



**Associazione Nazionale
Autorità e Enti di Ambito**

**GRUPPO DI LAVORO
SULLA GESTIONE
DELLE RETI PER LA RACCOLTA
DELLE ACQUE METEORICHE**

**INDAGINE
SULLA
SITUAZIONE
ATTUALE
IN ITALIA**

GIUGNO 2015

Gruppo di lavoro

Franchini	Luciano	Consiglio di bacino Veronese
Spinicci	Francesca	ANEA
Aleandri	Andrea	ATO5 Marche (Ascoli Piceno)
Campanelli	Massimiliano	Consiglio di bacino Alto Veneto (BL)
Casarino	Marco	ATO La Spezia
Cecchi	Lucia	Autorità idrica Toscana
Colapinto	Antonino	ATO5 Marche (Ascoli Piceno)
Conchetto	Enrico	Consiglio di bacino Laguna di Venezia
Coviello	Maria Teresa	ATO2 Roma
Francesconi	Alessandra	ATO2 Marche (Ancona)
Giavarini	Marta	ATO Como
Giuliano	Giuseppe	ATO5 Astigiano
Guccione	Stefano	ATO5 Enna
Maschietto	Pierluigi	ATERSIR
Massazza	Giannetto	ATO3 Torinese
Nardi	Daniele	ATO3 Marche (Macerata)
Passeri	Cecilia	AIP (Autorità idrica Pugliese)
Peri	Francesco	ATO Mantova
Salis	Francesca	ATO Sardegna
Sandri	Laura	Consiglio di bacino Veronese
Santandrea	Stefano	ATERSIR
Scotti	Roberta	ATO Pavia
Zelioli	Andrea	ATO Città di Milano
Zemello	Marco	ATO Brescia

Sommario

1. Introduzione	1
2. CHE COS'È UNA FOGNATURA.....	3
3. DA CHI E' GESTITA OGGI IN ITALIA LA RETE FOGNARIA PER ACQUE METEORICHE	6
RIEPILOGO DEI PRINCIPALI RISULTATI	6
4. COME DOVREBBE ESSERE GESTITA UNA RETE FOGNARIA OGGI.....	7
5. ASPETTI NORMATIVI E TARIFFARI ATTUALI	10
1. Gli orientamenti in tema di acque meteoriche prima dell'AEEGSI	10
2. Gli orientamenti in tema di acque meteoriche dell'AEEGSI.....	11
6. INDAGINE ANEA SULLA GESTIONE DELLE RETI FOGNARIE PER ACQUE METEORICHE.....	13
Dettaglio dei risultati	13
Rete mista	13
Pulizia e manutenzione di pozzetti e caditoie	15
Fognatura bianca.....	17
Elencazione delle criticità segnalate.	19
7. OSSERVAZIONI E PROPOSTE	21

LA GESTIONE DELLE RETI FOGNARIE PER ACQUE METEORICHE

1. Introduzione

La raccolta e lo smaltimento delle acque meteoriche è un servizio pubblico che assurge sempre più spesso, ed in termini non positivi, all'onore delle cronache, soprattutto in occasione di eventi piovosi di elevata intensità.

Storicamente la gestione delle reti fognarie per la raccolta delle acque meteoriche era assicurata dall'amministrazione comunale competente per territorio, che al più l'affidava alla propria azienda municipalizzata.

La legge 319 del 1976, e norme collegate, aveva tentato di disciplinare la questione degli oneri di gestione di tali tipologie di rete fognaria, individuando un sistema specifico di calcolo dei corrispettivi, che venivano applicati alle singole proprietà immobiliari che scaricavano le acque piovane raccolte dai tetti e dai piazzali, in ragione delle superfici sottese e della piovosità media annua. Questo sistema, peraltro, trovò scarsa applicazione, a causa delle difficoltà applicative connesse.

Con l'avvento della legge 5 gennaio 1994, n. 36, e con le successive norme in materia tariffaria, l'approccio è rimasto pressoché invariato, e solo con il metodo tariffario transitorio di AEEGSI si è registrato un nuovo indirizzo nazionale sul tema.

Peraltro, la questione appare tutt'altro che risolta.

ANEA, raccogliendo la sollecitazione di alcuni enti iscritti, ha istituito un apposito tavolo tecnico, con lo scopo di approfondire la tematica e, se possibile individuare una proposta di soluzione da sottoporre al legislatore nazionale e/o ad AEEGSI.

Questo documento rappresenta il risultato del primo periodo di attività del gruppo di lavoro ANEA, relativo al primo semestre 2015.

Il documento si conclude con una rappresentazione di alcuni possibili scenari organizzativi che potenzialmente rappresentano la soluzione alle problematiche gestionali rilevate in sede di ricognizione.

La scelta del tipo di scenario da adottare non può che essere il frutto di un dibattito tra tutti gli stakeholder, anche in relazione ai necessari passaggi di tipo legislativo ed amministrativo che sottendono.

2. CHE COS'È UNA FOGNATURA¹

Per rete di fognatura si intende il complesso di canalizzazioni, generalmente sotterranee, per la raccolta e il convogliamento delle acque reflue domestiche, industriali ed urbane fino al recapito finale², dove per:

- acque reflue domestiche si considerano quelle provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche (art. 74 comma g, D.Lgs. 152/2006);
- acque reflue industriali si considerano qualsiasi tipo di acque reflue provenienti da edifici od installazioni in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, differenti qualitativamente dalle acque reflue domestiche e da quelle meteoriche di dilavamento, intendendosi per tali anche quelle venute in contatto con sostanze o materiali, anche inquinanti, non connessi con le attività esercitate nello stabilimento (art. 74 comma h, D.Lgs. 152/2006);
- acque reflue urbane si considerano il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali, e/o di quelle meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato (art. 74 comma i, D.Lgs. 152/2006);

Un sistema di drenaggio urbano è costituito dall'insieme delle opere di raccolta e immissione delle acque meteoriche e reflue nei collettori stradali, dalla rete dei collettori stessi, dagli eventuali manufatti di controllo idraulico ed ambientale, dagli impianti di pompaggio, dai manufatti di scarico e, infine, dagli impianti di trattamento dei reflui³.

La raccolta e l'allontanamento delle acque reflue e delle acque meteoriche possono essere realizzati tramite differenti sistemi dinamici di fognatura:

- sistema misto (o unitario);
- sistema separato (o doppio);

Una rete di fognatura è a sistema misto quando raccoglie nella stessa canalizzazione sia le acque di tempo asciutto (acque reflue di insediamenti civili e/o produttivi) che quelle di origine pluviale.

Una rete fognaria è a sistema separato quando è costituita da due distinte canalizzazioni (dette rispettivamente "fognatura bianca" e "fognatura nera"), la prima delle quali adibita alla raccolta ed al convogliamento delle sole acque meteoriche di dilavamento, e dotata o meno di dispositivi per la raccolta e la separazione delle acque di prima pioggia, e la seconda adibita alla raccolta ed al convogliamento delle acque reflue urbane unitamente alle eventuali acque di prima pioggia. (art. 74 comma ee, D. Lgs. 152/2006).

¹ Capitolo a cura di Ing. Micoli, Dott. Conchetto

² Art. 74, comma dd, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152

³ (CSDU, Sistemi di fognatura. Manuale di progettazione, Ed. Hoepli, 1997)

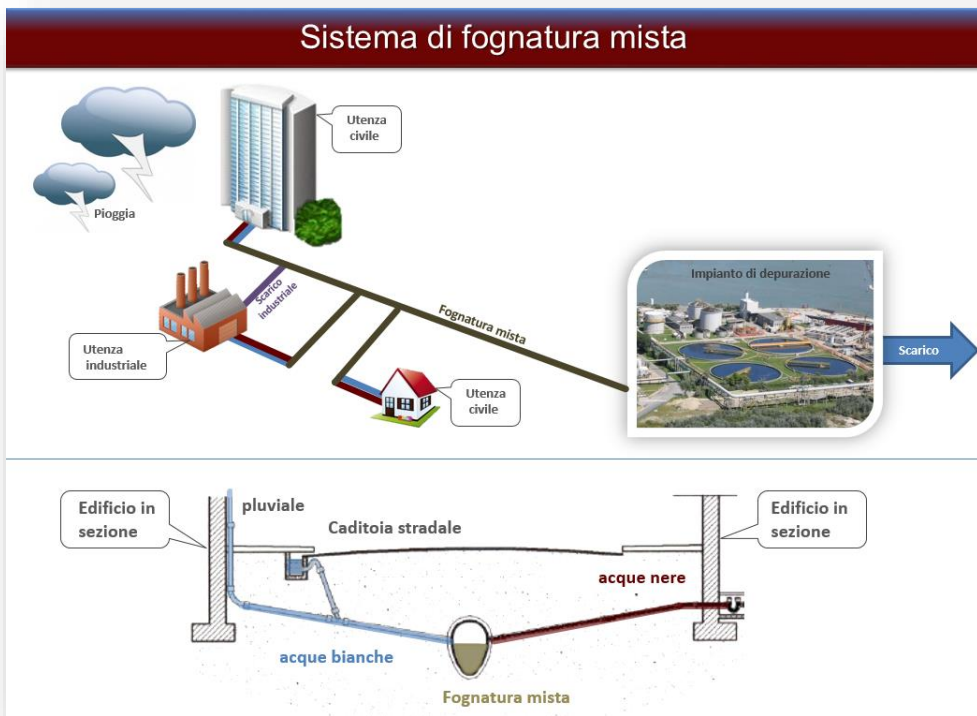


FIGURA 1: SISTEMA DI FOGNATURA MISTA

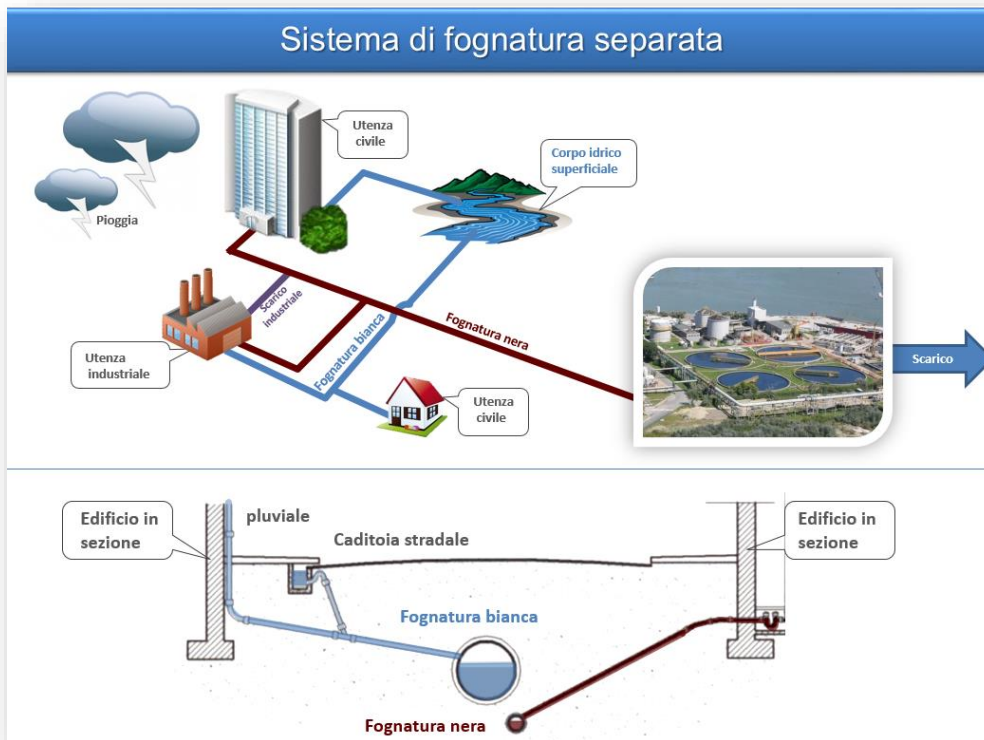


FIGURA 2: SISTEMA DI FOGNATURA SEPARATA

In un sistema di drenaggio urbano si distinguono:

- Collettori (tubazioni di vario diametro e materiale adibite alla raccolta delle acque bianche, delle acque nere e delle acque bianche + acque nere)

- Manufatti ricorrenti

- Caditoie (nei collettori di acque bianche e di acque miste)
- Pozzetti (in tutti i collettori fognari)

- Manufatti speciali

- Impianti di sollevamento (in tutti i collettori fognari)
- Scolmatori di portata (nella fognatura mista)
- Vasche di prima pioggia (il cui lo scopo è quello di intercettare e convogliare le “prime” acque di pioggia dalla rete bianca nella rete nera)

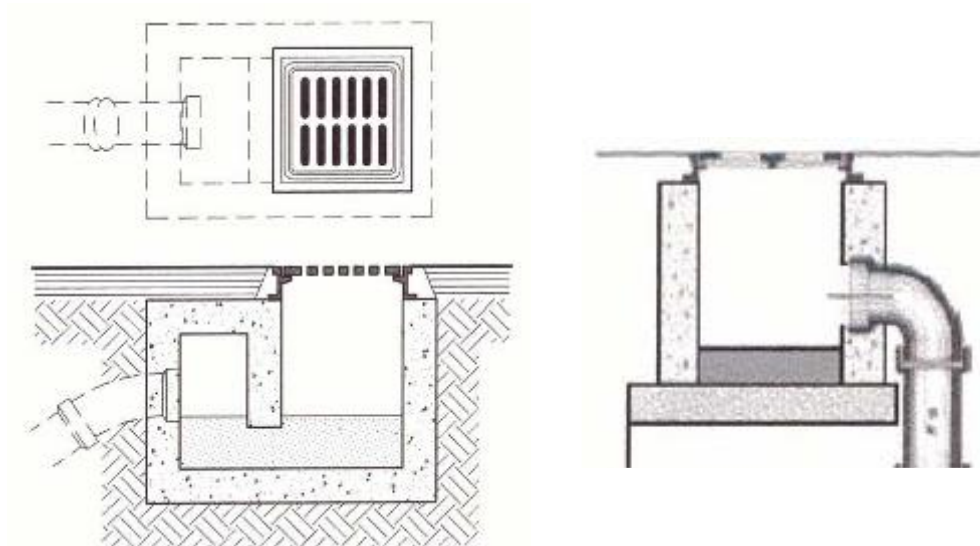


FIGURA 3 – ESEMPI DI CADITOIA STRADALE SIFONATA E LIBERA

3. DA CHI E' GESTITA OGGI IN ITALIA LA RETE FOGNARIA PER ACQUE METEORICHE⁴

Il gruppo di lavoro ha promosso un'indagine sul tema, sottoponendo agli associati ANEA un questionario da compilare.

Il campione indagato riguarda:

- 19 Enti di Governo dell'Ambito;
- 2.702 Comuni;
- 57 gestori;
- 82.040 km di fognatura
- popolazione servita di 26.908.338.

Gli Enti di Governo dell'Ambito del campione sono localizzati nelle seguenti regioni: Toscana, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Sardegna, Puglia, Lombardia, Piemonte, Lazio. Si ha quindi una buona rappresentatività del territorio nazionale (nord, centro, sud e isole). Inoltre la popolazione servita rappresenta circa il 45% della popolazione residente.

RIEPILOGO DEI PRINCIPALI RISULTATI

Per quanto riguarda la rete mista, il gestore nella maggior parte dei casi si occupa sia della gestione delle acque meteoriche (84%) che degli investimenti per il potenziamento e la manutenzione straordinaria (88%), solo in pochi casi le attività sono ancora affidate ai comuni in economia. Il Gestore esegue tali attività, di norma, in base alla convenzione di affidamento del SII. La forma di finanziamento per la copertura dei costi sostenuti è nella quasi totalità dei casi la tariffa del SII (94%).

Per quanto riguarda la pulizia e manutenzione di pozzetti e caditoie, in circa la metà dei casi è il Comune (57%) che se ne occupa. Quando ad occuparsene è il Gestore, in più della metà dei casi avviene in base a vari provvedimenti, mentre solo nel 40% dei casi in base ad una ulteriore convezione tra Gestore e Comune. La forma di finanziamento maggiormente utilizzata è la fiscalità generale (50%).

In merito alla fognatura bianca, la situazione è un più eterogenea. In circa la metà dei casi sono i Comuni in economia (57%), ma in alcuni casi è anche il Gestore. Vi sono poi situazioni in cui sono presenti diverse ripartizioni delle competenze tra i soggetti coinvolti. In più della metà dei casi (64%) in cui è il Gestore ad occuparsene questo avviene, in difformità rispetto al caso della rete mista, in base ad una ulteriore convenzione tra Gestore e Comune. La forma di finanziamento prevalente è la fiscalità generale (60%). Vi sono poi alcuni casi in cui è la tariffa del Servizio Idrico Integrato. I Comuni sono anche i soggetti che nella quasi totalità dei casi (82%) sostengono gli investimenti per il potenziamento e la manutenzione straordinaria delle reti per sole acque meteoriche.

Le criticità che sono state rilevate nel corso dell'indagine sono molteplici, e diversificate. Le principali sono le seguenti:

- mancanza di chiarezza riguardo ad attribuzione di competenze e responsabilità, derivante dall'assenza di una normativa chiara in merito;
- presenza di malfunzionamenti con conseguenti fenomeni di allagamento, a seguito di eventi meteorici di particolare intensità;

⁴ Capitolo a cura della Dott.ssa Francesca Spinicci – ANEA.

- carenze e criticità sia tecniche che finanziarie, soprattutto nel caso dei Comuni;
- problematiche derivanti dalla carenza di manutenzione.

I dati di dettaglio dell'indagine sono riportati nel paragrafo 6.

4. COME DOVREBBE ESSERE GESTITA UNA RETE FOGNARIA OGGI⁵

Nel territorio nazionale la questione delle acque meteoriche è comunque stata trattata dalle ex AATO in maniera molto disomogenea, con territori dove tale gestione era disciplinata in maniera completa (sia a livello di convenzione con il gestore del S.I.I., sia in termini di corrispettivo nell'ambito della tariffa del S.I.I.) e territori dove i comuni provvedevano autonomamente al servizio con costi gravanti sulla fiscalità locale (a volte convenzionandosi comunque con il gestore, ma non necessariamente).

Nella disomogeneità complessiva, è, comunque, possibile individuare alcune caratteristiche comuni alla maggior parte delle situazioni indagate.

In linea generale, soprattutto per quanto concerne la rete fognaria mista, le norme da seguire per la gestione della rete fognaria sono riportate nel contratto di servizio e nei disciplinari tecnici connessi⁶.

⁵ Capitolo a cura di Ing. Luciano Franchini.

⁶ Le convenzioni dovrebbero far riferimento ai requisiti minimi fissati dal DPCM 4 marzo 1996, che si riportano qui di seguito.

(omissis)

8.3. Smaltimento

8.3.1. Depurazione

Gli scarichi delle acque di fognatura immesse nel corpo ricettore debbono essere conformi ai requisiti di qualità fissati dalle vigenti normative. Nel caso di fognature miste l'obbligo è esteso agli scarichi delle acque meteoriche fino al limite di diluizione stabilito in convenzione, espresso come multiplo della portata media di tempo asciutto, che consente il rispetto dei limiti normativi. Tale limite, in assenza di diverse e puntuali indicazioni, non può essere inferiore a tre volte la portata media di tempo asciutto.

8.3.2. Fognatura separata

Nelle zone di nuova urbanizzazione e nei rifacimenti di quelle preesistenti si deve di norma, salvo ragioni tecniche, economiche ed ambientali contrarie, prevedere il sistema separato.

In tali zone si prevede l'avvio delle acque di prima pioggia nella rete nera se compatibile con il sistema di depurazione adottato. Vanno inoltre effettuate la grigliatura, e la dislocazione delle acque bianche dimensionando le relative opere sulla base dei valori di portata calcolati con un tempo di ritorno pari ad un anno.

8.3.3. Immissione in fogna

La fognatura nera, o mista deve essere dotata di pozzetti di allaccio sifonati ed areati in modo da evitare l'emissione di cattivi odori. Il posizionamento della fognatura deve essere tale da permettere la raccolta di liquami provenienti da utenze site almeno a 0,5 metri sotto il piano stradale senza sollevamenti.

8.3.4 Fognature nere

Le fognature nere debbono essere dimensionate, con adeguato franco, per una portata di punta commisurata a quella adottata per l'acquedotto, oltre alla portata necessaria per lo smaltimento delle acque di prima pioggia provenienti dalla rete di drenaggio urbano, se previste.

8.3.5. Drenaggio Urbano

Ai fini del drenaggio delle acque meteoriche le reti di fognatura bianca o mista debbono essere dimensionate e gestite in modo da garantire che fenomeni di rigurgito non interessino il piano stradale o le immissioni di scarichi neri con frequenza superiore ad una volta ogni cinque anni per ogni singola rete.

(omissis)

Le criticità evidenziate dallo studio a campione effettuato da ANEA hanno evidenziato che molti soggetti istituzionali lamentano malfunzionamenti delle reti fognarie derivanti da rigurgiti durante i periodi di pioggia, che generalmente sono dovuti a due fattori:

- la mancanza di pulizia periodica dei singoli manufatti della rete;
- dimensionamento non adeguato delle tubazioni.

La gestione della rete fognaria è caratterizzata dalle seguenti categorie di attività:

- a) pulizia periodica dei manufatti (pozzetti, caditoie, etc.);
- b) pulizia periodica dei collettori soggetti ad intasamento;
- c) pulizia e manutenzione ordinaria delle vasche di prima pioggia;
- d) manutenzione periodica degli impianti di sollevamento;
- e) riparazione collettori e manufatti oggetto di rottura.

Da non dimenticare, inoltre, le attività di ricerca ed eliminazione delle perdite fognarie⁷, da realizzarsi in parallelo con la ricerca ed eliminazione di infiltrazioni di acque parassite, specie nelle zone dove la falda acquifera non è particolarmente profonda.

Ciò richiede una costante attività di monitoraggio della funzionalità della rete fognaria, in ordine ai flussi di tempo secco e di pioggia, che necessita di installazione di apparecchiature per la rilevazione in continuo dei principali dati da tenere sotto controllo (portate sollevate, portate sfiorate, consumi specifici, etc.).

Infine, sul fronte dell'adeguamento della funzionalità delle reti di raccolta delle acque meteoriche, non va dimenticata anche la necessità di procedere ad interventi di adeguamento del dimensionamento delle reti esistenti a nuovi standard normativi, preferibilmente preceduti da idonei studi di modellazione idraulica dei sistemi fognari, con valutazione degli afflussi in funzione della piovosità media.

Dall'indagine emerge la necessità di meglio disciplinare la gestione del servizio in parola, soprattutto per quanto concerne:

- gestione e manutenzione delle fognature bianche separate, comprensive degli impianti di pompaggio dedicati alle sole acque meteoriche;
- pulizia e piccoli interventi di manutenzione delle caditoie di raccolta delle acque piovane;

⁷ DM 8 gennaio 1997, n. 99 "Regolamento sui criteri e sul metodo in base ai quali valutare le perdite degli acquedotti e delle fognature"

ALLEGATO 3.

3.1. Natura delle perdite e strategie di riduzione

Le perdite nelle fognature vanno considerate con riferimento alla componente nera degli scarichi dovendosi impedirne la fuoriuscita dalla rete e dagli impianti, garantendo il corretto funzionamento degli impianti di depurazione.

In ordine al perseguimento dell'obiettivo della tutela ambientale, deve essere assicurata la tenuta della rete di raccolta e degli impianti di trasporto primario e secondario, anche per evitare l'ingresso di acque di falda o di acque bianche indesiderate; devono essere evitate perdite di processo negli impianti di depurazione e per disservizi accidentali quali rotture e funzionamento di dispositivi di troppo-pieno; deve essere controllato che lo scarico con sfioratore nei sistemi misti garantisca la prescritta diluizione dei liquami neri avuto riguardo agli appesantimenti di carico prodotti dal lavaggio delle condotte nelle fasi iniziali di pioggia; deve essere controllato che le utenze attuino la perfetta suddivisione degli scarichi bianchi e neri negli impianti a sistema separato e che sia impedito lo scarico abusivo.

Tra le maggiori cause di perdita si citano: la rottura delle condotte nelle reti e nei sistemi di trasporto e la compromissione dei giunti tra elementi delle tubazioni o tra tubazioni e manufatti per le fognature nere e per quelle miste; l'anomalo esercizio dello scarico di troppo pieno nelle stazioni di sollevamento.

- gestione e manutenzione delle vasche di prima pioggia e delle vasche di laminazione funzionalmente collegate alle reti fognarie miste o bianche.

Si segnala che ATERSIR sta predisponendo un disciplinare tecnico per la definizione delle attività in cui si articola il servizio di gestione delle reti per la raccolta delle acque meteoriche.

5. ASPETTI NORMATIVI E TARIFFARI ATTUALI⁸

1. Gli orientamenti in tema di acque meteoriche prima dell'AEEGSI

Nel 2007 la Corte dei Conti sez. C/Lazio, interpellata sulla questione se i costi di gestione delle reti fognarie bianche e di smaltimento delle acque bianche potessero gravare sulla tariffa del SII oppure sulla fiscalità generale dei Comuni e sulla metodologia da adottarsi per ripartire i costi di gestione delle reti miste e di smaltimento delle acque miste tra la tariffa del SII e la fiscalità generale dei Comuni, nel dichiarare la questione inammissibile, rinviava alla competenza del CoViRi.

L'orientamento elaborato nel tempo dal CoViRi (e successive denominazioni), in sintesi è il seguente:

- 1) Con parere 13.11.2008: in riferimento sia al servizio di smaltimento di acque meteoriche tramite fognature dedicate che alla gestione delle opere sotterranee e/o di superficie di raccolta e convogliamento delle acque meteoriche alla rete fognaria mista, afferma che la loro manutenzione, ordinaria e straordinaria, non fa parte del SII come non rientrano tra le competenze del gestore la pulizia delle caditoie, la manutenzione straordinaria di pozzetti e relative tubazioni di collegamento alla rete fognaria, che sono pur sempre opere di smaltimento esclusivo, come tali non ricomprese nel SII, così come la realizzazione di opere di raccolta delle acque meteoriche e del successivo collegamento alla rete fognaria; i costi di tutte le predette attività non possono essere imputati sulla tariffa del SII;
- 2) Con delibera n. 16/2009 e poi n. 34/2010 il CoViRi in merito all'approvazione del Piano d'Ambito del Piemonte:
 - a. ha osservato che il gestore è tenuto alla depurazione delle acque di prima pioggia in due casi: in presenza di fognature miste e in presenza di fognature separate nell'ipotesi in cui le acque di prima pioggia siano convogliate nella fognatura nera, restando escluse dal SII le reti bianche;
 - b. Richiamando la sentenza della CC. 335/2008 evidenzia come la natura di corrispettivo della tariffa esclude che possano essere a carico dell'utente prestazioni esogene al SII, di cui beneficia l'intera comunità di cittadini, anche non allacciati alla pubblica fognatura e quindi non assoggettati al regime tariffario del SII, non potendo gli utenti del SII pagare per prestazioni rivolte a terzi;
 - c. Sulla base dei relativi richiami al d.lgs. 152/2006, ha evidenziato la differenza formale e sostanziale tra le acque reflue urbane di cui all'art. 74 e le acque reflue di cui all'art. 141, significando come le prime siano l'insieme delle acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in rete fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato; le seconde, ossia le acque reflue, sono quelle provenienti da attività umane in generale, da tenere nettamente distinte dalle acque superficiali, tra le quali sono ricomprese appunto quelle meteoriche. Pertanto, richiamando la sentenza Con. St. 7618/2009 afferma che il SII si occupa soltanto delle acque captate per destinarle ad usi civili, al quale restano estranee le acque meteoriche "scese dal cielo" diverse ontologicamente da quelle domestiche e da quelle industriali;
 - d. Pertanto, i costi di costruzione e gestione di opere destinate allo scarico di acque bianche vanno scorporate dai costi imputati in tariffa, fatta salva la possibilità di assegnare al gestore, mediante convenzioni separate, la realizzazione e gestione di

⁸ Capitolo a cura della Dott.ssa Alessandra Francesconi

opere per lo smaltimento di acque bianche per le quali la copertura finanziaria dovrà cercarsi su fonti diverse dalla tariffa del SII.

Nello schema tipo della convenzione di gestione di marzo 2011 tra le attività non comprese tra il SII figuravano le acque meteoriche e si prevedeva per le reti fognarie miste una ripartizione di costi fra i soggetti interessati.

2. Gli orientamenti in tema di acque meteoriche dell'AEEGSI

L'AEEGSI nella prima versione della deliberazione 585/2012 si era di fatto spinta a ricomprendere nel SII anche la gestione delle acque meteoriche e di drenaggio urbano (art. 38, prima versione).

Già con la seconda versione della deliberazione 585/2012 l'AEEGSI era tornata sui suoi passi circoscrivendo la portata dell'art. 38 (tale per cui la gestione delle acque meteoriche e di drenaggio urbano sono considerate facenti parte del SII ai fini della regolazione tariffaria).

Con la deliberazione 643/2013, l'AEEGSI raffina ulteriormente il suo intervento regolatorio, impostando la questione in questo modo:

- a) ricomprende le acque meteoriche nella definizione di SII e ne dà la regolazione tariffaria, se già "riconosciute nel SII";
- b) non ricomprende le acque meteoriche nella riconoscibilità in tariffa e le qualifica come attività non idriche che utilizzano anche infrastrutture del SII, se non già "riconosciute nel SII".

Tra i primi orientamenti espressi dall'AEEGSI e quelli contenuti nella deliberazione 643/2013 sono intercorse le impugnazioni della deliberazione 585/2012.

Attualmente, in effetti, sono in appello una serie di ricorsi su provvedimenti in cui il TAR Lombardia (tra le altre) ha accolto le censure sull'art. 38 della deliberazione 585/2012.

In sintesi, questi gli argomenti dei ricorrenti contro l'art. 38 della 585/2012:

- a. La disciplina delle attività di gestione delle acque meteoriche e di drenaggio urbano sono attività idriche non rientranti a rigore nella definizione di legge di servizio idrico integrato; dunque l'AEEGSI ha normato a fini tariffari anche tali attività ulteriori anche se aveva avviato un procedimento riguardante esclusivamente il SII;
- b. Se l'art. 38 dovesse essere interpretato ad includere in via regolatoria l'attività di gestione delle acque bianche, la norma sarebbe illegittima;
- c. Se la tariffa idrica fosse utilizzata per la remunerazione dell'attività di gestione delle acque meteoriche, ciò sarebbe illegittimo poiché si graverebbero degli oneri connessi a tale attività tutti gli utenti della rete idrica in proporzione ai rispettivi consumi e in misura non proporzionata rispetto all'effettiva fruizione dei vantaggi offerti dalla stessa (lesione del principio di corrispettività).

In sintesi, questa la posizione del TAR Lombardia che ritiene fondati i motivi dei ricorrenti:

- a) L'AEEGSI ha precisato che la regolazione non ha introdotto alcun obbligo per il gestore del SII di svolgere attività di gestione delle acque bianche e di pulizia e manutenzione delle caditoie, né di farsi carico di alcuna altra attività che non sia prevista nelle attuali convenzioni e nei piani d'ambito (quindi la norma non è illegittima perché non impone l'obbligo di includere in via regolatoria al SII la gestione delle acque bianche);

- b) E' di palmare evidenza che l'art. 141 comma 2 del d.lgs. 152/2006 non contempli l'attività di raccolta ed allontanamento delle acque meteoriche e di drenaggio urbano, che l'art. 38 considera invece facenti parte del SII;
- c) Dunque, l'AEEGSI ha dettato norme di regolazione che esulano dall'ambito delle competenze assegnate dall'art. 10 comma 14 lett. d) del dl 70/2011 (norma che si riferisce esclusivamente al SII) e che la stessa si era correttamente impegnata a non travalicare con l'atto di avvio del procedimento;
- d) Non si può ritenere che il potere di intervenire anche in questo settore possa essere implicitamente ricavato dalle norme che riguardano il SII e possa essere esercitato allo scopo di assicurare l'effettivo conseguimento delle finalità poste dalla normativa con riferimento allo stesso SII: invero la giurisprudenza ha ormai da tempo chiarito che, nel nostro ordinamento, il principio di legalità (di stretta derivazione costituzionale) vieta la possibilità di riconoscimento dei cd. "poteri impliciti".

A tali motivazioni vanno ad aggiungersi le seguenti considerazioni:

1. spesso le convenzioni di gestione (e i Regolamenti del SII) hanno espressamente escluso la gestione delle "fognature bianche" dall'oggetto delle Convenzioni di gestione e, pertanto, la previsione originaria dell'art. 38 entrava in conflitto con i contenuti convenzionali operandone, di fatto, un ampliamento dell'oggetto (al quale conseguentemente doveva allinearsi il resto del contenuto contrattuali);
2. una cosa è regolare i costi che possono essere riconosciuti in tariffa, altra cosa è far svolgere al gestore del SII una attività che non appartiene al SII (ed è stata quindi estranea alle attività di affidamento) ed è (salvo "prova contraria") di libero mercato.

Un ultimo rapido inciso. Al disallineamento della normativa in merito alla definizione di SII e al riconoscimento tariffario (cfr. paragrafo 3) contribuisce ora anche il DM 39/2015 che, partendo da diversi presupposti normativi e diverse finalità, definisce il Servizio Idrico Integrato, includendovi anche l'attività di raccolta e allontanamento delle acque meteoriche e di drenaggio urbano mediante la gestione e manutenzione di infrastrutture dedicate. Il DM tuttavia stabilisce che, ai fini della determinazione dei corrispettivi, laddove non già incluse nel SII alla data del provvedimento, dette attività sono da considerarsi incluse tra le "attività non idriche che utilizzano anche infrastrutture del servizio idrico integrato".

Si osserva che l'impostazione del DM 39/2015, speculare a quella della AEEGSI (per l'AEEGSI, la gestione delle acque meteoriche e di drenaggio urbano sono considerate facenti parte del SII ai fini della regolazione tariffaria; per il DM 39/2015, la gestione delle acque meteoriche e di drenaggio urbano sono considerate facenti parte delle attività non idriche ai fini della determinazione dei corrispettivi), va nel senso dell'"allargamento" del SII, per la qual cosa, però, occorre un intervento almeno di rango legislativo se non direttamente di modifica del dlgs. 152/2006.

L'orientamento dell'AEEGSI è ribadito nel documento di consultazione 274/2015/R/idr che da una lettura sistematica degli artt. 141 e 74 comma 1 del d. lgs. 152/2006 ssmm. sostiene la necessità di ricomprendere nel SII tutte le acque reflue che confluiscono negli impianti del SII, comprese quelle di origine meteorica.

Insomma, al Consiglio di Stato l'ardua sentenza. Nel frattempo, può essere di notevole utilità l'attività di regolazione dell'AEEGSI in materia di regolazione della separazione contabile del SII (cfr. DOC 379/2015/R/idr) offrendo, a lavoro finito, gli strumenti quantomeno per la corretta e trasparente allocazione dei costi (in tariffa e non) relativi alla gestione delle acque meteoriche.

6. INDAGINE ANEA SULLA GESTIONE DELLE RETI FOGNARIE PER ACQUE METEORICHE.⁹

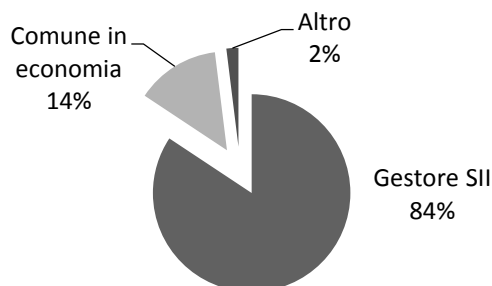
Dettaglio dei risultati

Di seguito vengono riportati in dettaglio i risultati della ricognizione suddivisi tra: rete mista, pulizia e manutenzione pozzetti e caditoie, fognatura bianca.

Rete mista

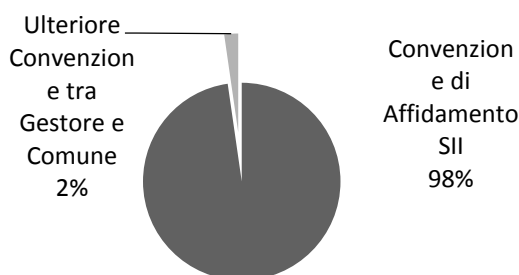
La gestione della rete mista viene effettuata nella quasi totalità dei casi dal gestore, solo nel 14% dei casi dai Comuni in economia. In merito alla voce "Altro" viene specificato quanto segue "dipende se il singolo comune ha affidato la gestione oppure no".

Chi si occupa della gestione delle acque meteoriche?



Nel caso in cui sia il Gestore, nella quasi totalità dei casi avviene in base alla Convenzione di affidamento del SII.

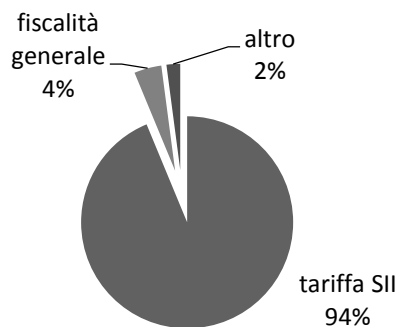
Se è il Gestore del SII, in base a quale provvedimento?



⁹ Capitolo a cura di dott.ssa Francesca Spinicci. ANEA

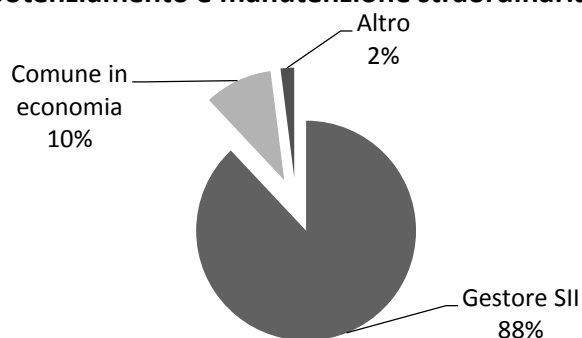
La forma di finanziamento prevalente è quella della tariffa del SII (94%), ma nel 4% dei casi attraverso la fiscalità generale.

Con quale forma di finanziamento sono coperti i costi del servizio?



Gli investimenti per potenziamento e manutenzione straordinaria vengono sostenuti nella quasi totalità dei casi dal Gestore (88%), mentre nel 10% dai Comuni in economia. In merito alla voce "Altro" viene specificato "non è programmato potenziamento misto, le estensioni prevedono solo reti separate: i costi sono a carico del Gestore per la parte nera e a carico dei comuni per la parte bianca".

Chi sostiene gli investimenti per potenziamento e manutenzione straordinaria?

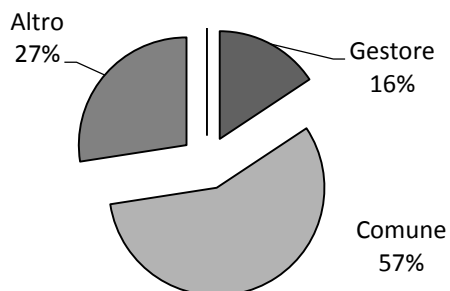


Pulizia e manutenzione di pozzetti e caditoie

La pulizia e la manutenzione di pozzetti e caditoie viene effettuata in circa la metà dei casi dal Comune (57%) e in alcuni casi dal Gestore (16%). Nel 27% dei casi vi è una situazione abbastanza eterogenea, come riportato nel dettaglio della voce "Altro":

- in 4 casi "Una pulizia annua di pozzetti e caditoie è svolta, a spese proprie, dal Gestore del SII e finanziata con la tariffa SII. Le eventuali ulteriori pulizie sono svolte dal Comune a proprie spese o dal Gestore SII sulla base di "Ulteriore Convenzione tra Gestore e Comune";
- in un caso mediante altra società;
- in 5 casi "a volte in alcuni comuni il gestore";
- in un caso il gestore per 8 Comuni e i restanti in economia;
- in un caso in alcuni comuni il servizio viene svolto dal comune in economia, in altri viene dato l'incarico al Gestore del SII, in altri ancora viene dato incarico ad altre ditte;
- in un caso Società Partecipata del Comune;
- in un caso "Il Gestore pulisce le caditoie con cassetta 2 volte l'anno (modalità a secco) e le caditoie senza cassetta 1 volta l'anno (con autospurgo). La manutenzione delle caditoie (riparazione, sostituzione, livellamento) compete invece al Comune.";
- in due casi i comuni.

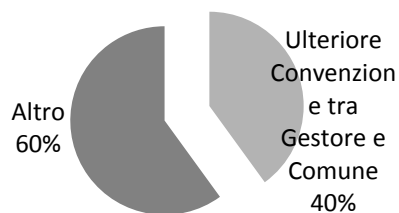
Chi svolge il servizio di pulizia e manutenzione di pozzetti e caditoie



Nel caso in cui sia il gestore ad occuparsi di pulizia e manutenzione di pozzetti e caditoie, in poco meno della metà dei casi (40%) avviene in base ad una ulteriore convenzione tra Gestore e Comune, ma nella maggior parte dei casi si configura la seguente situazione come riportato nel dettaglio della voce "Altro":

- in un caso "contratto di servizio";
- in un caso "di pertinenza dei singoli comuni".

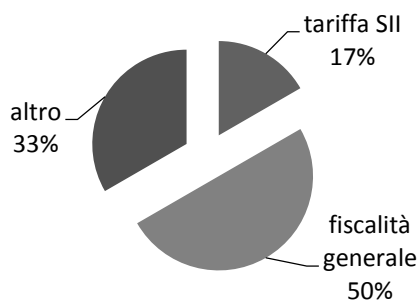
Se è il Gestore del SII, in base a quale provvedimento?



La principale forma di finanziamento (adottata nella metà dei casi) è la fiscalità generale. In parte avviene anche attraverso la tariffa del SII, mentre per quanto riguarda la voce "Altro" viene specificato quanto segue:

- in 5 casi tariffa/fondi comunali;
- in un caso il gestore riceve un corrispettivo dal Comune per il servizio prestato;
- in un caso bilancio comunale;
- in un caso non sono coperti.

Con quale forma di finanziamento sono coperti i costi del servizio?

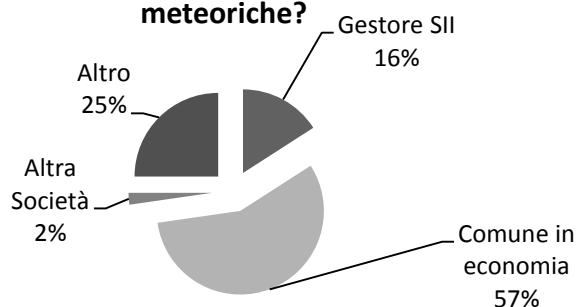


Fognatura bianca

In poco più della metà dei casi (57%) sono i Comuni ad occuparsi della gestione della fognatura bianca, mentre solo in alcuni casi (16%) il Gestore risulta essere il soggetto incaricato. Nel 33% la situazione è abbastanza eterogenea, come dettagliato nella voce "Altro":

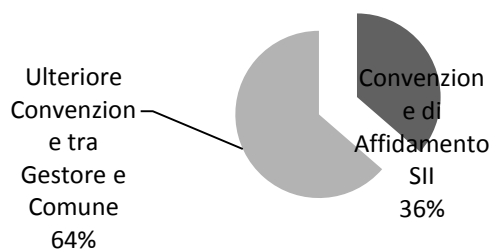
- in 4 casi "Comuni e/o Consorzi di bonifica";
- in un caso tranne che per un comune (capoluogo della provincia) il servizio è affidato al gestore del SII;
- in un caso il gestore per un comune (capoluogo della provincia), negli altri i Comuni in economia o società di gestione dei rifiuti;
- in un caso in alcuni comuni la gestione viene fatta in economia, in altri viene dato l'incarico al Gestore del SII;
- in un caso se ne occupa prevalentemente il comune ad eccezione di alcuni impianti di sollevamento delle acque bianche relativi a vasche di prima pioggia;
- in tre casi vengono indicati i Comuni;
- in un caso viene specificato che non esiste fognatura bianca;
- in un caso per due bacini tariffari il gestore e in uno il comune.

Chi si occupa della gestione delle acque meteoriche?



Nel caso in cui sia il gestore a gestire la fognatura bianca, in più della metà dei casi avviene in base ad una ulteriore convezione tra Gestore e Comune, mentre in circa un terzo dei casi in base alla convezione di affidamento del SII.

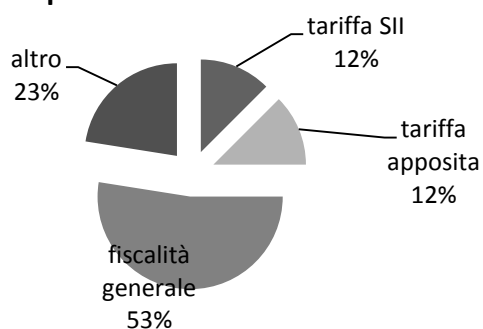
Se è il Gestore del SII, in base a quale provvedimento?



La forma di finanziamento prevalente è quella della fiscalità generale, in alcuni casi avviene anche attraverso tariffa apposita o tariffa del Servizio Idrico Integrato. Per la voce "Altro" viene specificato quanto segue:

- in 5 casi fondi comunali;
- in un caso bilancio comunale;
- in un caso solo la gestione di alcuni impianti di sollevamento di alcuni comuni ricade in tariffa;
- in un caso di pertinenza dei singoli Comuni.

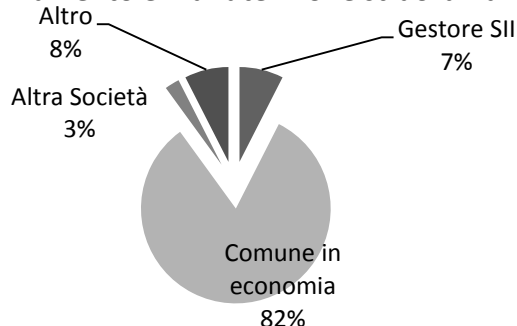
Con quale forma di finanziamento sono coperti i costi del servizio?



Nella quasi totalità dei casi gli investimenti per potenziamento e manutenzione straordinaria sono sostenuti dai Comuni (82%), e in pochi casi dal Gestore o altro società. Per la voce "altro" è stato specificato quanto segue:

- in due casi i Comuni;
- in un caso comuni o consorzi di bonifica.

Chi sostiene gli investimenti per potenziamento e manutenzione straordinaria?



Elencazione delle criticità segnalate.

Sono state rilevate le seguenti criticità:

- in alcuni casi si è cercato di far contribuire i Comuni agli investimenti sulle fognature miste in quota percentuale;
- rimbalzo di competenza e responsabilità tra Gestori, Comuni e Consorzi Irrigui nell'affrontare le problematiche gestionali e, in particolare, nei casi di allagamento;
- la manutenzione non viene eseguita, se non in caso di malfunzionamento;
- il Comune reclama al gestore interventi anche su reti bianche, o comunque su reti miste per problemi idrogeologici, non meglio definiti nei contratti e coperti da tariffa. Oggi si pone il problema anche banale della pulizia caditoie stradali, che non viene più fatta, parecchie cause di esondazioni sono dovute più a questa scarsa manutenzione che a problemi strutturali di rete. Alcune "bombe d'acqua" sul territorio hanno evidenziato problemi che sono meglio ascrivibili a problemi generali di bonifica, in un territorio prettamente agricolo. Scarso o pressoché nullo è il coordinamento con i Consorzi di Bonifica locali tra Ato, gestori e comuni.
- fenomeni di allagamento dovuti al rigurgito delle reti miste;
- fenomeni di allagamento dovuti al rigurgito delle reti miste/bianche; mancanza capacità tecniche e finanziarie dei Comuni, con conseguente necessità di intervenire anche sulle fognature bianche a cura del gestore e a carico della tariffa del SII;
- scarichi acque derivanti dagli impianti di Pump&Treat installati per la bonifica delle acque di falda nell'ambito dell'ex sito di interesse nazionale del bacino di un fiume;
- mancanza di una normativa chiara che consenta di definire l'Ente responsabile della programmazione e della gestione delle acque meteoriche;
- criticità per carenza di risorse finanziarie e assenza di attrezzature e personale qualificato nei comuni; generale insufficienza all'idoneo smaltimento delle acque meteoriche sia da parte delle reti bianche che miste;
- mancanza normativa per tariffazione trattamento carichi inquinanti veicolati dalle acque meteoriche;
- diluizione dei reflui collettati agli impianti di depurazione (acque parassite);
- la presenza delle reti miste in gran parte dei comuni, determina allo stato attuale criticità nella riscossione da parte del gestore dei costi sostenuti ante 2011 per il trattamento delle acque meteoriche;
- la gestione delle reti meteoriche era oggetto di affidamento connesso con la gestione delle reti fognarie nere nelle convenzioni in essere precedentemente all'affidamento del servizio al gestore, la sentenza TAR Lombardia del Febbraio 2014 (ricorso 600/2013) ha confermato che non possano essere poste a carico della tariffa di SII i costi di gestione delle opere fognarie meteoriche; allo stato attuale le amministrazioni comunali dovrebbero farsi direttamente carico della gestione di tali opere oppure procedere alla formalizzazione di contratti specifici; il gestore alla data attuale non ha formalizzato con nessuna amministrazione comunale contratti onerosi per la gestione di tali opere, di fatto quindi il settore non risulta essere presidiato;
- criticità per lo smaltimento delle acque meteoriche in caso di precipitazioni di forte intensità e breve durata;

- difficile individuare responsabilità e competenza della quota acque meteoriche (molti contenziosi in essere);
- carente manutenzione ordinaria e straordinaria dei ricettori a cielo aperto (rete di scolo primaria/secondaria e tombinature stradali) da parte dei soggetti competenti;
- responsabilità per danni a persone/cose, derivanti da situazioni di insufficienza funzionale/non conformità che richiedono interventi estranei alle responsabilità contrattuali del gestore SII, tale criticità è riferibile in particolare alla gestione dei sollevamenti connessi a sottopassi stradali e di manufatti quali caditoie e relativi pozzetti, vasche di laminazione e vasche di prima pioggia;
- carenza di adeguata cartografia delle reti fognarie bianche che non consente di stabilire in modo adeguato la competenza degli interventi (spesso in emergenza) con conseguente confusione gestionale a discapito dell'utenza;
- solo nelle nuove lottizzazioni esistono tratti di fogna bianca e nera separata;
- responsabilità per incidenti dovuti a manufatti deteriorati o assenti; responsabilità nella gestione dei sollevamenti connessi a sottopassi stradali (competenza della strada più che della fognatura); definizione del punto di consegna; reperimento risorse per interventi di realizzazione/potenziamento reti bianche particolarmente onerosi; difficoltà ad imputare ai Comuni i costi di potenziamento acque meteoriche; in montagna difficoltà a pulire griglie trasversali che non possono essere paragonate alle caditoie di città; alcuni tratti di fognature meteoriche/miste raccolgono anche canali di bonifica;; responsabilità infortuni; richieste/pretese dei comuni di gestione da parte del gestore del SII anche dei sollevamenti dei sottopassi stradali.

7. OSSERVAZIONI E PROPOSTE

La situazione descritta è il risultato della non completa riorganizzazione della gestione del servizio idrico in Italia, e delle non sempre armonizzate disposizioni normative tra norme comunitarie, nazionali e regionali.

Il quadro che si delinea è il seguente.

Da un lato, l'attuale non completa assoggettabilità alla tariffa degli oneri connessi con la gestione delle reti per acque esclusivamente meteoriche, porta le società di gestione a non gestire il servizio se non a fronte di ristoro dei costi da parte dell'amministrazione locale, con la difficoltà, peraltro, che tali attività, non essendo ricomprese nella definizione di servizio idrico, non possono essere affidate al gestore dall'EGATO, ma restano di competenza delle amministrazioni locali.

Dall'altro la cronica mancanza di risorse economiche ed, a volte, anche tecniche, che non permette alle amministrazioni locali di garantire una gestione di livello qualitativo almeno sufficiente.

Il risultato è, spesso, la non chiarezza delle funzioni e delle connesse responsabilità in caso di danni arrecati alle proprietà altrui in caso di disservizio, unita alla carenza nella qualità del servizio erogato che, in molti casi, si limita alla gestione dell'emergenza, o poco più.

L'indagine svolta mostra un quadro di comportamenti molto eterogeneo, che richiede un intervento regolatorio nazionale a tutela della popolazione nel suo insieme.

Tale intervento regolatorio dovrebbe porre l'accento alla definizione di quale sia il soggetto pubblico titolare della funzione di programmazione ed affidamento, e quali risorse economiche si possano utilizzare per coprirne convenientemente i costi di gestione.

Dal punto di vista ingegneristico si evidenzia che il servizio di gestione delle reti fognarie per la raccolta esclusiva delle acque meteoriche è servizio affine al Servizio Idrico Integrato, sia per tipologia di manufatti sia per le molteplici interconnessioni, a volte anche obbligate, tra le infrastrutture.

Gli scenari gestionali possibili sono i seguenti:

- a. mantenere la responsabilità sulla singola amministrazione comunale, con oneri coperti dalla fiscalità generale (corrispondente all'attuale configurazione più frequentemente rilevata, fonte dei descritti disservizi);
- b. trasferire la competenza e la responsabilità all'EGATO, con oneri coperti dalla fiscalità generale: in questo modo l'EGATO affida nelle forme previste dalla legge il servizio di gestione delle reti per acque meteoriche (compresa la pulizia delle caditoie stradali), ed i comuni versano le quote necessarie alla copertura dei costi del servizio (rappresenta la "estensione" dell'attuale comportamento dei comuni più grandi alla generalità del territorio dell'ATO; rimarrebbero alcune criticità, legate alla raccolta dei fondi);
- c. trasferire la competenza e la responsabilità all'EGATO, ma con oneri coperti da apposita "quota dedicata" inserita nella bolletta dell'acqua e riscossa dal gestore (modello più evoluto ed efficiente; genera, però, una nuova "tassa sulla pioggia").

Naturalmente altre potrebbero essere le forme organizzative individuate, che prevedano il coinvolgimento, più o meno strutturato, anche di altre istituzioni operative sul territorio, quali i Consorzi di bonifica, le Province, le Regioni (Genio civile regionale). Tutti gli scenari comportano, in misura più o meno importante, la necessità di intervento da parte del legislatore nazionale e di AEEGSI.