quelli di riferimento e il grado di soddisfazione degli utenti; e a tal fine il gestore è tenuto a pubblicare periodicamente i risultati conseguiti, ossia i livelli di qualità raggiunti.

Alla luce anche dell'esperienza maturata nel settore del gas, sarebbe preferibile per il settore idrico che i livelli generali e specifici di qualità fossero definiti direttamente dalle Autorità di Ambito su uno Schema eventualmente predisposto dal Comitato di Vigilanza in collaborazione con le Regioni disponibili e dopo aver consultato il Consiglio Nazionale delle Associazioni dei consumatori.

Indispensabile è inoltre assicurare l'efficacia, oltre che la regolarità e trasparenza, della competizione concorrenziale per la scelta del gestore. A ciò contribuisce l'auspicato perfezionamento delle convenzioni tipo e a ciò deve essere finalizzato anche il Piano d'Ambito nell'affidamento del servizio. Con la gara al "candidato" gestore può infatti essere concesso o richiesto di avanzare, in una logica di competizione, anche proposte integrative e migliorative delle scelte di pianificazione. La scelta di attivare o affidarsi a tale possibilità deve essere esplicita e predeterminata all'organizzazione della gara e ad essa dovrà conformarsi ed essere funzionale la struttura del Piano, secondo le regole che la convenzione deve dettare per collegare la tariffa al raggiungimento degli obiettivi.

Nel percorso di costruzione del Servizio Idrico Integrato va infine affrontato il problema del "canone di concessione". Ad esso è necessario trovare una soluzione per evitare che il funzionamento del sistema che scaturirà dal compimento della riforma rischi di contraddirne i principi e gli obiettivi.

Il "canone di concessione" non è infatti previsto da alcuna norma della legge 36/94. Introdotto nella normativa del Servizio Idrico Integrato da alcune leggi regionali di attuazione della 36/94, è stato generalizzato dalle Convenzioni tipo. E' inoltre previsto dall'art.35 della Finanziaria 2002, nel caso di conferimento della proprietà di reti e impianti ad apposita società di gestione che porrà tali reti e impianti a disposizione dei gestori del servizio *"a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali"*.

Di fronte alla situazione determinata da queste nuove norme sono necessari diversi chiarimenti che devono venire in primo luogo dal Regolamento attuativo del Governo. E' evidente che se il canone fosse dovuto solo nel caso in cui i comuni decidono di costituire l'apposita società a cui conferire la proprietà delle reti, questa scelta risulterebbe inopinatamente incentivata, tanto da trasformarsi da possibilità in regola, facendo gravare inutili costi sulle tariffe del Servizio Idrico Integrato.

0.6 L'attività del Comitato

Il Comitato ha il compito di vigilare sull'applicazione della legge 36/94 con particolare riferimento all'efficienza, all'efficacia e all'economicità del servizio, alla regolare determinazione e al regolare adeguamento delle tariffe e alla tutela degli interessi degli utenti.

Nel perseguire tali obiettivi il Comitato ha mantenuto costanti e proficui rapporti di collaborazione e di consultazione con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio , gli Ato già insediati e le associazioni dei consumatori. Il Comitato ha inoltre reso un rapporto sulla propria attività in apposite audizioni presso le Commissioni Ambiente della Camera e del Senato.

Riguardo all'attività di vigilanza , il Comitato è intervenuto presso gli Ambiti che hanno effettuato l'affidamento senza gara procedendo anche per via giurisdizionale. Il Comitato, tra l'altro, si è occupato anche della corretta applicazione del "Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento" nonché per il rispetto del principio di separazione tra controllo e gestione. E' stata molto significativa l'attività di coordinamento e indirizzo nei confronti degli ATO, così come l'attività conoscitiva e informativa sulla corretta applicazione della L. 36/94. Nel corso del 2001 sono stati,infatti presentati in aggiunta alla relazione al Parlamento, tre Rapporti riguardanti,rispettivamente, "Lo stato di avanzamento della L.36/94", "Lo stato dei servizi idrici" e i "Piani di Ambito". E' stato presentato anche uno studio sui tempi di attuazione della legge.

Il Comitato ha, inoltre, ritenuto importante, per una più rapida ed efficace attuazione della legge, elaborare e rendere disponibile alcuni supporti metodologici riguardanti le convenzioni tipo, la definizione dei piani di ambito, il sistema informativo e la carta dei servizi. Tali strumenti sono tutti in via di completamento mentre è già stato perfezionata e consegnata al Ministro la proposta di aggiornamento del metodo tariffario come da DMLP 1° agosto 1996.

A fronte di tale non indifferente mole di attività occorre sottolineare ,purtroppo, i gravi disagi causati al Comitato da una struttura organizzativa inadeguata e costantemente sotto organico. A tale carenza si unisce la limitatezza delle risorse finanziarie immutate dal 1994 nonostante l'aumentato livello di operatività.

Parte prima – Lo stato dei servizi idrici

1 La dimensione dell'industria dei servizi idrici e i risultati di esercizio(*)

Il riordino dei servizi idrici e la progressiva crescita dell'industrializzazione promossi attraverso l'istituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali e la messa in gara delle gestioni idriche ha finora prodotto solo effetti marginali su principali indicatori economici e strutturali.

Dall'analisi di questi ultimi nel periodo 1994-1996[2], emerge una sostanziale stasi nello sviluppo di un settore che genera un volume d'affari complessivo pari a circa 6400 miliardi di lire, dà occupazione a 49mila addetti e ogni anno attira investimenti pari a circa 3400 miliardi (lire 1998).

Dal 1994 al 1996, il valore del mercato è cresciuto del 3.4%; i risultati migliori sono stati raggiunti nelle fognature (+12.7%) e complessivamente dalle regioni meridionali (+14.7%) e insulari (+24.8%). Tuttavia non si è raggiunto un livello di efficienza soddisfacente e la situazione rimane critica.

La principale evoluzione positiva, in un periodo caratterizzato da un sostanziale immobilismo gestionale-organizzativo, ha riguardato una maggiore capacità di coprire i costi, che ha portato al dimezzamento del deficit precedente.

Nel triennio successivo l'industria mostra una crescita sostenuta. In base alle stime effettuate da uno studio redatto dall'IRS per conto del Comitato e che verrà prossimamente pubblicato, il giro d'affari complessivo, nel 1999, si attesta a 7500 miliardi con un aumento di oltre il 16% rispetto al 1996. Il comparto che registra lo sviluppo più sostenuto è quello della depurazione, i cui canoni sono aumentati in misura consistente nel periodo analizzato e sono stati imposti anche ai residenti dei comuni sprovvisti degli impianti. Nel comparto dell'acquedotto i proventi sono invece aumentati nel triennio considerato di circa il 6-7%.

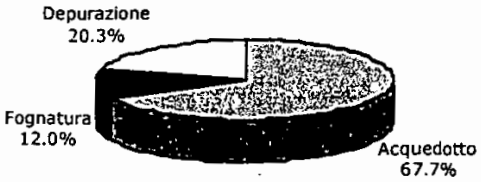
1.1 Il fatturato e i risultati di esercizio

Il fatturato complessivo dell'industria dei servizi idrici in Italia è stato nel 1996 pari a circa 6.400 miliardi di lire, a fronte di un volume di acqua erogata di 6.000 milioni di m^3. Il comparto dell'adduzione e distribuzione (con il 68% dei proventi complessivi) resta di gran lunga più importante della depurazione (20%) e della fognatura (12%) (Figura 1 e Tabella 1).

(*) I dati contenuti in questo capitolo sono estratti da uno studio elaborato da IRS di Milano per il Comitato, la cui pubblicazione avverrà nei prossimi mesi.

[2] *La struttura del Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni 1998 è radicalmente mutata rispetto a quella del 1994 e 1996. Per tali ragioni il contenuto informativo è molto diverso ed alcuni confronti sono di difficile esecuzione. Ad esempio, i dati disaggregati sono disponibili per sole due categorie: Acquedotto e Fognatura/Depurazione. Inoltre, non è più possibile ottenere informazioni concernenti i ricavi, quindi non si hanno stime inerenti il tasso di compertura delle spese ed i risultati di gestione. Pertanto ci si è limitati a commentare i dati relativi agli anni 1994 e 1996 ed aggiornare, solo ove possibile, i costi al 1998.*

Figura 1 - Ripartizione del fatturato (1996)



Fonte: elaborazioni IRS su dati del certificato del Conto Consuntivo dei Comuni 1996 e Federgasacqua 1999

Tabella 1 - Fatturato nell'industria dei servizi idrici, miliardi di lire (1996)

	Acquedotto	Fognatura	Depurazione	Totale
Fatturato	4 323	765	1 296	6 384

Fonte: elaborazioni IRS su dati del Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni 1996 e Federgasacqua (1999)

Nel periodo compreso tra il 1994 e il 1996, il valore complessivo del mercato dei servizi idrici è cresciuto del 3.4%; i segmenti più dinamici sono risultati quello fognario, cresciuto del 12.7% e quello della depurazione (9.7%), mentre l'adduzione si è mantenuta sostanzialmente stabile. Le spese hanno subito invece una dinamica opposta evidenziando un calo generalizzato (2.4% nella depurazione e 1.6% nell'adduzione). Tale dinamica ha determinato un netto miglioramento del saldo che comunque rimane negativo.

Al 1996, le spese superano i proventi di oltre 500 miliardi di lire, la responsabilità del disavanzo va attribuita in buona parte al settore fognario le cui perdite sono pari a 370 miliardi, ma consistenti sono anche le perdite del comparto depurazione (168 miliardi). I risultati di esercizio del comparto dell'adduzione e distribuzione risultano, invece, sostanzialmente in pareggio (Tabella 2).

Tabella 2 - Fatturato, spese e risultati di gestione dell'industria dei servizi idrici, miliardi di lire (1996)

	Acquedotto	Fognatura	Depurazione	Totale
Fatturato	4 323	765	1 296	6 384
Spese	4 311	1 135	1 464	6 910
Risultati di gestione	12	-370	-168	-526

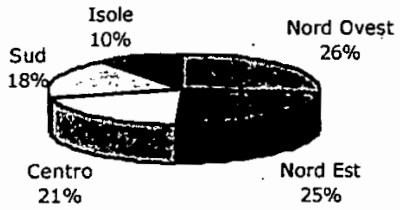
Fonte: elaborazioni IRS su dati del Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni 1996 e Federgasacqua (1999)

In base ai dati relativi al Certificato di Conto Consuntivo dei Comuni al 1998, le spese sono diminuite in media del 3,2% rispetto al 1996, mentre i valori assoluti della variabile evidenziano una distribuzione geografica sostanzialmente omogenea (Figura 3). Anche l'imputazione delle spese tra i diversi settori del servizio è parzialmente mutata. Infatti, se al 1996 i costi relativi ai servizi di Acquedotto ammontavano al 62,4% del totale, nel 1998, tale percentuale diviene del 66%, con una conseguente riduzione della quota dei servizi di Fognatura e Depurazione, che, se nel 1996 si attestavano nel complesso al 37,6%, nel 1998 si riducono al 34% (Figura 2).

Figura 2 – I costi dell'industria dei servizi idrici (1998)



Figura 3 – I costi dell'industria dei servizi idrici per area geografica (1998)



Come già evidenziato il cambiamento nella struttura del Certificato di Conto Consuntivo dei Comuni al 1998 non consente di ottenere informazioni sul fatturato. Tale dato è stato tuttavia stimato a partire dall'incremento delle tariffe che si è registrato nel periodo 1996-99.

Con riferimento alle tariffe per il consumo di acqua, l'incremento si valuta possa essere di circa il 6-7% dal 1996 al 1999. Sulla base di tale incremento, il volume d'affari complessivo del servizio di acquedotto al 1999 si dovrebbe attestare intorno a 4600 miliardi di lire (Tabella 3).

Nel settore della depurazione il canone è aumentato da 300 a 500 lire/m^3 nel biennio 1996-1997 e numerosi comuni hanno di fatto introdotto il pagamento del canone anche in assenza del servizio, come previsto dall'art. 14 della legge 36/94. A ciò va aggiunta l'introduzione dell'IVA (pari al 10%) avvenuta nel corso del 1999. Nel complesso, quindi, si può stimare che i proventi al lordo dell'IVA derivanti dal servizio di depurazione siano aumentati di circa il 54% fino a raggiungere i 2mila miliardi di lire (Tabella 3).

Sul settore fognatura ha pesato principalmente l'introduzione dell'IVA con un aggravio del 10% e nel complesso i proventi del settore dovrebbero essersi attestati a circa 850 miliardi (Tabella 3).

Il giro d'affari complessivo dell'industria dei servizi idrici risulta pari a circa 7500 miliardi nel 1999. I proventi dell'industria risulterebbero aumentati di oltre il 16% rispetto al 1996.

Tabella 3- Dinamica dei proventi tra il 1996 e il 1999 (miliardi di lire)

	1996	1999	Variazione %
Acquedotto	4 323	4 600	6.4
Fognatura	765	850	11.1
Depurazione	1 296	2 000	54.3
Totale	**6 384**	**7 450**	**16.7**

1.2 Gli addetti del settore idrico

- L'analisi dell'occupazione nel settore dei servizi idrici è stata condotta utilizzando diverse fonti, con l'obiettivo di fornire un quadro complessivo del numero di addetti al 1996. Per il computo dell'occupazione complessiva in quell'anno sono stati utilizzati in modo integrato i dati del Censimento Intermedio dell'Industria e dei Servizi e quelli tratti dal Conto Consuntivo dei Comuni.

Sono stati utilizzati i dati del Censimento per gli addetti delle imprese pubbliche operanti in ogni comparto dell'industria dei servizi idrici e delle imprese private solo per la distribuzione e adduzione. I dati del Conto sono stati, invece, utilizzati per le gestioni in economia e per le gestioni private di fognatura e depurazione.

Tale metodologia ha condotto a stimare un'occupazione complessiva pari a circa 22mila addetti di cui oltre 13mila (pari al 64% del totale) nel comparto dell'adduzione e distribuzione (Tabella 4). I restanti 8mila sono solo parzialmente attribuibili in modo distinto ai comparti della depurazione e della fognatura: la relativa informazione è infatti disponibile solo per le gestioni in economia e per le imprese private, mentre il dato del Censimento intermedio dell'industria e dei servizi risulta aggregato. A titolo indicativo: nelle sole gestioni in economia il comparto fognario e della depurazione assorbe oltre 5mila addetti, percentuale simile a quella dei servizi di acquedotto; un'equa distribuzione è altresì presente tra i settori di attività delle imprese private.

Tabella 4 - Ripartizione settoriale degli addetti per tipologia di soggetto (1998)

	In economia	%	Private	%	Pubbliche	%	Totale	%
Acquedotto	5.507	52.2%	975	54.0%	7397	78.2%	13879	63.6%
Fognatura e depurazione	5.053	47.8%	829	46.0%	2058	21.8%	7940	36.4%
Totale	**10.560**	**100.0%**	**1804**	**100.0%**	**9455**	**100.0%**	**21819**	**100.0%**

Fonte: elaborazioni IRS su dati ISTAT, 1999 Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni, 1998

La Tabella 5 illustra la distribuzione sul territorio nazionale degli occupati del settore idrico. La Puglia occupa il maggior numero di addetti, seguita da Piemonte e Lombardia.

Tabella 5 - Addetti alle unità locali per regione e per settore (1998)

	Acquedotto	Fognatura e depurazione	Totale	n. di addetti ogni10.000 abitanti
Piemonte	1153	1699	2852	6.7
Valle d'Aosta	36	40	76	6.3
Lombardia	1422	976	2398	2.7
Trentino A.A.	480	279	759	4.6
Veneto	44	64	108	1.2
Friuli V.G.	576	679	1255	2.8
Liguria	118	504	622	5.3
Emilia Romagna	473	608	1081	2.7
Toscana	846	444	1290	3.7
Umbria	170	160	330	4.0
Marche	362	325	687	4.7
Lazio	540	365	905	1.7
Abruzzo	250	400	650	5.1
Molise	106	123	229	7.0
Campania	965	310	1275	2.2
Puglia	3638	36	3674	9.0
Basilicata	623	108	731	12.0
Calabria	398	364	762	3.7
Sicilia	1422	221	1643	3.2
Sardegna	258	235	493	3.0
Italia	**13879**	**7940**	**21819**	**3.8**

Fonte: elaborazioni IRS su dati ISTAT, 1999, Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni, 1998

1.3 Gli investimenti in opere per il settore idrico

Lo stato dei servizi idrici nel nostro Paese appare piuttosto carente in tutte e tre le fasi relative del ciclo dell'acqua: adduzione e distribuzione, trasporto delle acque reflue e trattamento degli scarichi.

Le principali criticità si trovano:

- nell'insufficiente approvvigionamento potabile che riguarda il 35% della popolazione;
- nell'elevata percentuale di acqua dispersa nella fase che va dall'adduzione alla erogazione agli utenti;
- in importanti problemi di natura qualitativa;
- nella limitata copertura territoriale dei servizi di fognatura e depurazione che servono rispettivamente solo il 52.5% e il 65% della popolazione;
- nell'elevato numero di irregolarità riscontrato nel trattamento degli scarichi;
- nel mancato adeguamento alle normative comunitarie del servizio di depurazione sia in termini di copertura del servizio che di tipologia di trattamento.

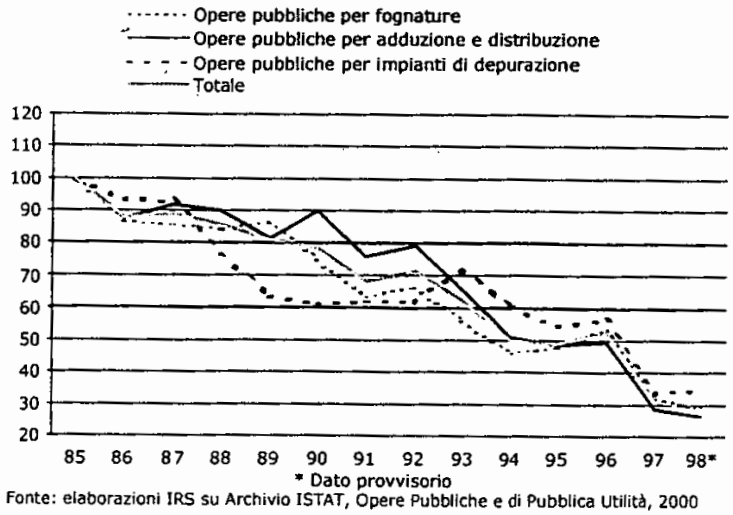
Se in parte tali deficit possono essere attribuiti alle inefficienze gestionali, sicuramente essi testimoniano anche un'elevata carenza di infrastrutture idriche, la mancanza di adeguamento di quelle esistenti e una scarsa manutenzione ordinaria e straordinaria.

Nonostante le carenze infrastrutturali dell'industria, negli ultimi 15 anni gli investimenti in opere pubbliche per il settore idrico risultano limitati e in forte calo. Nel

complesso nel periodo 85-98 si sono investiti quasi 48mila miliardi, pari al 18% di quanto si è speso complessivamente in opere pubbliche. Preoccupante è la flessione nella spesa per investimenti nel settore idrico che risulta molto più consistente di quella realizzata nel più generale aggregato delle opere pubbliche: in volume, posta pari 100 la spesa per investimenti del 1985, nel 1998 essa scende a 29. L'incidenza degli investimenti idrici rispetto alla totalità delle opere pubbliche è scesa, nel sottoperiodo 92-98 dal 21% al 15%. Se sicuramente le note vicende legate a tangentopoli e le politiche restrittive legate al risanamento del bilancio pubblico hanno inciso di più sull'industria "verde" che su altri comparti, tuttavia altri elementi hanno concorso nel determinare il brusco rallentamento, evidenziando una preoccupante disattenzione nei confronti della risorsa idrica (Figura 4 e Figura 5).

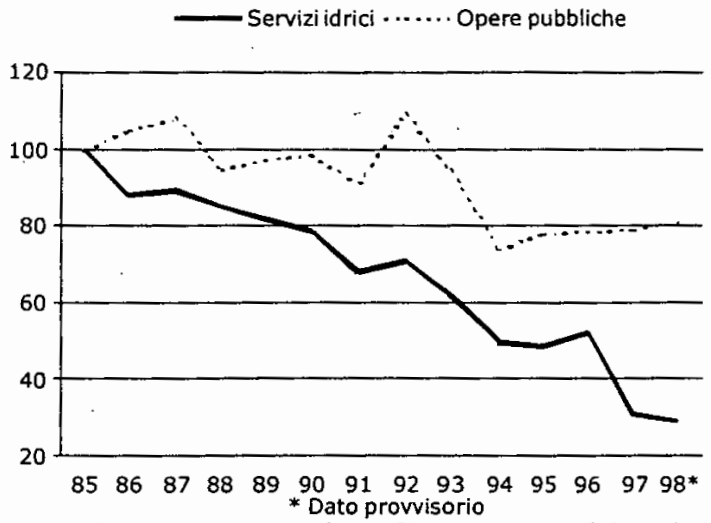
Se, in generale, il settore dei servizi idrici mostra serie carenze, queste risultano particolarmente gravi in alcune aree del paese: le regioni del Sud e le due isole maggiori soffrono di gravi deficit infrastrutturali, di una rete acquedottistica e fognaria in pessime condizioni (si pensi al volume di acqua dispersa), nonché di una strutturale sottodotazione di impianti di depurazione. Tuttavia l'attenzione rivolta a queste regioni dal 1985 al 1998 è risultata particolarmente scarsa. Nel complesso al Sud si è speso meno che al Nord in opere infrastrutturali per il settore idrico: l'investimento pro-capite nel periodo cumulato ammonta a sole 679mila lire contro una media nazionale di 830mila (Tabella 6). Particolarmente forte è il divario negli investimenti nella rete fognaria per la quale nel Mezzogiorno si sono spese quasi il 20% di risorse in meno

. Figura 4 –Dinamica degli investimenti nell'industria dei servizi idrici (1985=100)



Fonte: elaborazioni IRS su Archivio ISTAT, Opere Pubbliche e di Pubblica Utilità, 2000

Figura 5 –Gli investimenti complessivi nell'industria dei servizi idrici (1985=100)

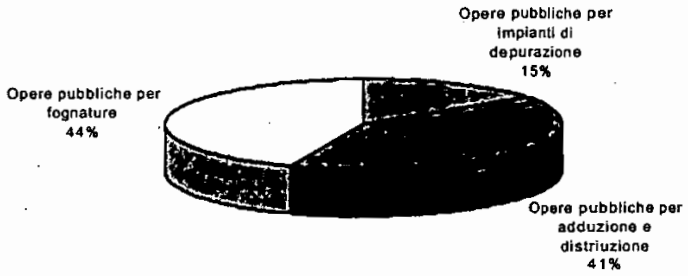


Fonte: elaborazioni IRS su Archivio ISTAT, Opere Pubbliche e di Pubblica Utilità, 2000

In generale si evidenzia un'elevata varianza nella spesa pro-capite fra regioni diverse: si passa dalla Puglia con sole 333mila lire pro-capite in 14 anni, alla Valle d'Aosta con quasi 3 milioni a testa.

Con riferimento ai singoli settori dell'industria dei servizi idrici, emerge che le opere riguardanti la rete fognaria hanno assorbito il 44% delle risorse complessive spese nel periodo 85/98, quelle relative alla rete di distribuzione e adduzione il 41% e infine il rimanente 15% è stato speso in impianti di depurazione, sia per la costruzione di nuovi che per l'adeguamento di quelli esistenti (Figura 6). Il brusco rallentamento nel volume di risorse destinate al settore idrico coinvolge tutti e tre i settori: in tutti i comparti gli investimenti mostrano infatti un trend marcatamente discendente. Nei comparti fognario e dell'acquedotto si è realizzata la più sensibile contrazione della spesa (-43% fra il sottoperiodo 85/91 e 92/98) (Figura 5).

Figura 6 - Gli investimenti pubblici nell'industria dei servizi idrici (1985-1998*)



*Per il 1998 il dato è provvisorio
Fonte: elaborazioni IRS su archivio ISTAT, Opere Pubbliche e di Pubblica Utilità, 2000

Dopo anni nei quali, nonostante le notevoli carenze infrastrutturali, gli investimenti del settore hanno continuato a diminuire in misura consistente, addirittura più rapidamente della media delle opere pubbliche, potrebbe profilarsi finalmente un'inversione di tendenza. E' ragionevole immaginare che la crescita parallela degli investimenti e delle entrate potrebbe essere uno dei primi risultati dell'introduzione dei nuovi meccanismi tariffari (*price-cap*). Questi ultimi, legando la crescita tariffaria all'effettiva realizzazione di investimenti sulle reti e strutture, potrebbero infatti agevolare il finanziamento di interventi di manutenzione straordinaria e sostituzione degli impianti. Se così fosse, si dovrebbe osservare un'inversione di tendenza nel flussi di investimento parallelamente all'implementazione della legge 36/94.

Tuttavia, fino al 1998 l'incremento degli investimenti stenta a manifestarsi, nonostante gli aumenti delle tariffe: dal 1995 l'incidenza della spesa idrica sui bilanci delle famiglie è passata dal 0.32% allo 0.47 dell'inizio del 1999. La crescita più accentuata si è verificata nel 1997, anno in cui la tariffa ha subito graduali ritocchi che l'hanno portata a raggiungere un rincaro medio del 13.5% su base annua. Nel 1998, la crescita è risultata più modesta, ma comunque superiore al 3%.

Se l'aumento delle entrate si tradurrà almeno in parte - come è probabile, oltre che auspicabile - in una crescita delle risorse destinate agli investimenti per l'adeguamento di impianti, reti e strutture attualmente ampiamente insufficienti, si sarà fatto un primo passo significativo ma ancora inadeguato alla soluzione dei notevoli problemi ancora presenti nel sistema idrico italiano.

Tabella 6 – Lavori pubblici eseguiti nel settore idrico 1985-98

	Miliardi di lire	%	Investimento medio per ab. in milioni
Piemonte	3 382	7.1	787.5
Valle d'Aosta	355	0.7	2 977.9
Lombardia	6 566	13.8	733.0
Trentino A.A.	2 288	4.8	2 490.3
Veneto	3 621	7.6	813.1
Friuli V.G.	2 342	4.9	1 974.3
Liguria	2 163	4.5	1 310.3
Emilia Romagna	4 163	8.7	1 057.1
Toscana	2 485	5.2	705.0
Umbria	601	1.3	724.2
Marche	1 073	2.2	741.4
Lazio	3 136	6.6	601.1
Abruzzo	1 397	2.9	1 096.6
Molise	449	0.9	1 359.2
Campania	3 896	8.2	673.4
Puglia	1 360	2.9	332.8
Basilicata	1 120	2.3	1 842.3
Calabria	1 397	2.9	673.7
Sicilia	2 815	5.9	551.8
Sardegna	3 105	6.5	1 867.4
Nord Ovest	12 466	26.1	829.8
Nord Est	12 413	26.0	1 182.7
Centro	7 295	15.3	662.1
Sud	9 620	20.2	679.4
Isole	5 920	12.4	875.3
Italia	**47 715**	**100.0**	**830.4**

* Per il 1998 il dato è provvisorio

Fonte: elaborazioni IRS su Archivio ISTAT, Opere Pubbliche e di Pubblica Utilità, 2000

1.4 La struttura dell'offerta

Con la legge 36/94 si è aperta la strada al riordino dei servizi idrici e all'industrializzazione del sistema, i gestori si trovano quindi ad affrontare un contesto profondamente mutato e caratterizzato da una maggiore concorrenza e da una più stringente richiesta di qualità del servizio.

Il nascente mercato dell'acqua suscita interessi crescenti, non solo da parte di operatori e imprese nazionali, ma anche da parte di concorrenti internazionali. Il mercato che si apre è, infatti, di indubbio interesse: si stima che potrà raggiungere un valore pari a 15mila miliardi di lire di fatturato nel giro di pochi anni.

Il passaggio, però, da un'ottica di mera distribuzione di un prodotto a quella della fornitura di un servizio, rende necessaria una maggiore attenzione agli aspetti gestionali con effetti positivi su qualità ed efficienza.

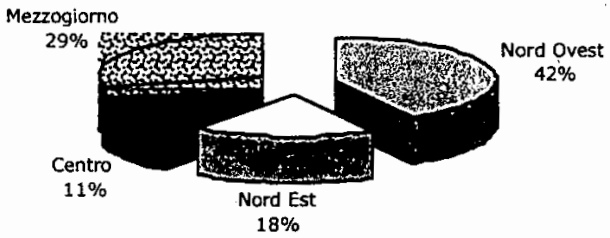
L'assetto gestionale-organizzativo dell'industria risente tuttora della lentezza del processo di riforma, per cui la gestione risulta tuttora fortemente frammentata fra un numero elevato di soggetti diversi tra loro; le gestioni in economia continuano a rappresentare la modalità di gestione prevalente e la penetrazione delle imprese private rimane alquanto limitata.

Tracciare il quadro complessivo degli assetti gestionali è impresa ardua. In attesa della nuova indagine ISTAT, il cui rilascio è previsto per il 2002, gli ultimi dati organici

disponibili risalgono all'indagine del 1987. Una fotografia più recente fa riferimento ai dati del Conto Consuntivo dei Comuni del 1996 che permettono di ricostruire con sufficiente precisione il rilievo delle varie tipologie di gestori con riferimento sia alla popolazione servita che ai principali indicatori economici.

Nel complesso i servizi idrici in Italia nel 1999 risultano gestiti da più di 8100 soggetti indipendenti[3]. Il maggior numero di gestori è concentrato nelle regioni del Nord (60% dei gestori), mentre nel Mezzogiorno e nel Centro si collocano rispettivamente il 29% e l'11% (Figura 7).

Figura 7 - Gestori di servizi idrici per ripartizione territoriale



Fonte: ISTAT, 2000

Si tratta per lo più di gestori di piccola dimensione: quasi l'89% dei gestori dispone di meno di 10 impianti, quasi il 9% si colloca nella fascia tra 10 e 29 impianti, mentre solo circa il 2% dispone di un numero di impianti superiore a 30.[4] (Tabella 7).

Tabella 7 - Gestori di servizi idrici per numero di impianti gestiti e per ripartizione territoriale

	Fino a 9 impianti	10-29 impianti	Oltre 30 impianti	Totale
Nord Ovest	89.80	8.70	1.50	100
Nord Est	84.55	11.69	3.76	100
Centro	77.68	17.28	5.04	100
Mezzogiorno	94.78	4.20	1.02	100
Italia	**88.91**	**8.92**	**2.17**	**100**

Fonte: ISTAT, 2000

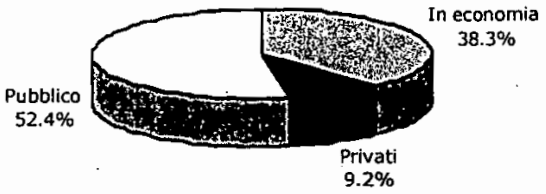
Il settore è ulteriormente disomogeneo a causa della diversa natura dei soggetti coinvolti. Tuttavia la ricostruzione del quadro d'assieme del sistema con riferimento alle diverse tipologie gestionali risulta difficile: gli ultimi dati organici disponibili risalgono all'indagine pubblicata dall'Istat nel 1987. Secondo lo studio IRS, che ha elaborato i dati del Conto Consuntivo e di quelli provenienti dalla Federgasacqua e Confservizi-Cispel, le gestioni dirette in economia continuano a ricoprire un ruolo preponderante:

[3] *ISTAT, 2000.*

[4] *L'ISTAT conta come unico impianto le reti di distribuzione e le reti fognarie per ciascun comune.*

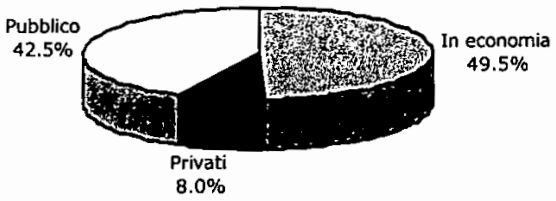
servono quasi il 50% della popolazione, realizzano poco più del 38% dei proventi e occupano il 56.5% degli addetti complessivi. Esse sono più frequenti nel comparto fognario, nel Mezzogiorno e nei comuni di piccole dimensioni (Figura 8, Figura 9, Tabella 8).

Figura 8 - Distribuzione percentuale dei proventi



Fonte: elaborazioni IRS su dati del certificato del Conto Consuntivo dei Comuni 1996 e Federgasacqua 1999

Figura 9 - Distribuzione percentuale della popolazione



Fonte: elaborazioni IRS su dati del certificato del Conto Consuntivo dei Comuni 1996

Tabella 8 - Addetti al settore idrico per tipologia gestore (1996)

	% gestioni in economia	% imprese pubbliche	% imprese private	Totale
Nord Ovest	61.7	24.1	14.2	100.0
Nord Est	52.0	41.5	6.5	100.0
Centro	55.8	32.8	11.5	100.0
Sud	57.6	33.8	8.6	100.0
Isole	52.0	38.6	9.4	100.0
Italia	**56.5**	**33.3**	**10.2**	**100.0**

Fonte: elaborazioni IRS su dati ISTAT, 1999 e su dati dei Certificati del Conto Consuntivo dei Comuni, 1996

Le gestioni industriali pubbliche, che complessivamente servono il 42.5% della popolazione e realizzano il 52.4% dei proventi, occupano il 33.3% degli addetti.

Le imprese private, infine, servono appena l'8% della popolazione realizzando il 9.2% dei proventi e occupando circa il 10.2% degli addetti. Essi si vanno affermando soprattutto nel settore della depurazione, nel quale operano con contratti di conduzione tecnica di impianti piuttosto che con contratti di concessione, per cui non possono considerarsi gestori di pubblico servizio.

Il dato delle gestioni pubbliche risulta dunque superiore se al posto della popolazione servita si prende in considerazione il fatturato realizzato; in senso opposto muta invece il peso delle gestioni in economia. I differenziali nei livelli tariffari applicati dalle diverse tipologie gestionali spiegano la differenza riscontrata fra ripartizione della popolazione servita e fatturato. Le gestioni pubbliche (anché perché, come vedremo localizzate prevalentemente nei comuni di maggiori dimensioni) possono generalmente contare su tariffe più elevate rispetto alle gestioni private e a quelle in economia.

Nell'ultimo biennio, gli assetti proprietari e organizzativi esistenti e consolidati da anni hanno finalmente cominciato a trasformarsi in seguito alle innovazioni introdotte dalla legge 36/94. La natura dei soggetti e l'elevata frammentazione della struttura industriale hanno tradizionalmente rappresentato un ostacolo alla competitività in termini sia di qualità che di costi. Gli operatori industriali hanno quindi incominciato ad adeguare le proprie strutture organizzative e finanziarie per poter cogliere le nuove opportunità offerte dall'apertura del mercato e resistere all'ingresso degli operatori stranieri. E' dunque facilmente prevedibile che nei prossimi anni nell'industria idrica continueranno a realizzarsi aggregazioni e accordi tesi al raggiungimento di una dimensione aziendale congrua. Va comunque rilevato come la lunga e faticosa gestazione del disegno di legge sulla liberalizzazione dei servizi locali non abbia certamente contribuito ad accelerare la trasformazione del settore.

2 Stato di attuazione della legge 36/94

Come noto, la legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche" ha lo scopo di riorganizzare il sistema dei servizi idrici in Italia, stabilendo una netta separazione di ruoli tra l'attività di indirizzo e controllo e quella più propriamente gestionale.

Per superare la frammentazione che caratterizza l'organizzazione e la gestione dei servizi, la legge ha previsto con l'integrazione *territoriale* la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e l'integrazione *funzionale* delle diverse attività del ciclo dell'acqua nel servizio idrico integrato.

A livello centrale la legge prevede due elementi fondamentali per la riforma:

- l'individuazione di un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento che il gestore del servizio idrico integrato deve applicare come base per la tariffa del servizio idrico integrato (art.13);
- la disciplina delle modalità di affidamento ad un soggetto gestore con carattere industriale del servizio idrico integrato.

A livello locale la legge attribuisce alle Regioni il compito di emanare disposizioni per l' individuazione e delimitazione degli ATO (art.8) e di adottare una convenzione tipo, mentre a Province e Comuni spettano l'organizzazione e l'affidamento della gestione del servizio idrico, secondo forme e modi di cooperazione previsti da leggi nazionali e regionali.