai dati ISTAT aggiornati con l'ultimo censimento, mentre le dotazioni idriche sono state stimate con un metodo consolidato ed utilizzato fra l'altro anche per la valutazione dei fabbisogni civili inclusi nel Documento Base dell'APQ², fondamento tecnico della programmazione regionale di settore.

Gli obiettivi di piano sono stati elaborati tenendo conto della necessità di una fasatura temporale della realizzazione del piano: i criteri di breve termine definiscono obiettivi prioritari, tesi a conseguire livelli irrinunciabili di standard del servizio; nel lungo medio termine gli obiettivi di piano hanno lo scopo di realizzare a pieno i livelli di qualità del servizio assunti e di mantenerli inalterati e/o di migliorarli nel tempo.

La metodologia per l'individuazione delle criticità d'ambito e dei fabbisogni di investimento è esposta nei successivi capitoli del presente documento. Sinteticamente il piano degli interventi è stato definito a partire dal quadro della programmazione espressa dagli attuali Gestori, confrontata e valutata mediante la griglia di criteri derivanti dagli obiettivi di piano. Il metodo riflette il diverso approccio necessario nel passare dall'ottica attuale delle gestioni frammentate a scala comunale o intercomunale a quella della gestione integrata di tutti i servizi a scala di ambito. Un altro aspetto fondamentale, di cui la metodologia di determinazione del piano di investimenti ha tenuto conto, è la necessità dell'ottimizzazione dei costi di investimento che, poiché devono essere finanziati per la maggior parte a carico dei proventi tariffari, potrebbero, se non ben calibrati, gravare in modo eccessivo lo sviluppo tariffario. Per questo motivo la definizione del piano di investimenti ha richiesto diverse verifiche e riassetti alla luce dei risultati man mano ottenuti mediante calcoli intermedi del piano economico-finanziario e della tariffa.

In questa fase sono stati valutati gli effetti fisici che la realizzazione degli investimenti produrranno sia in merito al completamento, mantenimento della funzionalità e al miglioramento delle prestazioni produttive dell'infrastruttura, sia in merito ai livelli del servizio erogato a favore degli utenti dell'ambito.

Il modello organizzativo è stato sviluppato tenendo conto delle dimensioni, delle condizioni di partenza e delle esigenze dell'ATO di Enna.

La calibrazione di un accurato modello previsionale ha consentito di elaborare una proposta per il dimensionamento del gestore di ambito, nonché lo sviluppo dei costi operativi nell'orizzonte del piano, tenendo conto delle integrazioni e modifiche del parco delle opere ed impianti, derivanti dagli investimenti programmati.

Infine, il piano economico tariffario è stato sviluppato sia nell'ipotesi – di riferimento puramente teorico – che non si disponga di finanziamenti pubblici, sia in quella realistica di presenza di finanziamenti pubblici. Questi ultimi, in mancanza di indicazioni di programmazione più precise, è stata stimata dagli estensori del piano sulla base di assunzioni, che saranno esposte nell'apposito paragrafo dedicato a questo argomento e che devono essere verificate, a cura dell'ATO, con le Autorità regionali competenti.

Il calcolo economico consente di apprezzare la dinamica tariffaria nell'orizzonte del piano. La determinazione della tariffa è stata effettuata applicando il così detto "Metodo Normalizzato", così come definito nel D.M. 01.08.1996 "Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della Tariffa di riferimento del servizio idrico integrato", che è lo strumento giuridico attualmente in vigore. E' ovvio che una eventuale futura variazione del metodo di determinazione della tariffa d'ambito, richiederà anche una revisione del piano economico-finanziario.

Infine in caso di presenza di finanziamenti a fondo perduto, e sulla base dei presupposti del piano, indicati nei successivi paragrafi, si ottiene la sostenibilità finanziaria del piano degli investimenti.

² Emesso da Sogesid S.p.A. nel giugno 2000.

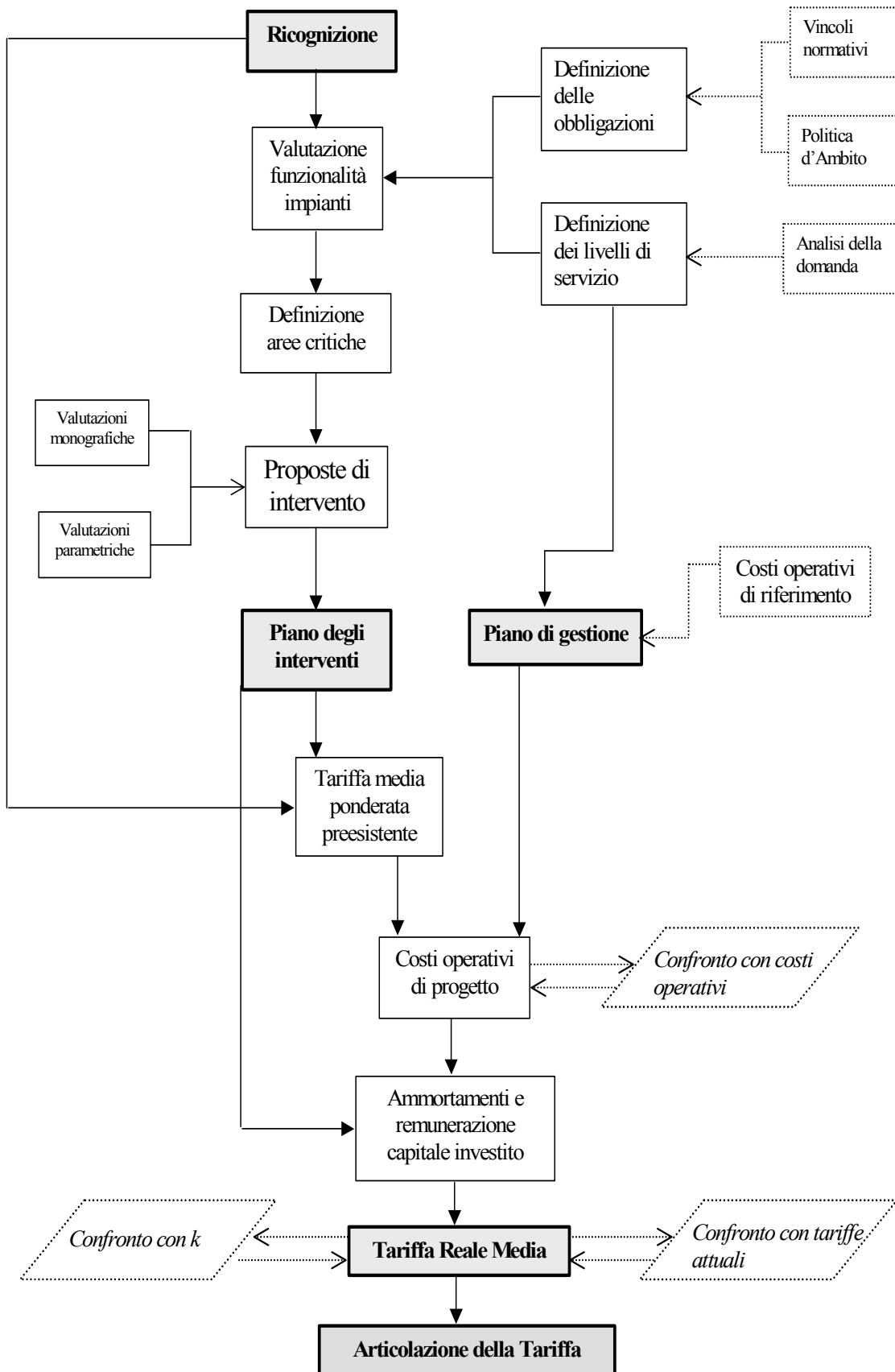


Fig. 1/1: DIAGRAMMA DELLE FASI DEL PIANO DI AMBITO

1.2 La gestione del servizio idrico integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale

Con l'emanazione della Legge 05.01.1994, n° 36, "Disposizioni in materia di risorse idriche", lo Stato Italiano ha avviato un profondo processo di riorganizzazione istituzionale e industriale nell'assetto dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

L'obiettivo di questo processo è l'industrializzazione delle gestioni del settore idrico sotto il controllo pubblico.

I tratti fondamentali del processo sono riassumibili in alcuni passaggi chiave:

1. I comuni trasferiscono l'esercizio della titolarità del servizio all'Ambito Territoriale Ottimale;
2. L'ATO definisce il piano e la tariffa del nuovo servizio e provvede all'affidamento della gestione del servizio idrico integrato;
3. L'ATO controlla nel tempo che il gestore affidatario del servizio realizzi il piano e verifica l'applicazione della tariffa, determinandone periodicamente l'aggiornamento.

La realizzazione dei passaggi suddetti consentirà di pervenire, il più rapidamente possibile, all'accorpamento delle gestioni esistenti, largamente frammentate, e, contemporaneamente, alla trasformazione in senso industriale e imprenditoriale della gestione. Devono quindi determinarsi le condizioni per consentire all'Ambito di affidare la gestione ad un'impresa che per dimensione, organizzazione e capacità imprenditoriale sia capace di finanziare e realizzare il piano degli investimenti necessario al miglioramento dei servizi idrici e al raggiungimento degli standard di qualità desiderati.

La legge 36/94 introduce inoltre un nuovo schema di regolazione del servizio, che sostituisce l'organizzazione precedentemente esistente sia dal punto di vista istituzionale, sia tariffario.

Il nuovo schema prevede una dialettica dinamica fra due soggetti, ai quali sono attribuiti ruoli nettamente distinti: l'Ambito, che indirizza la politica del servizio, definisce gli obiettivi e controlla la realizzazione del piano e il Gestore, che organizza il servizio e realizza il piano nel modo migliore, sia sotto il profilo economico e finanziaria, sia per il soddisfacimento delle esigenze e delle aspettative degli utenti.

L'Ambito svolge il ruolo di regolatore in ragione della impossibilità di concorrenza nel mercato di questi servizi, con l'obiettivo di assicurare la tutela del consumatore nei confronti del gestore monopolista.

Questo compito di regolazione è svolto dall'Ambito attraverso la definizione del piano, l'applicazione della tariffa e la successiva verifica della realizzazione degli obiettivi di piano da parte del Gestore. Il controllo sulla determinazione e applicazione della tariffa consentirà all'Ambito di regolare il comportamento del gestore, con la possibilità di revocare l'affidamento nel caso che il Gestore sia gravemente inadempiente.

D'altra parte il Gestore, con l'affidamento del servizio, diventa il responsabile del servizio idrico integrato, che comprende la gestione dell'intero ciclo industriale dell'acqua dal prelievo alla depurazione³.

Un'ulteriore compito di regolazione è attribuito dalla citata legge alla Regione che ha compiti di indirizzo, programmazione e controllo sia sugli Ambiti sia sul Gestore. Queste funzioni attengono principalmente:

³ Per questo motivo, il Gestore è sottoposto anche ad altre attività di regolazione fra cui quelle svolte dall'Azienda Unità Sanitaria Locale, sulla qualità delle acque potabili, e dall'Agenzia Regionale per l'Ambiente della Sicilia (ARPA Sicilia) sulle caratteristiche degli scarichi idrici.

- Alla verifica della compatibilità dei piani di Ambito con gli obiettivi e le priorità stabilite dalla Regione;
- Alla verifica dello stato di attuazione degli strumenti di pianificazione (PRGA e Piani di Tutela delle Acque);
- Alla definizione di standard ed al controllo delle prestazioni dei Gestori nei vari ambiti per quanto riguarda i livelli di servizio.

Alla Regione competono anche le attività di regolazione che riguardano gli usi della risorsa a scala sovrambito, nonché per gli usi multipli (civile, industriale ed irriguo).

1.3 Le fasi della predisposizione del piano d'ambito

1.3.1 La procedura fissata dalla Legge 36/94

L'articolo 11 della citata legge 36/94 consegna all'Ambito il compito di provvedere all'affidamento della gestione del servizio idrico integrato attuando preventivamente una sequenza di operazioni specificate come segue.

L'articolo si compone di tre commi e precisamente:

1. Il primo comma stabilisce che la gestione sia affidata mediante una convenzione che risponda al prototipo predisposto dalla Regione (convenzione tipo);
2. Il secondo comma enumera le caratteristiche contrattuali, ed in particolare i termini impegnativi, che devono essere compresi nella convenzione di gestione;
3. Il terzo comma descrive le operazioni che l'Ambito deve compiere per essere in grado di predisporre in ogni sua parte la convenzione suddetta.

Quest'ultimo terzo comma fissa le fasi, che sono vincolate le une alle altre e che formano un disegno di pianificazione e programmazione unitario e sequenziale che l'Autorità dell'Ambito è tenuta a realizzare al fine di conoscere la realtà, fissare i traguardi da raggiungere, stabilire le precise normative alle quali il gestore prescelto dovrà adeguarsi e rispondere. Esso recita come segue: *“Ai fini della definizione dei contenuti della convenzione di cui al comma 2, i comuni e le province operano la **ricognizione** delle opere di adduzione, distribuzione, di fognatura e di depurazione esistenti e definiscono le procedure e le modalità anche su base pluriennale, per assicurare il conseguimento degli obiettivi previsti dalla presente legge. A tal fine predispongono, sulla base dei criteri e degli indirizzi fissati dalle regioni, un **piano degli interventi** necessari accompagnato da un **piano finanziario** e dal connesso modello gestionale e organizzativo. Il piano finanziario indica, in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire nonché i proventi da **tariffa**, come definiti dall'articolo 13, per il periodo considerato.”* (L. 5/1/94 n. 36, art. 11 comma 3.).

1.3.2 La ricognizione

Per la predisposizione del piano è stata necessaria una fase di ricognizione delle opere e degli impianti esistenti, al fine di fornire il quadro dell'offerta del servizio, delle eventuali ragioni di rischio e di precarietà della capacità produttiva e dei livelli di servizio che le strutture esistenti sono in grado di assicurare.

La ricognizione realizzata da Sogesid S.p.A. è stata fornita alla Provincia di Enna nel dicembre 2001.

1.3.3 La definizione dei livelli di servizio

Una volta acquisita la conoscenza della capacità produttiva delle strutture che dovranno essere integrate nella futura gestione, l'ATO fissa i livelli di servizio ritenuti necessari per la soddisfazione dell'utenza. E' in questa fase che l'ATO definisce le prescrizioni sulla qualità del prodotto, facendo riferimento fra l'altro alle normative esistenti in fatto di qualità dell'acqua potabile e di qualità accettabile per lo scarico delle acque reflue urbane.

La verifica del raggiungimento dei livelli di servizio così fissati rappresenta uno degli elementi determinanti del controllo che l'ATO eserciterà sul Gestore.

1.3.4 Le criticità e il piano degli interventi

Una volta che si è analizzato lo stato delle infrastrutture e che si sono definiti i livelli di servizio obiettivo, il confronto tra la situazione esistente e l'insieme degli obiettivi consente di determinare le situazioni di criticità sulle quali è necessario intervenire con il piano degli adeguamenti. Con la definizione delle criticità è possibile dare una dimensione e definire una scala di priorità per i problemi riscontrati e quindi indirizzare lo scopo di ogni intervento proposto in termini di obiettivi quantificabili.

1.3.5 La programmazione degli interventi

Con la ricognizione aggiornata e la definizione dei livelli di servizio, l'Ambito è in grado di stabilire il programma degli interventi, che devono essere realizzati per colmare la differenza tra i livelli di servizio che si desidera raggiungere e quelli che le strutture esistenti possono assicurare, senza interventi, nel periodo di gestione.

1.3.6 La previsione dei costi operativi

Il recupero di efficienza della gestione è uno degli obiettivi determinanti della citata Legge 36/94. Per questo la conoscenza delle condizioni di partenza e l'accurata definizione delle azioni gestionali e di investimento del futuro Gestore, consentono all'ATO di prevedere i costi di gestione ottimali (o "standard"), che non devono essere superati durante la realizzazione del piano.

A partire da ciò, il piano prevede una riduzione dei costi operativi, indicativa del progressivo recupero di efficienza della gestione fino al raggiungimento a regime dell'ottimalità.

Questo è dunque uno degli elementi del piano, rispetto al quale l'ATO avrà modo di verificare le *performances* del Gestore.

1.3.7 Il piano economico finanziario e la determinazione della tariffa media di ambito

La definizione del programma degli interventi e la previsione dei costi operativi consente di determinare, in sede di previsione, la tariffaria necessaria per sostenere i costi di gestione nonché la realizzazione degli investimenti programmati.

In sintesi le componenti della tariffa d'ambito sono le seguenti:

- i costi operativi,
- gli ammortamenti,
- la remunerazione del capitale investito.

Le fasi per la definizione della tariffa media di ambito così come previste dal Metodo Normalizzato (in vigore) sono le seguenti:

- determinazione della tariffa media ponderata delle gestioni esistenti; essa costituisce il punto di partenza (anno "0") rispetto al quale si possono calcolarne le variazioni nel tempo;
- previsione dei costi operativi in base al modello gestionale ed organizzativo;
- calcolo della tariffa reale media, tale da comprendere il miglioramento di efficienza nei costi operativi;
- modulazione degli investimenti per consentire il rispetto dei limiti del "K" per gli incrementi annui della tariffa.

In questa fase l'Ambito valuta la sostenibilità della tariffa calcolata, che dovrà essere sostenuta dagli utenti, e se necessario apporta le necessarie correzioni soprattutto in termini di rimodulazione del piano d'investimenti e quindi di variazione dell'entità degli ammortamenti e della remunerazione del capitale investito.

La tariffa media d'ambito, così fissata, rappresenta, come già detto, uno degli elementi più importanti sia per la scelta del nuovo Gestore in fase di affidamento, sia per il controllo dello stesso in fase di realizzazione del piano.