ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXII
n. 3

RELAZIONE

SULLO STATO DEI SERVIZI IDRICI IN ITALIA

(Anno 2002)

(Articolo 22, comma 3, lettera g), *della legge 5 gennaio 1994, n. 36)*

Presentata dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Trasmessa alla Presidenza il 18 luglio 2003

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

Indice

0 SINTESI DELLA RELAZIONE 9

0.1 LE AZIONI INTERNAZIONALI NELL'ANNO MONDIALE DELL'ACQUA 9
0.2 STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 36/94 11
0.3 LA SITUAZIONE DEI SERVIZI IDRICI: I RISULTATI DELLE RICOGNIZIONI 11
0.4 INVESTIMENTI E TARIFFE NEI PIANI DI AMBITO 12
0.5 AFFIDAMENTI E RAPPORTO CON I GESTORI 13
0.6 RIFLESSIONI SUL PROCESSO DI NORMAZIONE ED ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO 15
0.7 L'ATTIVITÀ DEL COMITATO 18

1 IL CONTESTO ISTITUZIONALE E FISICO 21

1.1 LE AZIONI INTERNAZIONALI NELL'ANNO MONDIALE DELL'ACQUA 21
1.1.1 La risorsa e lo stato dei servizi 22
1.1.2 L'attenzione del summit di Johannesburg sui temi dell'acqua 25
1.1.3 L'Anno Mondiale dell'Acqua e il Terzo Forum Mondiale sull'Acqua, Kyoto 2003 25
1.1.4 I temi all'ordine del giorno 27
1.2 IL DUPLICE PROBLEMA FISICO: DIFESA DALLE ACQUE E SCARSITÀ DI ACQUA. 28
1.3 LA DISTRIBUZIONE DELL'ACQUA POTABILE IN ITALIA NEL 1999 (ISTAT) 30
1.3.1 La distribuzione dell'acqua potabile 31
1.3.2 I gestori dei servizi idrici 39

2 STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 36/94 41

2.1 LE LEGGI REGIONALI 43
2.2 GLI ATO INSEDIATI 46
2.3 STATO D' AVANZAMENTO DELLE ATTIVITÀ DEGLI AMBITI 47
2.3.1 Le ricognizioni sullo stato degli impianti e dei livelli di servizio 47
2.3.2 I Piani di Ambito e la scelta della forma di gestione 50
2.4 QUALI SONO STATI I TEMPI NECESSARI AD ATTUARE LA L. 36/94 55
2.5 DATI SUI COSTI E SUL PERSONALE IMPIEGATO 56
2.5.1 Le spese degli ATO insediati 56
2.5.2 Il personale 58

3 LE RICOGNIZIONI 61

3.1 IL SERVIZIO DI ACQUEDOTTO 62
3.2 IL SERVIZIO DI FOGNATURA 74
3.3 IL SERVIZIO DI DEPURAZIONE 81
3.4 CONSIDERAZIONI FINALI 87

4 INVESTIMENTI E TARIFFE NEI PIANI DI AMBITO 89

4.1 CARATTERISTICHE GENERALI DEI PIANI DI AMBITO 90
4.2 STATO E OBIETTIVI DEL SERVIZIO 91
4.3 IL PIANO DEGLI INTERVENTI E RELATIVI INVESTIMENTI 91
4.4 IL MODELLO GESTIONALE NEL PIANO DI AMBITO 93
4.5 LO SVILUPPO TARIFFARIO 94

5 AFFIDAMENTO E GESTIONE DEL SERVIZIO 97

5.1 MODALITÀ DEGLI AFFIDAMENTI EFFETTUATI 97
5.2 LA GARA PER IL SOCIO PRIVATO 98
5.3 LE CONVENZIONI TIPO APPROVATE DALLE REGIONI 104
5.3.1 Analisi delle Convenzioni tipo 105
5.3.2 Aspetti tecnici e tariffari della gestione 107
5.3.3 L'attività di verifica e controllo 108
5.3.4 Garanzie e sanzioni 109
5.4 LA CARTA DEI SERVIZI 111

6 RIFLESSIONI SUL PROCESSO DI NORMAZIONE ED ATTUAZIONE DELLA RIFORMA 115

6.1 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA 115
6.1.1 L'art.35 della Legge Finanziaria 2002 115
6.1.2 La nuova lettera di messa in mora da parte della Commissione della Comunità Europea 116
6.1.3 Il ricorso promosso da alcune regioni sulla legittimità costituzionale dell'art.35 della legge 448/2001 116
6.1.4 La legge Emilia Romagna e il connesso ricorso del Governo 117
6.1.5 La circolare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 18 marzo 2003 120
6.1.6 La modifica del Regolamento della gara 120
6.1.7 La legge delega 120
6.1.8 Il D.M. sulle acque reflue 123
6.2 LA POLITICA DI AVVICINAMENTO AL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO 123
6.2.1 L'influenza dei finanziamenti del QCS 123
6.2.2 La disciplina tariffaria del CIPE 125
6.3 ALCUNI PROBLEMI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO 126
6.3.1 Il calcolo della tariffa e l'adeguamento del DM 1 agosto 1996 126
6.3.2 Il canone di concessione e la sua cartolarizzazione 126
6.3.3 Aspetti problematici del subentro 129
6.3.4 Acque meteoriche e servizio idrico integrato 131

7 ATTIVITÀ DEL COMITATO 133

7.1 VIGILANZA E TUTELA DEL CONSUMATORE 133
7.1.1 Attività di vigilanza 133
7.1.2 Pareri su richiesta di utenti ed associazioni 134
7.2 COMPARAZIONE E DIVULGAZIONE 134
7.3 ANALISI E PROPOSTE 135
7.4 FUNZIONAMENTO DEL COMITATO 136

Indice delle tabelle

TABELLA 1 - ALCUNE DELLE PRINCIPALI INIZIATIVE DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE SUI TEMI DELL'ACQUA 22
TABELLA 2 - PROIEZIONI DEI FUTURI USI DELLA RISORSA IDRICA (DATI IN CHILOMETRI CUBICI DI ACQUA PER ANNO) 24
TABELLA 3 - FABBISOGNO ANNUALE DI INVESTIMENTI PER LE RISORSE IDRICHE 24
TABELLA 4 - STATO ED EVOLUZIONE DELLA DISPONIBILITÀ IDRICA NEGLI INVASI DI ALCUNE REGIONI AL SUD 29
TABELLA 5 - RIPARTIZIONE DEL PRELIEVO IDRICO TRA LE DIVERSE TIPOLOGIE DI USI 30
TABELLA 6 - ACQUA EROGATA, PER REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNO 1999 (V. A. IN MIGLIAIA DI MC, VALORI PERCENTUALI E VALORI PRO CAPITE IN LITRI /ABITANTE * GIORNO) 33
TABELLA 7 - ACQUA FATTURATA PER TIPOLOGIA DI UTENZA, PER REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNO 1999 (V.A. IN MIGLIAIA DI MC E VALORI PERCENTUALI) 34
TABELLA 8 - TOTALE ACQUA FATTURATA PER UTENZA E PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA- ANNO 1999 (V.A. IN MIGLIAIA DI MC E VALORI PERCENTUALI) 35
TABELLA 9 - ACQUA FATTURATA PER TIPOLOGIA DI UTENZA, PER REGIONE - ANNO 1999 (DATI IN MIGLIAIA DI MC) 36
TABELLA 10 - ACQUA FATTURATA PER UTENZA, PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNO 1999 (VALORI PERCENTUALI) 36
TABELLA 11 - ACQUA FATTURATA PER TIPOLOGIA DI UTENZA, PER REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNO 1999 (VALORI PERCENTUALI) 37
TABELLA 12 - ACQUA IMMESSA IN RETE E ACQUA EROGATA, PER REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNO 1999 (VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA DI MC, VALORI PERCENTUALI) 37
TABELLA 13- STATO DI ATTUAZIONE DELLA L.36/94: EVOLUZIONE 2001-2003. INSEDIAMENTO, RICOGNIZIONI, PIANI DI AMBITO E AFFIDAMENTI (PER ATO) 41
TABELLA 14 - INSEDIAMENTI, RICOGNIZIONI, PIANI E AFFIDAMENTI DEGLI ATO AL 30 GIUGNO 2003 42
TABELLA 15- LEGISLAZIONE REGIONALE ATTUATIVA DELLA LEGGE 36/94. 45
TABELLA 16 - POPOLAZIONE E COMUNI CON ATO INSEDIATI 46
TABELLA 17 - STATO DI AVANZAMENTO DELLE RICOGNIZIONI PER REGIONE 49
TABELLA 18 - STATO DI AVANZAMENTO DEI PIANI DI AMBITO PER REGIONE 51
TABELLA 19 - FORME DI GESTIONE PRESCELTE 52
TABELLA 20 - AFFIDAMENTI EFFETTUATI PER REGIONE 53
TABELLA 21 - QUADRO DI SINTESI DELLO STATO DI AVANZAMENTO PER REGIONE 54
TABELLA 22 - LE PRINCIPALI FASI PREVISTE NELL'APPLICAZIONE DELLA L. 36/94 55
TABELLA 23 - TEMPO MEDIO IMPIEGATO DALL'ATO PER LA REALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ PREVISTE DALLA L.36/94 55
TABELLA 24 – SPESA CORRENTE, MEDIA E PER ABITANTE DEGLI ATO (48) SECONDO LA FORMA DI COOPERAZIONE 56
TABELLA 25 – ATO (42): RIPARTIZIONE DELLE SPESE CORRENTI 56
TABELLA 26 – SPESA CORRENTE, MEDIA E PER ABITANTE DEGLI ATO (48) SECONDO LA FORMA DI COOPERAZIONE 57
TABELLA 27 – ATO (42): RIPARTIZIONE DELLE SPESE CORRENTI, PER FORMA DI COOPERAZIONE 57

TABELLA 28 - CONFRONTO DEI COSTI AD ABITANTE DELLE ATTIVITÀ DELLE AUTORITÀ D'ATO E DI ALCUNE AUTORITÀ DI REGOLAZIONE NAZIONALI: AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS (ITALIA) E L'OFWAT (INGHILTERRA E GALLES)... 58
TABELLA 29 - PERSONALE IMPIEGATO NEGLI ATO PER REGIONE 59
TABELLA 30 – TIPOLOGIA DI RISORSA SFRUTTATA 62
TABELLA 31 – COPERTURA DEL SERVIZIO ACQUEDOTTO 64
TABELLA 32 – DOTAZIONE PRO CAPITE LORDA 67
TABELLA 33 – PERDITE DI RETE 69
TABELLA 34 – COPERTURA DEL SERVIZIO DI FOGNATURA (% DI POPOLAZIONE RESIDENTE SERVITA) 75
TABELLA 35 – PERCENTUALE DELLA LUNGHEZZA DI RETI BIANCHE, MISTE E NERE SULLA LUNGHEZZA TOTALE 77
TABELLA 36 – COPERTURA DEL SERVIZIO DEPURAZIONE (% DI POPOLAZIONE RESIDENTE SERVITA) 81
TABELLA 37 – ETÀ DEGLI IMPIANTI 84
TABELLA 38 - INQUADRAMENTO TERRITORIALE DEGLI ATO STUDIATI 89
TABELLA 39 - GLI INVESTIMENTI TOTALI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO - COSTI PRO CAPITE 92
TABELLA 40 - SVILUPPO DELLA TARIFFA REALE MEDIA (€/MC) 94
TABELLA 41 - SVILUPPO DELLA TARIFFA REALE MEDIA PER AREE DI RIFERIMENTO (€/MC) 95
TABELLA 42 – POPOLAZIONE RESIDENTE, SUPERFICIE, VOLUME EROGATO, ESTENSIONE E DOTAZIONE PRO CAPITE DELLE RETI DI ACQUEDOTTO E FOGNATURA, INVESTIMENTI PREVISTI NEGLI ATO ESAMINATI 98
TABELLA 43 – SOCIETÀ AFFIDATARIE, PROCEDURE ADOTTATE E QUOTE MESSE A GARA 100
TABELLA 44 –REQUISITI DEI BANDI, REQUISITI EX D.M. 22/11/2001 E NUMERO AZIENDE ITALIANE CON I REQUISITI RICHIESTI - SINTESI 102
TABELLA 45 – VALUTAZIONE DELLE OFFERTE 104
TABELLA 46 - QCS 2000-2006 ASSE I RISORSE NATURALI - SETTORE "ACQUA E SUOLO" 124

Indice delle figure

FIGURA 1 - ACQUA EROGATA ED IMMESSA IN RETE PER ABITANTE RESIDENTE . ANNO 1999 38
FIGURA 2 - GESTORI DI SERVIZI IDRICI IN ITALIA PER TIPOLOGIA DI NATURA GIURIDICA. – ANNO 1999 40
FIGURA 3 - STATO DI ATTUAZIONE DELLA L.36/94, PER NUMERO DI ATO PREVISTI 42
FIGURA 4 – INSEDIAMENTI, RICOGNIZIONI, PIANI E AFFIDAMENTI DEGLI ATO AL 30 GIUGNO 2003 43
FIGURA 5 – ATO (42): RIPARTIZIONE DELLE SPESE CORRENTI 57
FIGURA 6 - TIPOLOGIA DI RISORSA SFRUTTATA 64
FIGURA 7 - COPERTURA DEL SERVIZIO PER REGIONE 66
FIGURA 8 - DOTAZIONE PRO CAPITE LORDA 68
FIGURA 9 - PERDITE DI RETE 71
FIGURA 10 - LUNGHEZZA PRO CAPITE DELLA RETE DI ADDUZIONE 72
FIGURA 11 - LUNGHEZZA PRO CAPITE DELLA RETE DI DISTRIBUZIONE 72
FIGURA 12 - ETÀ MEDIA PER TIPOLOGIA DI OPERA 74
FIGURA 13 - COPERTURA DEL SERVIZIO DI FOGNATURA (% DI POPOLAZIONE RESIDENTE SERVITA) 76
FIGURA 14: TIPOLOGIA DELLE RETI 79
FIGURA 15: LUNGHEZZA PRO CAPITE DELLE RETI DI RACCOLTA E DEI COLLETTORI (M/AB) 80
FIGURA 16 - ETÀ DELLE RETI DI FOGNATURA 80
FIGURA 17 - COPERTURA SERVIZIO PER REGIONE (% DI POPOLAZIONE RESIDENTE SERVITA) 83
FIGURA 18 - NUMEROSITÀ DEGLI IMPIANTI PER CLASSI DI DIMENSIONE 84
FIGURA 19 -ETÀ MEDIA DEGLI IMPIANTI PER REGIONE 86
FIGURA 20 - DESTINAZIONI DEI FANGHI (COMPOSIZIONE %) 87
FIGURA 21 - EVOLUZIONE DELLA TARIFFA PER AREE DI RIFERIMENTO 96
FIGURA 22 - GLI AFFIDAMENTI DEGLI ATO AL 30 GIUGNO 2003 98

PAGINA BIANCA

0 Sintesi della relazione(*) (**)

0.1 Le azioni internazionali nell'Anno mondiale dell'acqua

Il tema dell'acqua è oggi al centro di una vasta e crescente attenzione: si discutono i temi del diritto all'acqua, delle privatizzazioni e della solidarietà fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo. La competizione negli usi che c'è fra il settore dell'agricoltura, quello dell'energia, dell'industria, e i fabbisogni per lo sviluppo umano e per l'ambiente, sta determinando tensioni sia civili che politiche.

Nel 2002, a Johannesburg, in Sud Africa, si è tenuto il secondo summit mondiale delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo *(WWSD)*[1]. È emerso che 1,2 miliardi di persone nel mondo non hanno accesso all'acqua potabile, e 2,4 miliardi non dispongono di servizi sanitari adeguati. Garantire una fornitura di acqua potabile e servizi sanitari adeguati a più di un miliardo di persone nei prossimi dieci anni è, quindi, un obiettivo cruciale (ed ambizioso) per l'umanità.

Per raggiungere questi obiettivi[2] è necessario realizzare, nei prossimi 25 anni, importanti cambiamenti nella politica di gestione delle risorse idriche- riconoscendo tra l'altro che la risorsa idrica ha un valore e ogni suo uso deve prevedere un prezzo capace di coprire i costi - e procedendo, nei prossimi 30 anni, ad investimenti dell'ordine di 150-180 miliardi di $ a fronte degli attuali 70-80 miliardi di $ l'anno (esclusi quelli per l'industria).

L'Anno Mondiale dell'Acqua e il Terzo Forum Mondiale sull'Acqua, Kyoto 2003

Nel 2000 le Nazioni Unite hanno proclamato il 2003 Anno Mondiale dell'acqua[3] con lo scopo principale di accrescere la consapevolezza e promuovere le iniziative per una migliore gestione e protezione di questa cruciale risorsa.

Dal 16 al 23 marzo, si è tenuto a Kyoto, in Giappone, il terzo forum mondiale sull'acqua[4], organizzato dal *World Water Council*, con la partecipazione di circa 24.000 persone da 182 paesi, al termine del quale sono stati presi oltre 100 impegni sull'acqua.

Il dibattito si è focalizzato intorno al "*Camdessus report*" che prospetta, tra le soluzioni, la sostenibilità dei costi da parte dei gestori e insieme la sostenibilità individuale della tariffa secondo politiche trasparenti di aiuto agli utenti poveri, nell'ambito di una politica di prezzi differenziati, nonché la facilitazione della transizione verso tariffe più elevate tramite un'utilizzazione trasparente e decrescente dei sussidi, laddove utilizzati. Le autorità pubbliche che riformano il servizio idrico dovrebbero, poi, avere un'opzione per l'apertura ai privati secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Altra questione dibattuta riguarda la mancata partecipazione dei diversi soggetti sociali che, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, è connessa a questioni

---

(*) **Il Comitato ringrazia per le informazioni e i dati forniti**: la Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti, l'INEA, l'Istat, il Ministero dell'Economia e delle Finanze -Dip. per le politiche di sviluppo e coesione, la Sogesid S.p.A.

(**) Abbreviazioni: Art.35: Art.35 L.448/2001 - cd. "Legge Finanziaria 2002"; ATO: Ambito Territoriale Ottimale; Comitato: Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche; s.i.i.: servizio idrico integrato

[1] UN (2002). *Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September.* United Nations, New York, 2002.

[2] Sic in *World Water Vision*

[3] United Nations (2000). International Year of Freshwater, 2003. General Assembly resolution 55/196, 20 decembre 2000.

[4] World Water Council. Third World Water Forum. March 2003. Kyoto, Japan.

discriminatorie (per esempio, dare voce alle donne delle collettività locali, dare spazio ai gruppi di minoranza etnica e religiosa).

Alcuni temi emersi a Kyoto, sebbene riferiti ai paesi in via di sviluppo, possono offrire spunti per una riflessione sui servizi idrici nel nostro Paese: diversi paesi hanno lamentato un problema di regolazione e gestione, più che una crisi idrica, ed è stata riconosciuta la necessità di sistemi amministrativi e socio-politici che adottino una gestione integrata con "processi trasparenti e partecipativi che affrontino bisogni umani ed ecologici".

I temi all'ordine del giorno

A fronte dei programmi per assicurare un uso sostenibile della risorsa, sia dal punto di vista ambientale che sociale, la tradizionale finanza pubblica centrale non riesce da sola a fornire i servizi idrici e sanitari a tutta la popolazione. L'applicazione del principio per cui le tariffe coprono i costi costituirebbe il più grande incentivo sia per gli investitori locali che per quelli internazionali. I governi potrebbero offrire una minore quota di finanziamento degli investimenti, liberando così risorse per investimenti in beni pubblici e per sussidiare la parte più povera della popolazione in modo da assicurarle l'accesso ai servizi idrici e sanitari di base.

Molta attenzione viene rivolta anche ai temi delle forme di gestione, in particolare al tema della privatizzazione, e a quelli della regolazione di un servizio svolto inevitabilmente in regime di monopolio.

Il contesto fisico

Il 2002 ed i primi sei mesi del 2003 hanno registrato a livelli storici i due problemi apparentemente antitetici dell'eccesso e della carenza di acqua. La distribuzione delle precipitazioni nell'anno tende a diventare sempre più irregolare, con precipitazioni intense che seguono a periodi prolungati di siccità.

L'estate 2002 è stata caratterizzata da eventi calamitosi che hanno raggiunto l'apice in Europa con le esondazioni della Moldava e dell'Elba ed in Italia con le piene che hanno interessato il Nord Est. Al contempo in quattro regioni del Sud Italia (Basilicata, Puglia, Sicilia e Sardegna) l'emergenza idrica ha raggiunto punte drammatiche. Tuttavia, la crisi idrica del Sud non è dipesa tanto dalla scarsa capacità di invaso dei serbatoi esistenti (3653,71 milioni di mc), quanto piuttosto dall'insufficiente disponibilità della risorsa idrica che si riesce ad immagazzinare (al 2002, volume invasato totale, nei 64 serbatoi considerati, 760,53 milioni di mc).

Per l'estate in corso la situazione sembra, almeno per il Sud, meno drammatica dell'anno 2002. L'inverno piovoso ha permesso di elevare di molto il volume d'acqua invasato con un incremento complessivo del 200%, pur non consentendo il raggiungimento del livello di massimo invaso dei serbatoi. Comunque, pur potendosi escludere le situazioni drammatiche dell'anno scorso, anche nel corrente anno potrebbero verificarsi momenti di insufficiente erogazione al Sud, mentre la prolungata siccità primaverile ha già inferto grossi danni all'agricoltura in tutto il territorio nazionale, in particolare nelle zone della Val Padana.

La distribuzione dell'acqua potabile in Italia nel 1999 (ISTAT)

I recentissimi dati raccolti dall'Istat sui servizi idrici in Italia nel 1999 portano a confermare, anche se i dati sono parzialmente diversi, la rappresentazione strutturale del settore già fornita nelle precedenti Relazioni e ulteriormente illustrata nel presente volume attraverso i risultati delle ricognizioni (Cap. 3). Risultano in particolare:

un'elevata dotazione pro capite di acqua, pari a 267 litri per abitante al giorno; un'elevata percentuale di perdite, da non intendersi tuttavia solo come perdita fisica, comprendendo esse anche le utenze pubbliche non misurate e le derivazioni abusive; la diversità territoriale nella disponibilità di acque e nelle perdite, con il Sud penalizzato sotto ambedue i profili; la frammentazione del settore, che conta 7.856 gestori, di cui l'82% sono ancora rappresentati da gestioni in economia dei comuni.

0.2 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 l'integrazione *territoriale* (con la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali - ATO) e l'integrazione *funzionale* delle diverse attività del ciclo dell'acqua nel servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura e depurazione).

Le Autorità di ATO portano a termine le ricognizioni delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione; successivamente definiscono il Piano per l'adeguamento delle infrastrutture e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio; procedono, infine, all'affidamento del servizio idrico integrato al gestore, di cui devono controllare, poi, l'attività per verificarne la corrispondenza agli obiettivi e ai livelli di servizio stabiliti nel Piano d'Ambito e nella convenzione di gestione.

Sono passati nove anni dall'entrata in vigore della legge 36/94 e la riforma non è ancora completata. Negli ultimi anni, però, si è assistito ad un notevole avanzamento del processo, sia al livello iniziale (insediamento) che agli stadi successivi. Una forte accelerazione si è poi manifestata con l'approvazione della Legge 448/2001 (Finanziaria 2002). Tra i fattori di spinta vi è senz'altro anche l'accesso ai finanziamenti dell'Unione Europea previsti dai Quadri Comunitari di Sostegno (QCS), accesso condizionato al procedere della riforma prevista dalla L.36/94

Attualmente, su 91 ATO previsti ne sono insediati 84, con oltre 54 milioni di abitanti, pari al 94% della popolazione italiana. Le ricognizioni sono terminate in 66 ambiti, corrispondenti al 73% degli ATO complessivi. Più della metà degli ATO insediati (47) è nella fase intermedia della riforma, avendo redatto o già approvato il Piano d'Ambito. Infine, 25 ATO hanno proceduto, con varie scadenze temporali, all'affidamento della gestione del s.i.i..

Complessivamente, è lecito dire che nel Paese intravediamo il disegno della riforma e i suoi primi effetti sull'organizzazione dei servizi.

0.3 La situazione dei servizi idrici: i risultati delle ricognizioni

Alla data del 30 maggio 2003 le ricognizioni delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione risultavano ultimate in 66 ambiti. Sono tuttora in corso in 14 ambiti, mentre per i restanti 11 ambiti le operazioni non sono ancora attivate.

Al termine del 2002 il Comitato di vigilanza ha avuto la possibilità di esaminare la documentazione trasmessa da 52 Autorità di ATO. La rappresentazione ottenuta, pur evidenziando ancora insufficienze ed imprecisioni, fornisce tuttavia una significativa visione di insieme della situazione segnalando, attraverso le molteplici comparazioni

eseguite, una notevole variabilità di situazioni esistenti a livello territoriale, strutturale ed economico. Si riportano i principali risultati.

La *copertura del servizio di acquedotto*, rapportato alla popolazione residente, risulta generalmente superiore al 90% con un valore medio ponderato pari al 96%.

Sul totale del campione analizzato l'85% del volume prodotto proviene da acque sotterranee (di cui il 53% da pozzi ed il restante 47% da sorgenti). Soltanto il 15% del volume utilizzato è costituito da acque superficiali, anche se in talune situazioni le acque superficiali rappresentano la risorsa prioritaria. Siffatte condizioni si verificano per l'ATO 7 Emilia Romagna-Ravenna (93%), per l'ATO 3 Toscana-Medio Valdarno (64%), per l'ATO 1 Marche Nord-Pesaro, Urbino (69%), per l'ATO Unico Basilicata (87%), per l'ATO 3 Calabria-Crotone (93%) e per l'ATO Sicilia-Enna (72%).

Il valore medio della *dotazione idrica pro capite* risulta di 297 l/ab.g con significativa variabilità tra i diversi ATO. Valori inferiori a 200 l/ab.g si riscontrano nel 16% dei 52 ATO considerati, mentre per un 54% sono compresi tra i 200 ed i 300 l/ab.g e per il restante 30% sono superiori a 300 l/ab.g.

Il valore medio delle *perdite in rete* risulta pari al 42% del volume approvvigionato. Considerato che in talune situazioni le perdite apparenti possono essere rilevanti, sembra lecito ritenere che le perdite reali siano alquanto inferiori rispetto a quelle denunciate nelle ricognizioni.

L'*età media* delle condotte di adduzione evidenzia valori compresi tra 12 e 50 anni. Il valore totale riferito a tutti gli ATO considerati si attesta sui 32 anni. L'età media delle reti di distribuzione si attesta sui 30 anni con valori compresi tra i 12 e i 49 anni.

Il *grado di copertura del servizio fognario* negli ambiti presi in esame si attesta mediamente intorno all'84% della popolazione residente. Valori superiori al 90% si riscontrano in 18 ambiti.

La *tipologia* prevalente delle reti fognarie censite è di tipo misto, riscontrata nel 72% delle situazioni esaminate con percentuali superiori all'80% in 19 ambiti. La lunghezza percentuale delle reti nere corrisponde al 22% del totale, mentre quella riservata alle sole acque meteoriche è limitata al 9%.

Il *livello di copertura del servizio di depurazione* dell'acqua ad usi civili corrisponde ad un valore medio del 73%.

Dalle ricognizioni eseguite emerge la proliferazione di piccoli impianti che corrispondono a circa l'80% delle 7000 unità censite. Il raffronto con la situazione reale porta a ritenere che non tutti gli impianti rilevati siano funzionanti ed adeguati alla vigente normativa.

L'*età media* degli impianti censiti corrisponde a 16 anni, periodo in cui iniziano a manifestarsi fabbisogni di rinnovo e di adeguamento tecnologico, in particolare per le opere elettromeccaniche.

0.4 Investimenti e tariffe nei Piani di Ambito

Nel corso del 2002 e dei primi mesi del 2003 si è registrato un deciso incremento nel numero di Piani d'Ambito approvati, passando dai 18 Piani del luglio 2002 agli attuali 47, di cui 6 al Nord, 14 al Centro e 27 al Sud. L'evoluzione ha interessato in modo principale il Sud, passato da 5 a 27, mentre si rilevano piccoli incrementi al Nord, che ne aveva approvati già 2, e al Centro, in cui se ne contavano già 11.

Il Comitato ha condotto un'analisi su 39 dei 47 piani approvati[5] al fine di verificare le tendenze già evidenziate nella Relazione dello scorso anno. Risultano confermate alcune caratteristiche generali della pianificazione, quali: il rapporto con gli altri atti specificamente destinati alla pianificazione della risorsa, da cui emergono ancora difficoltà nel conseguire un coordinamento pienamente soddisfacente tra i diversi livelli di pianificazione; la struttura interna del documento di Piano, che contiene elementi comuni dovuti alla diffusione della Circolare sui Piani del 21/12/1998 del Comitato; la durata prevalentemente, negli ultimi Piani, di trenta anni, piuttosto che di venti o venticinque; le analisi riferite all'evoluzione demografica dei territori interessati, che supportano spesso previsioni di crescita dei volumi erogati che meritano una particolare attenzione in sede di verifica.

Riguardo alla quantificazione della previsione di spesa per investimenti, i Piani esaminati evidenziano un consistente fabbisogno per tutti e tre i segmenti del s.i.i.: acquedotto (16,27 Euro pro capite/anno), fognatura (12,96) e depurazione (6,71).

Rispetto ai valori riportati lo scorso anno, si deve rilevare un incremento nella previsione di spesa complessiva per investimento pro capite, che passa da 895,97 € agli attuali 927,25 €. Tale incremento, tuttavia, a fronte dell'aumento della durata media dei Piani, che passa da 22,8 anni agli attuali 26, si riflette in una riduzione del costo pro capite annuo degli investimenti, che risultava pari a 40,31 € lo scorso anno, circa il 10% in più degli attuali 36,45 €[6].

Relativamente allo sviluppo tariffario, il primo dato di carattere generale che emerge è che l'implementazione della riforma comporta una crescita della tariffa pari, in media, al 5% (circa), passando da 0,88 € (tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti) a 0,93 € (media nazionale delle tariffe applicabili il primo anno di gestione), mentre nel medio-lungo periodo l'incremento atteso è ben più rilevante, risultando pari a circa il 53% al 15° anno. Un secondo aspetto di rilievo è che nel Sud e nelle Isole gli sviluppi tariffari presentano valori mediamente più elevati rispetto alle altre aree del Paese.

0.5 Affidamenti e rapporto con i gestori

Modalità degli affidamenti effettuati

I 25 Ambiti che hanno affidato il servizio idrico integrato hanno scelto forme diverse. Solo un ATO ha scelto la concessione a terzi previo esperimento della gara ad evidenza pubblica come previsto dall'art.20 della Legge36/94.

Dei restanti 24 un solo ATO (Rimini) ha applicato la legge regionale salvaguardando due S.p.A. preesistenti per un periodo transitorio di 10 e 3 anni. Gli altri hanno posto in essere un affidamento diretto a S.p.A. a totale capitale pubblico oppure a S.p.A. mista a prevalente capitale pubblico: alcuni Ambiti hanno affidato prima dell'entrata in vigore dell'art.35 mentre altri hanno posto in essere l'affidamento transitorio di cui al comma 5 del medesimo articolo. Due Ambiti, infine, hanno affidato il s.i.i. per un periodo superiore a quello di cui al comma 5 in vigenza dell'art.35.

Il comma 5 dell'art.35 della legge 448/2001 ha comportato un'accelerazione della riforma tramite la previsione di un periodo relativamente breve (18 mesi) per porre in essere gli affidamenti transitori. Vi è stato, infatti, un picco negli affidamenti posti in

---

[5] Non risultano ancora pervenuti al Comitato i piani dell'ATO Brenta del Veneto, dell'ATO 5 delle Marche, dell'ATO 3 del Lazio, degli ATO 1 e 2 dell'Abruzzo, degli ATO 1 e 2 della Campania e quello dell'ATO Unico della Puglia.

[6] Come è noto, la somma della spesa pro capite annua per investimenti riferita ai singoli servizi non risulta pari a quella desunta dall'ammontare complessivo degli investimenti in ragione della presenza di altre voci di investimento.

essere tra gennaio 2002 e giugno 2003. 12 Ambiti hanno proceduto ad affidamenti transitori, immediatamente preceduti da 8 affidamenti avvenuti nei due mesi precedenti l'emanazione della legge.

La gara per il socio privato

I bandi di gara predisposti da alcuni ATO per la scelta del socio privato offrono l'occasione di alcune considerazioni in merito al grado di apertura alla "concorrenza per il mercato". Dall'analisi emerge una netta differenza rispetto ai criteri formulati nel D.M. 22 novembre 2001: una differenza che si traduce in una minore efficacia delle procedure descritte rispetto a quella prevista dal citato D.M. nel perseguimento dell'obiettivo della tutela dell'utenza.

Le Convenzioni tipo

Le Convenzioni tipo, chiamate a definire il prototipo del "contratto di servizio" fra l'Autorità di Ambito e il soggetto gestore del servizio idrico integrato, sono un tassello fondamentale del processo di attuazione della legge 36/94. La stessa legge stabilisce che siano le Regioni ad adottarle unitamente al relativo Disciplinare tecnico. Delle diciannove Regioni che sono tenute a farlo, solo dodici (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto) avevano adottato la Convenzione tipo al 30 settembre 2002.

La ricognizione compiuta dal Comitato l'anno scorso in tale materia ha rilevato che il prototipo di "contratto di servizio" dettato dalle Regioni per regolare il rapporto fra gli Enti locali e il gestore si limita a definire, nella maggior parte dei casi, gli aspetti salienti della gestione ed alcuni meccanismi di verifica e controllo. L'impianto regolativo che ne è scaturito propone, perciò, diversi problemi di adeguatezza ed efficacia, soprattutto se lo si guarda alla luce della nuova fase cui si è giunti con il percorso di organizzazione del servizio idrico integrato, decisamente diversa e più avanzata di quella in cui sono state elaborate e deliberate la maggioranza delle Convenzioni tipo. Si propone, pertanto, l'opportunità di riconsiderare tale impianto, in particolare concentrando l'attenzione su due fondamentali obiettivi: strutturare più qualificati ed efficaci rapporti fra l'Autorità di Ambito e il gestore; introdurre un'efficiente organizzazione ed un efficace esercizio dell'attività di controllo in capo alle stesse Autorità di Ambito.

Questi sono gli obiettivi che dovrebbero stare al centro sia delle Convenzioni tipo che ancora devono essere adottate dalle Regioni sia di un auspicabile aggiornamento di quelle già adottate. A quest'ultimo fine le Regioni possono anche ricorrere a strumenti più agevoli e flessibili come atti integrativi e di indirizzo e coordinamento, con i quali indicare alle Autorità di Ambito gli elementi di integrazione, aggiornamento e implementazione per le "convenzioni di gestione" che andranno a stipulare sulla base delle Convenzioni tipo e dei Disciplinari tecnici già adottati.

La Carta dei servizi

La Carta dei Servizi rappresenta uno strumento fondamentale per la tutela degli utenti. Nate nel 1994 con il DPCM 27 gennaio 1994, "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici", le Carte dei Servizi hanno avuto una rapida evoluzione nel settore delle pubbliche utilità. Con il DPCM 29 aprile 1999 è stato poi adottato lo "Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato" cui debbono fare riferimento i gestori dei servizi idrici. Lo Schema generale individua il contenuto minimo che le Carte devono possedere, demandando ai soggetti erogatori l'individuazione di taluni livelli di qualità che gli stessi esercenti si impegnano a garantire agli utenti.

Purtroppo, l'adozione delle Carte da parte di alcuni esercenti non ha incentivato adeguatamente il miglioramento della qualità dei livelli di servizio. Non mancano, comunque, delle importanti eccezioni nelle quali l'introduzione della Carta ha comportato l'attivazione di un circolo virtuoso di miglioramenti.

Dall'indagine svolta dal Comitato su un campione di 50 gestioni risulta che la Carta dei Servizi viene generalmente considerata dai gestori più come elemento di comunicazione che non come dettagliata rappresentazione di alcuni aspetti del contratto di fornitura. Rarissimi, inoltre, sono i casi in cui la mancata erogazione del servizio rispetto agli standard previsti nella carta comporta una forma di rimborso automatico all'utente specifico.

Sulla base delle informazioni raccolte dall'indagine, il Comitato, in collaborazione con le Autorità Garanti dell'Emilia Romagna e del Lazio, intende promuovere una revisione dello schema delineato dall'attuale normativa, incentivando i gestori, attraverso l'intervento degli Enti di Ambito, ad interpretare le carte dei servizi quali elementi di specificazione del contratto con l'utenza

0.6 Riflessioni sul processo di normazione ed attuazione della riforma del servizio idrico integrato

L'evoluzione della normativa

L'anno 2002 è stato caratterizzato dal dibattito intorno all'art.35 della legge finanziaria 448/2001, che ha radicalmente modificato il regime dell'affidamento del servizio pubblico a rilevanza industriale imponendo il ricorso alla gara ad evidenza pubblica, pur concedendo per il servizio idrico integrato la possibilità per 18 mesi di effettuare l'affidamento diretto per un tempo limitato e a condizione di scegliere mediante gara entro due anni un socio privato (comma 5).

L'art.35 è stato contestato dalla Commissione europea per violazione dei principi comunitari di trasparenza e imparzialità delle procedure di aggiudicazione. Due delle censure toccano il servizio idrico integrato: gli affidamenti diretti avvenuti in passato a favore di società a totale o prevalente capitale pubblico locale, che l'art. 35 mantiene per un rilevante periodo transitorio; e l'anzidetta possibilità di cui al comma 5.

Esso è stato contestato anche sul fronte interno: alcune regioni italiane hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale in quanto l'art.35, regolando la gestione dei servizi pubblici e vietando l'affidamento diretto del servizio, invaderebbe un settore che il nuovo Titolo V della Costituzione pone nella potestà legislativa regionale.

La Regione Emilia Romagna ha addirittura legiferato nuovamente in materia con legge regionale 1/2003, esplicitamente ammettendo la possibilità dell'affidamento

diretto a società a prevalente capitale pubblico locale e prolungando fino a 10 anni gli affidamenti esistenti, provocando il ricorso del Governo alla Corte Costituzionale per violazione delle norme in materia di concorrenza.

Il tema è ripreso nel progetto di legge delega sull'ambiente, approvato dal Senato il 15.4.03 ed attualmente in discussione alla Camera, in cui il Governo affronta direttamente i punti controversi dell'art. 35, eliminando la previsione di un regolamento di attuazione.

La delega contempla la piena accettazione delle tesi comunitarie, in linea del resto con le prese di posizione assunte dal Ministero dell'Ambiente nella circolare 22.11.2001. Precisamente: si riduce significativamente la proroga degli affidamenti in essere che cessano, con poche eccezioni, il 31.12.06; si abroga il comma 5 dell'art.35 e quindi si elimina l'ipotesi di nuovi affidamenti diretti transitori ivi prevista.

Rispetto al contenzioso con alcune regioni e alcune Autorità di ATO, la delega riafferma la scelta nazionale a favore dell'erogazione dei servizi affidata mediante procedura ad evidenza pubblica; richiama in più occasioni la priorità della disciplina di settore nelle questioni applicative e procedurali, conferendo un carattere residuale all'art. 35, in particolare nei riguardi dei criteri di aggiudicazione della gara (che dunque viene regolamentata esclusivamente dal D.M. 22.11.2001 del Ministro dell'Ambiente); conferisce di fatto un ampio potere regolamentare ai Ministri e agli altri soggetti competenti che emanano linee di indirizzo attraverso provvedimenti o circolari. Viene così confermata indirettamente la tesi ministeriale sulla illegittimità del canone di concessione.

Se la delega verrà approvata dal Parlamento, molto sarà dunque chiarito. Rimangono alcuni dubbi interpretativi. In relazione alle situazioni pregresse e in relazione all'accesso alla gara da qui al 2006 delle società affidatarie dirette. In relazione al futuro, si dibatte sul canone di concessione negato dal Ministero (circolare 18.3.03) e dal Comitato, ma presente in molte leggi regionali di applicazione della l.36/94, purtroppo non bloccate a tempo debito: la Corte costituzionale, sostiene qualcuno, nel giudicare alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione sul ricorso del Governo contro la Regione Emilia Romagna oppure sul ricorso di alcune regioni contro l'art. 35 della legge 448/2001, potrebbe aprire spazi di autonoma regolazione regionale entro cui far sopravvivere il canone.

Il Decreto del Ministro dell'Ambiente 16 aprile 2003 ha abbassato dal 60% al 50% la soglia della popolazione servita, requisito necessario per la partecipazione alla gara per l'affidamento in concessione del s.i.i.. Tale modifica allarga il numero dei possibili concorrenti.

Di particolare interesse, anche alla luce dell'emergenza idrica degli ultimi anni, appare il decreto del Ministro dell'Ambiente che detta norme per il riutilizzo delle acque reflue.

Allo scopo di limitare il prelievo di acque superficiali e sotterranee, ridurre l'impatto degli scarichi sui corpi idrici tramite adeguato trattamento di depurazione e garantire la sicurezza del riutilizzo, il decreto prevede, a carico dei titolari di impianti di recupero, l'autorizzazione allo scarico con finalità di riutilizzo, gli oneri per ottenere acque con caratteristiche idonee al riutilizzo, mentre il gestore del s.i.i. fissa la tariffa per la distribuzione delle acque reflue recuperate. Sull'impianto di recupero è previsto un puntuale controllo da parte delle autorità preposte.

La politica di avvicinamento al servizio idrico integrato

Il "*Quadro comunitario di sostegno* per le regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006", approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000, è stato un importante stimolo ed incentivo all'applicazione della riforma dei servizi idrici nelle regioni meridionali, riuscendo ad imprimere una forte accelerazione che ha portato nel breve periodo di sei mesi, dal 30 giugno 2002 al 31 dicembre 2002, all'approvazione da parte degli ATO di ben 17 Piani d'Ambito, per un totale di 27 piani approvati nel Mezzogiorno rispetto ai 47 approvati nel paese.

Un ruolo importante nella politica di avvicinamento al s.i.i. è svolto poi dalla *disciplina tariffaria transitoria dettata dal Cipe*, cui è ancora oggi soggetta la maggior parte della popolazione nazionale in attesa che l'avvio della riforma faccia scattare l'applicazione del c.d. metodo normalizzato. Sotto tale profilo la vigente disciplina dettata dal Cipe contiene alcune positive disposizioni, ma va anche segnalato il pericolo che il maggior rendimento assicurato agli investimenti nella fase transitoria rispetto a quello concesso nel metodo normalizzato induca i gestori attuali a prolungare e non ad abbreviare il periodo transitorio. È auspicabile anche un maggior coinvolgimento delle Autorità di ATO nella fase pre-riforma, per indurre i comuni ad accelerare l'insediamento e l'avvio operativo di tali Autorità.

Alcuni problemi attuali e prospettici del servizio idrico integrato

Secondo quanto previsto dalla legge 36/94 e dal D.M. 1 agosto 1996, nel corso del 2002 il Comitato di vigilanza ha elaborato e proposto al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio un'estesa revisione del c.d. *metodo normalizzato* che costituisce la base per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato. Il Ministro deve valutare se accogliere la proposta o rimetterla al Comitato per eventuali modifiche oppure rifiutarla del tutto. Poiché in fase di elaborazione della proposta, il Comitato ha messo in consultazione, nel novembre 2001 un documento interlocutorio che ha attirato vasta attenzione, c'è il rischio che il protrarsi dell'attesa causi incertezze in questa fase della riforma in cui gli ATO stanno comunque determinando i Piani d'Ambito e la tariffa di riferimento e procedendo all'affidamento del servizio.

Una delle questioni che appaiono più rilevanti e controverse nell'attuazione della riforma dei servizi idrici riguarda il *canone di concessione*, che trasforma gli utenti del servizio idrico integrato in contribuenti occulti del Comune. Si impone quindi una scelta politica. Al riguardo si nota la diversa impostazione tra la legge 36/94, che a giudizio del Comitato non contempla il canone, rispetto alle sue leggi regionali di applicazione e rispetto alla legge 448/01. Il problema del canone di concessione risulta aggravato nella prospettiva di effettuazione di operazioni finanziarie sui proventi attesi. La cartolarizzazione è ovviamente operazione legittima; tuttavia, il fatto che essa crei diritti di terzi a valere su una base, quale il canone di concessione, che una circolare del Ministro competente definisce illegittima, desta preoccupazione.

In più occasioni è stato segnalato al Comitato il problema dello *smaltimento delle acque meteoriche*. Al riguardo, data la forte interconnessione tecnica con il s.i.i., si ritiene opportuno che esso venga svolto dal gestore unico di quest'ultimo. Assolutamente distinto dalla tariffa del s.i.i. deve, invece, rimanere il costo del servizio di smaltimento delle acque meteoriche che non dovrà ricadere direttamente sull'utente, ma dovrà, invece, essere sostenuto dal comune tramite la fiscalità generale.

Tra i problemi prospettici della riforma, che conviene chiarire subito, rientra quello delle modalità di *subentro di un nuovo gestore*. In particolare occorre chiarire le modalità di trasferimento del personale e il passaggio dei beni strumentali nonché le modalità di calcolo del valore degli impianti non ancora ammortizzati da corrispondere

al gestore uscente. Il servizio idrico integrato non contiene una disciplina completa in materia e quindi si colmano le lacune settoriali con quanto previsto dalle leggi generali: art.35 della legge 448/2001, legge 36/94 (che in parte rinvia a norme generali sui servizi pubblici - DPR 902/1986 e T.U. 2578/1925), e codice civile.

0.7 L'attività del Comitato

Nell'espletamento del compito di garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del s.i.i., la regolare determinazione ed il regolare adeguamento delle tariffe nonché la tutela dell'interesse degli utenti, il Comitato, al terzo anno del suo mandato quinquennale, ha concentrato la sua attività lungo le seguenti tre direttrici: vigilanza e tutela del consumatore, attività di divulgazione, analisi e proposte.

Per quanto riguarda la vigilanza, l'attività del Comitato ha avuto per oggetto principale le procedure di affidamento adottate dalle Autorità di ATO. In taluni casi il Comitato ha ritenuto di proporre ricorso straordinario al Capo dello Stato, avendo ravvisato la violazione delle norme relative all'affidamento stesso oppure il mancato rispetto della successione degli atti previsti dalla legge 36. È ripresa, inoltre, l'attività di verifica della corretta redazione dei Piani d'Ambito, con particolare attenzione all'applicazione del Metodo tariffario. Si è intensificato il rapporto di collaborazione con gli ATO che, oltre a vertere sulla risposta a quesiti concernenti la loro stessa attività alla luce della corretta applicazione della legge 36, ha comportato il coinvolgimento del Comitato nella risoluzione di problematiche emerse nel corso dell'attività di controllo del gestore. Numerose sono state, poi, le richieste di pareri avanzate da utenti ed associazioni, cui il Comitato ha sempre risposto quando concernenti temi di sua competenza, inviando alle pertinenti autorità le altre.

Circa l'attività di confronto e divulgazione, essenziale per assistere le Autorità di ATO e promuovere la "concorrenza mediante comparazione", il Comitato, oltre a mantenere aggiornato il proprio sito internet, ha realizzato e diffuso presso tutti gli operatori pubblici e privati del settore due volumi: "La convenzione tipo del servizio idrico integrato nella legislazione e nella normativa regionale" e "Lo stato dei servizi idrici. Anno 2002". Gli studi sono stati presentati in due convegni a Roma. Le problematiche della riforma dei servizi idrici sono state poi divulgati in numerosi convegni organizzati da enti esterni, in cui hanno presentato relazioni alcuni componenti del Comitato. Per il prossimo futuro il Comitato intende pubblicare i seguenti documenti: Secondo rapporto sullo stato d'attuazione della legge 36/94; Secondo rapporto sui Piani d'Ambito; Rapporto sull'adozione della carta dei servizi.

Circa le analisi e le proposte, il Comitato ha completato e inviato al Ministro, nel maggio 2002, la proposta di revisione del metodo tariffario. Nel gennaio del corrente anno il Comitato ha prodotto un documento di analisi sulle connessioni tra l'art. 35 della legge 448/2001 e la legge 36/94, che il Ministro ha fatto proprio e divulgato. Infine il Comitato, in collaborazione con Sogesid, ha redatto un bando di gara tipo sulla scorta del Regolamento di gara dettato dal Ministro dell'Ambiente con D.M. 22.11.2001. Il Comitato ha in programma di continuare la proficua collaborazione con Sogesid e di produrre nel prossimo anno una serie di schemi di linee guida per la concreta gestione del servizio idrico integrato. Verrà inoltre elaborato, in collaborazione con rappresentanti delle Regioni, un documento sulle Convenzione tipo regionale

Un cenno, infine, ai problemi di funzionamento del Comitato, già ricordati nelle precedenti Relazioni al Parlamento. Essi hanno avuto un'accentuazione nella convulsa fase del trasferimento degli uffici di supporto del Comitato al Ministero dell'Ambiente

nella seconda metà del 2002, tanto che per alcuni mesi è stato quasi azzerato l'organico degli uffici previsti dalla legge 36/94. La situazione è migliorata solo all'inizio del corrente anno, grazie all'attenzione del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Il Comitato è lieto di riconoscere pubblicamente la competenza e la dedizione del personale della Segreteria tecnica. Rimane tuttavia da attivare, a distanza di ben nove anni dall'entrata in vigore della legge 36/94, l'Osservatorio dei servizi idrici, che potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nella corrente fase di attuazione della riforma e nel successivo monitoraggio delle gestioni. Alla carenza di personale si unisce poi la limitatezza dei fondi a disposizione del Comitato, il cui importo è rimasto immutato dal 1994. Il Comitato, mentre si rende conto dei sacrifici cui è chiamata l'intera Amministrazione nello sforzo di risanamento della finanza pubblica, deve anche far presente le difficoltà in cui si trova ad operare e deve sottolineare che basterebbe un'esigua integrazione di risorse per ottenere un significativo incremento di attività.

PAGINA BIANCA

1 Il contesto istituzionale e fisico

1.1 Le azioni internazionali nell'Anno mondiale dell'acqua

Il tema dell'acqua è oggi al centro di una vasta e crescente attenzione. Si moltiplicano le iniziative e le occasioni durante le quali si discutono, anche in modo acceso e con molta passione, i temi del diritto all'acqua, delle privatizzazioni e della solidarietà fra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo. Tutto questo costituisce senza dubbio un grande e positivo cambiamento rispetto all'attenzione che nel passato è stata rivolta dall'opinione pubblica e dalle istituzioni ai temi della risorsa idrica e dei suoi usi[7].

La comunità internazionale va da tempo discutendo di questi temi impegnando organizzazioni quali le Nazioni Unite, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, l'Unesco, la FAO, la Banca Mondiale, l'Unione Europea, l'OCSE, e decine di ONG nonché gli Stati, sia singolarmente che nei loro organismi e conferenze regionali (Tabella 1).

Limitandosi agli ultimi dieci anni possiamo ricordare la conferenza delle Nazioni Unite svoltasi a Dublino nel gennaio del 1992 nella quale - con il "*Dublin Statement*", appunto - si sono stabiliti alcuni principi fondamentali sul tema della risorsa, fra i quali: *l'affermazione che l'acqua è una risorsa finita e vulnerabile, che lo sviluppo e la gestione della risorsa idrica dovrebbe essere basato sul principio della partecipazione, che l'acqua ha un valore economico che dovrebbe essere utilizzato nella concorrenza fra gli usi*[8].

Sempre nel 1992, nell'ambito della conferenza su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro, all'interno del documento finale "Agenda 21", un intero capitolo era stato dedicato al tema della gestione delle risorse idriche e all'affermazione della necessità di un approccio integrato alla gestione e allo sviluppo della risorsa idrica.

Un'altra tappa fondamentale dell'accresciuta attenzione ai temi dell'acqua è rappresentata dalla realizzazione del primo forum mondiale a Marrakech, nel marzo del 1997, organizzato dal *World Water Council*[9]. Sono seguiti altri importanti momenti in cui i temi della corretta gestione della risorsa si sono intrecciati ai temi della gestione dei servizi.

Il secondo forum mondiale dell'acqua si è tenuto ad Hague, in Olanda, ed è stata un'ulteriore occasione di confronto su temi quali: la partecipazione e il coinvolgimento dei soggetti nella gestione integrata della risorsa, la necessità di una tariffa dei servizi che sia sempre più in grado di coprirne i costi per assicurare il recupero degli investimenti, la necessità di incrementare i fondi pubblici da destinare alla ricerca e all'innovazione, lo sviluppo della cooperazione nei bacini idrografici internazionali, il

---

[7] Alcune delle osservazioni riportate in questo capitolo sono tratte da: Passarelli M., Peruzzi P. (2002), Oro blu: il mondo si interroga. In: NET Economia dei servizi pubblici locali, anno X, numero 28, Gennaio – Febbraio 2003.

[8] L'applicazione del principio che l'acqua sia un bene economico soggetto alle regole del mercato, sancito ufficialmente con la dichiarazione di Dublino del 1992, ha sicuramente favorito un aumento degli investimenti finanziati con i vari sistemi tariffari. Questa idea e il conseguente suo sviluppo ha tuttavia generato controversie. Molte organizzazioni locali, nazionali e continentali e un certo numero di ONG, come Hevetas, Swissaid, Fondation pour le Progrès de l'Homme, World Wild Fund hanno messo in discussione tale principio e si stanno interrogando se un tale sistema possa effettivamente ed efficacemente rispondere ai bisogni umani ed ambientali in materia di servizi idrici. All'interno di questa discussione molti organismi hanno assunto una posizione più moderata che si è limitata ad osservare come le sole forze di mercato (liberismo in senso stretto) non siano in grado, da sole, di assegnare un ruolo sociale ed ecologico all'erogazione e trattamento dell'acqua e che è pertanto necessario un intervento forte e diretto dei Governi, che devono stabilire determinati obiettivi al management privato. Più avverse alle posizioni ufficiali dell'ONU sono invece le idee espresse dal "Comitato internazionale per la promozione di un contratto mondiale dell'acqua" presieduto da Mario Soares.

[9] E' un'organizzazione internazionale in parte pubblica e in parte privata nata nel 1996 con sede a Marsiglia, in Francia.

massiccio fabbisogno di investimenti sia nei servizi idrici (acquedotti, fognature e depurazione) che nella gestione della risorsa.

Tabella 1 - Alcune delle principali iniziative della comunità internazionale sui temi dell'acqua

Anno	Organizzazione	Titolo dell'iniziativa	Documento finale
1992	*United Nations*	International Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st Century. 26 - 31 January 1992. Dublin, Ireland	The Dublin statement on water and sustainable development
1992	*United Nations*	The United Nations Conference on Environment and Development. 03 - 14 June 1992. Rio de Janeiro, Brazil	Rio declaration, agenda 21 (chapter 18)
1997	*World Water Council*	First World Water Forum. 20 - 25 March 1997. Marrakech, Marocco	
1998	*International Institute on Sustainable Development*	International Conference on Water and Sustainable Development. 19 - 21 March 1998. Paris, France.	Summary report of the international conference on water and sustainable development
2000	*World Water Council/Dutch Government*	Second World Water Forum/ Vision process/ Ministerial Conference. 17 - 22 March 2000. The Hague, Netherlands	Ministerial declaration Framework for Action
2001	*Government of the Federal Republic of Germany*	International Conference on Freshwater: Water - a Key to Sustainable Development	Conference report
2002	*United Nations*	The World Summit on Sustainable Development (Rio +10). 26 August-4 September 2002. Johannesburg, South Africa	Political declaration. Plan of implementation of the world Summit on sustainable development
2003	*World Water Council*	Third World Water Forum. March 2003. Kyoto, Japan.	

Fra agosto e settembre del 2002, a Johannesburg, in Sud Africa, si è tenuto il secondo summit mondiale delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo: *The World Summit on Sustainable Development*[10] *(WWSD)*. Durante il mese di marzo del 2003, a Kyoto in Giappone, si è infine tenuto il terzo forum mondiale dell'acqua organizzato ancora dal *World Water Council*.

1.1.1 La risorsa e lo stato dei servizi

Negli incontri sono stati offerti importanti contributi che servono a comprendere la natura e la dimensione dei problemi della gestione della risorsa idrica e della fornitura dei servizi essenziali alla popolazione.

Nel "*Global Challenge Global Opportunity – Trend in sustainable Development*"[11], uno dei documenti ufficiali delle Nazioni Unite predisposto in preparazione del summit di Johannesburg, si offrono alcune informazioni essenziali sui cinque temi al centro del summit: acqua, energia, salute, agricoltura e biodiversità. In "*World Water Vision*"[12], dedicato all'acqua, si afferma che, se le attuali tendenze non saranno invertite, nel 2025 quasi la metà della popolazione del pianeta andrà incontro a gravi problemi di approvvigionamento idrico. Si stima in circa 40.000 chilometri cubici annui la risorsa disponibile (*blue water available*). Di questi, 3.800 (circa il 10%) vengono prelevati per gli usi umani. Dei 3.800 chilometri cubici, 2.100 vengono consumati. Si preleva quindi il 10% della risorsa disponibile e si consuma solo il 5%: considerando le cifre globali,

[10] UN (2002). *Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September*. United Nations, New York, 2002.

[11] UN (2002a). *Johannesburg Summit 2002. Global Challenge Global Opportunity – Trends in Sustainable Development*, UN, NY.

[12] Cosgrove, W. J., Rijsberman, F. R., editors (2000). *World Water Vision – Making Water Everybody's Business*. World water Council. Earthscan, London.

non ci dovrebbero essere problemi; tuttavia non ovunque la risorsa è disponibile. Se la crisi si approfondirà e si intensificherà o se invece le attuali tendenze potranno essere modificate verso un uso sostenibile della risorsa idrica, dipende da molti fattori che si influenzano reciprocamente in un sistema complesso. La soluzione richiede un approccio integrato della gestione della risorsa idrica.

Uno dei documenti preparatori del summit di Johannesburg sul tema dell'acqua è "*A Framework for Action on Water and Sanitation*"[13], preparato da uno dei cinque gruppi di lavoro istituiti dal segretario generale delle nazioni Unite in vista del *World Summit on Sustinable Development* (WSSD). Nel *Framework* si afferma che circa 1,2 miliardi di persone nel mondo non hanno accesso all'acqua potabile e 2,4 miliardi non dispongono di servizi sanitari adeguati. Garantire una fornitura di acqua potabile e servizi sanitari adeguati a più di un miliardo di persone nei prossimi dieci anni, è uno degli obiettivi più ambiziosi che si pone oggi l'umanità. L'acqua sta diventando sempre più oggetto di conflitto fra usi diversi. La competizione negli usi che c'è fra il settore dell'agricoltura, quello dell'energia, dell'industria, e i fabbisogni per lo sviluppo umano e per l'ambiente, sta determinando tensioni sia civili che politiche.

Ritornando al tema complessivo della risorsa, il *World Water Vision* propone tre scenari globali possibili: un primo scenario nel quale vengono confermate le attuali politiche, un secondo scenario nel quale si ipotizza una crescita economica dalla quale sono esclusi i paesi più poveri e il terzo scenario nel quale, sulla base di nuovi valori e nuovi modelli di vita coerenti con un'idea di sviluppo sostenibile, la crescita coinvolge soprattutto i paesi più poveri.

Il modello di simulazione applicato allo scenario senza mutamenti, quello che conferma le attuali politiche, segnala che nel 2025 circa 4 miliardi di persone – metà della popolazione del pianeta – vivrà in paesi dove i prelievi di risorsa ammonteranno a più del 40% della risorsa rinnovabile, e quindi saranno sottoposti ad un approvvigionamento insufficiente.

"*Siamo nel 2025. La popolazione mondiale è di circa 7,5 miliardi di individui, ma ognuno ha un accesso sicuro all'approvvigionamento idrico, l'agricoltura produce abbastanza cibo da assicurare la sicurezza alimentare per tutta la popolazione. Un uso più ridotto della risorsa idrica disponibile ha accompagnato una crescita economica in quei paesi che nel 2000 erano considerati più poveri ed in via di sviluppo. Quasi tutte le donne, gli uomini, i ragazzi e i bambini, in tutti i villaggi, i paesi e le città del mondo conosceranno l'importanza dell'igiene e potranno utilizzare in modo adeguato l'acqua e i servizi igienici. La popolazione contribuirà a questi servizi stabilendo i livelli di prestazioni che ritengono necessari e che sono disponibili a pagare.*"[14]. Secondo il WWV una tale situazione potrebbe assicurare un uso sostenibile della risorsa idrica. La risorsa idrica per irrigazione verrebbe drasticamente limitata e si dovrebbe ottenere un incremento del 40% nella produzione alimentare a fronte di un incremento solo del 9% di acqua per irrigazione. Gli usi industriali sono diminuiti nei paesi industrializzati in modo da compensare gli incrementi nei paesi in via di sviluppo. Gli usi civili sono cresciuti nei paesi in via di sviluppo ma sono diminuiti nei paesi sviluppati. Il rapporto fra prelievi e usi consuntivi è diminuito grazie al riuso e all'incremento della produttività nell'uso della risorsa idrica.

---

[13] UN (2002). *A Framework for Action on Water and Sanitation. WEHAB Working Group*, August 2002. I gruppi di lavoro sono stati identificati con l'acronimo WEHAB, per indicare le cinque aree chiave nelle quali devono essere ottenuti dei risultati: *Water and sanitation (W), energy (E), health (H), agricolture (A) and biodiversity (B).*

[14] Cosgrove, op. cit. , pag. 49.

Tabella 2 - Proiezioni dei futuri usi della risorsa idrica (dati in chilometri cubici di acqua per anno)

Usi	1900	1950	1995	2025 Scenario senza mutamenti	2025 Scenario con nuovi criteri di sviluppo sostenibile
Agricoltura					
Prelievi	500	1.100	2.500	2.300	2.650
Consumi	300	700	1.750	1.700	1.900
Industria					
Prelievi	40	200	750	900	800
Consumi	5	20	80	120	100
Usi civili					
Prelievi	20	90	350	900	500
Consumi	5	115	50	100	100
Bacini (evapotraspirazione)	0	10	200	200	220
Totale					
Prelievi	600	1.400	3.800	4.300	4.200
Consumi	300	750	2100	2.100	2.300

Fonte: World Water Vision

Secondo il *World Water Vision* per raggiungere questi obiettivi nei prossimi 25 anni è necessario realizzare cinque grandi aggiustamenti nella politica di gestione delle risorse idriche: occorre che tutti i governi e le organizzazioni internazionali riconoscano l'esistenza della crisi delle risorse idriche e prendano atto di tutte quelle azioni che sono necessarie per scongiurarla; acqua e suolo devono essere sistematicamente gestite in modo integrato; è necessario affermare il principio che la risorsa idrica ha un valore e ogni suo uso deve prevedere un prezzo capace di coprire i costi (la raccomandazione più controversa); si devono incrementare i fondi pubblici per la ricerca e l'innovazione nella gestione della risorsa idrica; si devono assicurare lo sviluppo della cooperazione nei bacini idrici internazionali.

Quali costi ci consentono di sostenere il terzo scenario, quello che consente di coniugare sostenibilità nell'uso della risorsa e sviluppo economico e sociale delle popolazioni più povere?

In attesa di una stima ufficiale, gli investimenti complessivi per i prossimi 30 anni sono stati stimati, per difetto, in 4.500 miliardi di $, il che equivale a 150 miliardi di $ all'anno per il periodo 1995-2025. Poiché nel periodo 1995-2000 questi investimenti non sono stati realizzati, il periodo successivo 2000-2025 richiede un ammontare annuo maggiore pari a 180 miliardi di $

Tabella 3 - Fabbisogno annuale di investimenti per le risorse idriche

Usi	Miliardi di $		%	
	1995	Vision 2025	1995	Vision 2025
Agricoltura	30-35	30	43-50	17
Ambiente e Industria	10-15	75	13-21	41
Usi civili, acquedotti e fognature	30	75	38-43	41
Totale	**70-80**	**180**	**100**	**100**

Fonte: World Water Vision

Gli investimenti totali nei servizi idrici, esclusi quelli per l'industria, si stima ammontino oggi a 70-80 miliardi di $ l'anno.

1.1.2 L'attenzione del summit di Johannesburg sui temi dell'acqua

Il *World Summit on Sustainable Development (WWSD)* si è tenuto a Johannesburg dal 26 agosto al 4 settembre del 2002. Esso si è chiuso con l'approvazione di una *Political Declaration* e di un *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*. Entrambi questi documenti sono stati approvati con delle dichiarazioni interpretative che sono state fatte mettere a verbale da alcuni paesi, fra le quali spicca per la presa di distanza quella degli Stati Uniti.

Il *Plan of Implementation* si apre con la riaffermazione dei principi della conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro del 1992 e il richiamo all'attuazione del programma contenuto in Agenda 21[15], rinnovati con gli obiettivi di sviluppo contenuti nella "*United Nations Millennium Declaration*"[16].

Un intero capitolo (8) è dedicato all'approvvigionamento idrico e ai servizi sanitari: "*La fornitura di acqua potabile e di adeguati servizi sanitari sono condizioni necessarie a proteggere la salute umana e l'ambiente. Per questi motivi entro il 2015 si deve dimezzare la proporzione della popolazione che non ha una fornitura sicura di acqua potabile (come sottolineato nella Millennium Declaration) e la proporzione della popolazione che non ha accesso a servizi sanitari di base*".

Il documento ritorna sui temi della risorsa idrica nel titolo IV "*Protecting and managing the natural resource base of economic and social development*" (capp. 24, 25 e 26). Sono riaffermati alcuni principi fondamentali relativamente all'approvvigionamento idrico, alla gestione delle risorse idriche e agli aspetti istituzionali ed economici ad essi connessi. "*Le attività umane hanno un crescente impatto sull'integrità dell'ecosistema che fornisce le risorse e i servizi essenziali per il benessere dell'umanità e le attività economiche. Gestire le risorse naturali in modo integrato e sostenibile è essenziale per lo sviluppo sostenibile (24)...Lanciare un programma di azione, con assistenza tecnica e finanziaria, per raggiungere gli obiettivi dello sviluppo del Millennium relativamente all'acqua potabile. In questo senso l'obiettivo è dimezzare la proporzione della popolazione che non è in grado di disporre di acqua potabile e servizi sanitari di base (25)*". Immediatamente dopo il *Plan of implementation* introduce i temi della gestione della risorsa idrica (26). "*Occorre sviluppare una gestione integrata della risorsa idrica e piani per una maggiore efficienza nell'uso della risorsa idrica dal 2005, con l'aiuto dei paesi sviluppati.*"

1.1.3 L'Anno Mondiale dell'Acqua e il Terzo Forum Mondiale sull'Acqua, Kyoto 2003

Il 20 dicembre del 2000 le Nazioni Unite, durante l'87° seduta plenaria dell'Assemblea Generale, hanno proclamato il 2003 Anno Mondiale dell'Acqua[17] con lo scopo principale di accrescere la consapevolezza e promuovere le iniziative per una migliore gestione e protezione di questa cruciale risorsa. Dal 16 al 23 marzo, si è tenuto a Kyoto in Giappone, organizzato dal *World Water Council*, il terzo forum mondiale sull'acqua[18], con la partecipazione di circa 24.000 persone da 182 paesi, al termine del quale sono stati presi oltre 100 impegni sull'acqua.

---

[15] UN (1993). *The Global Partnership for Environment and Development – A guide to Agenda 21 Post Rio Edition*. United Nations, New York, 1993.

[16] United Nations (2000). United Nations Millennium Declaration. General Assembly resolution 55/2, 8 september 2000, e United Nations (2001), Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary-General, 6 september 2001.

[17] United Nations (2000). International Year of Freshwater, 2003. General Assembly resolution 55/196, 20 decembre 2000.

[18] World Water Council. Third World Water Forum. March 2003. Kyoto, Japan.

Dei problemi emersi al forum, la maggior parte è di carattere globale, mentre altri si differenziano tra regione e regione. In Asia e nell'area del Pacifico i problemi più importanti riguardano l'aumento della popolazione e la sempre maggior richiesta di acqua. L'Africa è caratterizzata da povertà, sottosviluppo e conflitti; in Nord e Sud America grossi investimenti in progetti connessi con l'acqua e riforme di carattere macroeconomico non hanno stimolato una crescita economica sostenibile. Le popolazioni, l'ambiente e la crescita economica nella zona del Medio Oriente e del Mediterraneo sono minacciate dall'uso senza regole della risorsa idrica. In Europa, infine, il problema riguarda la pressione dovuta all'alta densità di popolazione, all'attività industriale e all'agricoltura intensiva.

Tra i problemi di carattere generale c'è quello del finanziamento delle infrastrutture, che per lo più finora è venuto dal settore pubblico. Un calcolo approssimativo ha stimato a oltre 4.500 miliardi di dollari gli investimenti necessari per la gestione adeguata delle risorse nei prossimi 25 anni: si tratta di garantire 180 miliardi di dollari annui, che corrispondono a più del doppio degli investimenti attuali nei servizi idrici (esclusi quelli dell'industria). Si è discusso dei vari modelli possibili, tra cui le partnership pubblico-privato, ma non è stato trovato un accordo definitivo su quale possa essere il modello migliore. Il tema del finanziamento è stato affrontato dal "*Camdessus report*"[19] che fornisce un'analisi straordinaria, per la vastità e l'unitarietà della visione, delle problematiche relative al governo ottimale dell'acqua e delle strategie necessarie a finanziare gli investimenti che servono ad assicurare servizi idrici e igienici a quella parte, ancora grandissima, della popolazione mondiale che ne è priva. Secondo tale documento i problemi maggiori relativi all'accesso all'acqua potabile sono legati all'inadeguata regolazione a livello di governi centrali e locali, all'attuale scarsità di flussi finanziari mondiali e alla mancanza di stimoli per i principali attori economici a investire nel settore. Le soluzioni prospettate dal rapporto prevedono la sostenibilità dei costi da parte dei gestori e insieme la sostenibilità individuale della tariffa secondo politiche trasparenti di aiuto agli utenti poveri nell'ambito di una politica di prezzi differenziati nonché la facilitazione della transizione verso tariffe più elevate tramite un'utilizzazione trasparente decrescente dei sussidi, laddove utilizzati. Le autorità pubbliche che riformano il servizio idrico dovrebbero poi avere un'opzione per l'apertura ai privati secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità[20].

Altra questione dibattuta riguarda la mancata partecipazione dei diversi soggetti sociali che, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, è connessa a questioni discriminatorie (per esempio, dare voce alle donne delle collettività locali, dare spazio ai gruppi di minoranza etnica e religiosa).

Alcuni temi emersi a Kyoto, sebbene riferiti ai paesi in via di sviluppo, possono offrire spunti per una riflessione sui servizi idrici nel nostro Paese: diversi paesi hanno lamentato un problema di regolazione e gestione, più che una crisi idrica, ed è stata riconosciuta la necessità di sistemi amministrativi e socio-politici che adottino una gestione integrata con "processi trasparenti e partecipativi che affrontino bisogni umani

---

[19] Winpenny, J. (2003). *Financing Water for All. Report of the world panel on financing water infrastructure (Camdessus's Report)*. World Water Council, 3RD World Water Forum, Global Water Partnership, March 2003.

20 Precisamente il documento Camdessus avanza le seguenti raccomandazioni: le tariffe dei servizi dovrebbero assicurare il recupero dei costi di gestione e di investimento; la struttura tariffaria dovrebbe essere disegnata per assicurare la sussidiazione verso l'utenza più povera; la spesa pubblica dovrebbe essere indirizzata a sussidiare l'accesso ai servizi da parte della popolazione più povera; indipendentemente dalla forma di gestione pubblica o privata, i governi dovrebbero assicurare una regolazione dei servizi come strumento per affidare e controllare la gestione dei servizi; i governi dovrebbero definire degli standard nazionali dei servizi;ogni governo dovrebbe darsi una politica e un piano nazionale nel quale sono definiti gli obiettivi; i paesi più ricchi dovrebbero incrementare gli aiuti ed erogarli attraverso le organizzazioni finanziare multilaterali.

ed ecologici". Anche la questione del c.d. rafforzamento istituzionale, dell'educazione e dell'accesso all'informazione, è stata riconosciuta come elemento critico necessario per garantire una gestione dell'acqua efficiente. Il nostro Paese non ha un problema di rafforzamento istituzionale ma senz'altro ci sono aspetti legati all'educazione e all'accesso all'informazione che possono essere migliorati.

1.1.4 I temi all'ordine del giorno

Se dovessimo fare un bilancio della discussione che si è svolta fin qui sui temi della risorsa e della dotazione dei servizi, sicuramente dovremmo rallegrarci dell'accresciuta consapevolezza che di questi temi e della loro gravità si ha ora nella comunità internazionale. Purtuttavia non possiamo nasconderci la complessità dei problemi e delle soluzioni richieste, l'enorme fabbisogno d'investimenti e, più in generale, i mutamenti istituzionali necessari ad assicurare la sostenibilità economica e sociale dei cambiamenti. In questo contesto possiamo anche individuare alcune priorità fondamentali e alcuni temi sui quali non vi è ancora un largo consenso e che necessitano quindi di ulteriori momenti di approfondimento e di confronto.

Un'attenta ed oculata politica nell'uso della risorsa, che tenga conto di una gestione integrata a livello di bacino, di un utilizzo efficace ed efficiente nell'irrigazione, di una diminuzione per usi industriali nei paesi industrializzati che compensi gli incrementi nei paesi in via di sviluppo, nonché il riuso e l'incremento della produttività nell'utilizzo della risorsa idrica, potrà favorire la diminuzione del rapporto fra prelievi e usi consuntivi cui è preposta. In questo modo sarà possibile assicurare un uso sostenibile della risorsa sia dal punto di vista ambientale che sociale.

Una larga e inaccettabile parte della popolazione del mondo, circa un quinto, non ha accesso all'acqua potabile, la metà non ha a disposizione servizi igienici. Gran parte di questa popolazione è concentrata in Asia, in Africa e in America Latina. La popolazione che vive nelle campagne è ancora più penalizzata di quella che vive in città. La parte più povera di queste popolazioni è sicuramente quella che soffre di più di una tale carenza di servizi.

Fornire acqua potabile e adeguati servizi igienici alla popolazione che oggi ne è priva, e assicurare un'adeguata quantità di risorsa per l'irrigazione e gli usi industriali necessari allo sviluppo economico dei paesi in via di sviluppo, richiede un programma consistente di investimenti che, come già detto, dovrebbero passare dagli attuali circa 70 miliardi di dollari annui a circa 180 miliardi di dollari, un ammontare quindi più che doppio.

A fronte di questi programmi è facile intuire che la tradizionale finanza centrale dei paesi non riesca da sola a fornire i servizi idrici e sanitari a tutta la popolazione. L'applicazione del principio per cui le tariffe coprono i costi costituirebbe il più grande incentivo sia per gli investitori locali che per quelli internazionali. I governi potrebbero offrire una più piccola quota di finanziamento degli investimenti (dal 50 al 25% del totale) liberando così risorse per investimenti in beni pubblici (gestione della risorsa e regimazione dei deflussi) e per sussidiare la parte più povera della popolazione in modo da assicurargli l'accesso ai servizi idrici e sanitari di base.

Tariffe che coprono i costi può voler dire tariffe che la parte più povera della popolazione dei paesi in via di sviluppo può non essere in grado di sopportare, con il rischio di venire esclusa ancora dalla fornitura del servizio. L'acqua è una necessità fondamentale per l'individuo e la parte più povera della popolazione può non essere in grado di pagarla. È per tutto questo che è necessario liberare le risorse pubbliche dal

finanziamento degli investimenti e della gestione, e concentrarle per finanziare[21] l'accesso ai servizi della popolazione più povera attraverso lo strumento dei sussidi.

Molta attenzione viene rivolta anche ai temi delle forme di gestione e a quelli della regolazione di un servizio che viene gestito nella forma del monopolio in assenza di qualsiasi forma di concorrenza. Mentre sulla necessità o meno di privatizzare la gestione c'è ancora una forte discussione, fra chi ne esalta i vantaggi in termini di maggiore efficienza e chi ne paventa i rischi degli eccessivi profitti, l'attenzione prevalente si rivolge ai temi della regolazione indipendente e al contenuto e all'efficacia dei contratti. Con l'attrazione di questi investimenti saranno tuttavia necessari anche una migliore *governance* della risorsa, una più forte regolazione e un adeguamento delle legislazioni. Sia la gestione pubblica che quella privata devono, comunque, migliorare soprattutto attraverso maggiore responsabilità, trasparenza e una migliore regolazione. La maggiore partecipazione delle comunità darà un senso di proprietà e attribuirà maggiori poteri a tutti i soggetti locali interessati.

1.2 Il duplice problema fisico: difesa dalle acque e scarsità di acqua.

Il 2002 ed il primo semestre del 2003 hanno registrato a livelli storici i due problemi apparentemente antitetici dell'eccesso e della carenza di acqua. Mentre è acceso il dibattito in sede scientifica sul cambiamento della piovosità totale annua in Europa ed in particolare in Italia, non sembrano esistere dubbi nella maggioranza degli studiosi sui cambiamenti che interessano la distribuzione delle precipitazioni nell'anno: una distribuzione che tende a diventare più irregolare, con precipitazioni intense che seguono a periodi prolungati di siccità. Ne deriva una maggior frequenza di esondazioni fluviali e di allagamenti urbani per il superamento, nei momenti di punta, della capacità di raccolta e trasporto dei fiumi e delle condotte fognarie. Ne derivano irregolarità nei flussi e deflussi dei corsi d'acqua e degli invasi che comportano, nella stessa annata delle inondazioni, periodi di offerta insufficiente a soddisfare la domanda, tanto più che questa è esaltata in tali periodi dall'alta temperatura e dalla carenza di precipitazioni.

L'Europa ha subito nel 2002 numerosi danni da esondazioni e smottamenti che, nell'estate, hanno raggiunto l'apice di eventi secolari con le piene della Moldava e dell'Elba e le conseguenti inondazioni delle città di Praga e Dresda. Inondazioni, con punte significative, si sono verificate anche in Italia dove le piene nel Nord Est del Livenza, Piave e Tagliamento e di vari altri corsi minori, tra il 5 e l'8 luglio, hanno allagato la città e la provincia di Pordenone e altre vaste aree.

Al contempo altre quattro regioni del Sud Italia - Basilicata, Puglia, Sicilia e Sardegna - hanno conosciuto nell'estate del 2002 un'emergenza idrica che ha raggiunto punte drammatiche. Le scarse precipitazioni dell'inverno 2001/02, che facevano seguito a più inverni siccitosi nel decennio precedente, avevano impedito il ripristino della già scarsa riserva accumulata nel precedente anno, per cui la disponibilità si è dimostrata presto insufficiente a fronte di un'elevata domanda. Sono da ricordare in proposito due dati strutturali del Sud: la minore disponibilità idrica e la maggiore dipendenza da invasi.

Per quanto riguarda il primo dato, l'Istat stima come segue la ripartizione del volume di acqua annualmente erogata in Italia[22] e la connessa dotazione individuale (i litri/abitante/giorno) nel 1999:

---

[21] In gran parte del mondo in realtà le così dette tariffe a blocchi crescenti, con la prima fascia di consumo agevolata, nascondono una profonda iniquità realizzando un sistema di sussidiazione che finisce per favorire anche la popolazione più ricca.

	%	l/ab/giorno
Italia Settentrionale	50,2	303
Italia Centrale	19,9	275
Italia Meridionale	19,6	214
Isole	10,3	236

Circa il secondo dato (Eurostat 1997), il Nord può contare sulla quasi totalità del prelievo da acque da falda (90%), mentre il Sud dipende, per un valore che varia tra il 15 e il 25%, dalle acque accumulate negli invasi. Ciò rende strutturalmente il Nord meno esposto a crisi idriche rispetto al Sud.

Ritornando all'emergenza idrica del 2002 al Sud, i dati della Tabella 4 indicano chiaramente che non si tratta tanto di scarsa capacità di invaso dei serbatoi esistenti, quanto piuttosto di insufficiente disponibilità della risorsa idrica immagazzinata. Infatti, a fronte della capacità di invaso dei 69 serbatoi considerati, pari a 3.653 milioni di mc, si registra nel 2002 una quantità raccolta pari a circa 1/5 del totale.

Tabella 4 - Stato ed evoluzione della disponibilità idrica negli invasi di alcune Regioni al Sud

Regioni	Numero di invasi	Capacità di invaso mln di mc	Volumi disponibili al 30/06/01	Volumi disponibili al 30/06/02	Volumi disponibili al 31/03/03	Differenza 2002/2001		Differenza 2003/2001		Differenza 2003/2002	
						milioni mc	%	milioni mc	%	milioni mc	%
Basilicata	6	741	309,81	150,9	547,8	-158,91	-51%	237,99	77%	396,9	263%
Puglia	5	435,3	66,44	70,26	149,42	3,82	6%	82,98	125%	79,16	113%
Sicilia*	24	863,71	325,04	169,74	361,43	-155,3	-48%	36,39	11%	191,69	113%
Sardegna*	34	1613,7	792,58	369,63	1227,77	-422,95	-53%	435,19	55%	858,14	232%
Totale	**69**	**3653,71**	**1493,87**	**760,53**	**2286,42**	**-733,34**	**-49%**	**792,55**	**53%**	**1525,89**	**201%**

*I dati relativi alla Sardegna sono aggiornati al 15/04/03 e quelli della Sicilia al 02/05/03

Fonte Dati INEA

Per l'estate in corso la situazione si presenta radicalmente cambiata. L'inverno piovoso ha elevato di molto il volume invasato: rispetto al 2002 c'è stato un incremento complessivo del 200%. Tuttavia, nonostante le abbondanti precipitazioni, il livello di invaso non ha raggiunto la capacità massima attestandosi su una media pari a circa la metà del totale. La situazione, quindi, risulta positiva per tutte e quattro le Regioni considerate. Per quanto riguarda la Basilicata e la Puglia, in cui l'incremento del volume invasato in relazione al 2002 è rispettivamente del 263% e del 113%, si osserva che i loro schemi idrici sono fortemente interconnessi ed interessano anche la Campania, la Calabria ed il Molise, per cui le difficoltà di approvvigionamento che si sono registrate, negli anni precedenti e in maniera meno grave nell'anno in corso, coinvolgono anche le citate regioni limitrofe.

Paradossalmente, quindi, mentre la prolungata siccità primaverile ha già inferto grossi danni all'agricoltura in tutto il territorio nazionale, in particolare nelle zone della Val Padana coltivate a mais e soia[23], le prospettive per l'idropotabile sembrerebbero confortanti.

[22] Fonte Istat – 2003. Vedi par. 1.3 in questa Relazione.

[23] La confederazione Italiana Agricoltori, in una nota di inizio luglio 2003, ha stimato una riduzione a fine anno della produzione lorda variabile fino al 10 – 15% a causa della grave siccità che ha colpito l'intera penisola e alla quale si sono accompagnate violente grandinate che, specie al Nord Italia, hanno devastato intere coltivazioni. Essa segnala, in particolare un calo consistente delle produzioni ortofrutticole, di grano duro e tenero, di mais, di barbabietole da zucchero, di riso.

Occorre tuttavia formulare due avvertenze. La prima concerne gli usi plurimi cui sono destinati molti degli invasi considerati, che dovranno far fronte ad una domanda per usi non potabili esaltata dalla scarsa piovosità attuale.

Si ricorda in proposito la stima del prelievo idrico elaborata da IRSA – CNR 1999 e già commentata nella Relazione del Comitato dell'anno scorso (pp.107-108):

Tabella 5 - Ripartizione del prelievo idrico tra le diverse tipologie di usi

Uso	Prelievo 10^9 m^3/anno	%
Civile	7,94	19
Irriguo	20,14	48
Industriale	7,98	19
Energia	5,91	14
Totale	**41,97**	**100**

Elaborazioni IRSA – CNR 1999

Come si vede, l'uso potabile conta per il 19%, poco sopra di quello per produzione di energia ed al medesimo livello di quello industriale, mentre è preponderante l'uso irriguo (48%). E' ovvio, quindi, che gli usi non potabili possono essere soddisfatti solo in piccolissima parte con l'acqua degli invasi. Tuttavia, in una situazione di scarsità della risorsa la concorrenza tra usi può diventare accesa anche su quote marginali.

La seconda avvertenza riguarda la regola secondo cui gli invasi vanno gestiti con un orizzonte pluriennale, e dunque con la prudenza che la siccità suggerisce. Non vanno quindi esclusi momenti di insufficiente erogazione nemmeno nel corrente anno, pur potendosi escludere le situazioni drammatiche dell'anno scorso.

1.3 La distribuzione dell'acqua potabile in Italia nel 1999 (Istat)

Passando dal contesto internazionale e da quello fisico al quadro nazionale del servizio idrico, si riproducono i dati appena resi noti dall'Istat (10.7.03) sulla distribuzione dell'acqua potabile in Italia nel 1999[24]. Si ringrazia l'Istituto di questa autorizzazione che consente di arricchire il corredo informativo della presente Relazione. Per alcuni aspetti, ad esempio per quanto riguarda la ripartizione per usi dell'acqua erogata e la tipologia dei gestori, si tratta di informazioni non altrimenti disponibili. Per altri aspetti, ad esempio per quanto riguarda la dotazione pro capite e le perdite, si tratta di dati disponibili, sia pure su popolazione e territorio non perfettamente coincidenti, anche attraverso le ricognizioni svolte in un vasto numero di ATO, di cui si riferisce al Cap. 3 della presente Relazione. In questi ultimi casi il confronto segnala alcune differenze di cui prendere atto. In particolare, l'acqua erogata pro capite in media nazionale risulta pari a 267 litri per abitante al giorno secondo l'Istat e a 297 secondo le ricognizioni; le perdite, intese come differenza tra acqua immessa in rete e acqua erogata agli utenti finali, sono pari al 27% per l'Istat e al 42% secondo le ricognizioni. La diversità nel periodo e nel territorio di riferimento spiegano solo in parte le differenze. Rimane quindi da approfondire il confronto, alla ricerca di una rappresentazione unitaria dei fenomeni o di una spiegazione completa delle diversità. Si

---

Contemporaneamente sono a rischio sia la vendemmia che la raccolta delle olive, in quanto pesanti danni si sono registrati nei vigneti, anche di alta qualità, e negli oliveti. Vanno poi aggiunti i costi che gli agricoltori stanno sopportando per far fronte alla siccità e alle conseguenze delle grandinate e dei violenti temporali: aumenti dei consumi di energia elettrica (tra il 25 e il 30 per cento) per l'utilizzo di impianti e di strutture di irrigazione, reimpianti delle coltivazioni andati distrutti, ripristino dei terreni, maggior ricorso al credito ordinario.

[24] Le rilevazioni fanno parte del "Sistema delle indagini sulle acque (SIA)" avviato dall'Istat per aggiornare il consueto censimento decennale sui servizi idrici. Il progetto è coordinato da Isabella Pierantoni.

osservi intanto che le differenze non incidono né sulle valutazioni strutturali del settore né sulle deduzioni di politica dell'acqua.

1.3.1 La distribuzione dell'acqua potabile

I comuni italiani che nel 1999 risultano dotati di reti di distribuzione dell'acqua potabile sono il 99,5%; quelli che ne sono sprovvisti si riforniscono di acqua potabile attraverso l'autoapprovvigionamento.

L'acqua erogata

Nel 1999 l'acqua erogata in Italia è pari a 5,61 miliardi di metri cubi di acqua (Tabella 6). Il 32% è fornito nelle regioni del Nord Ovest, il 20% nell'Italia centrale, il 20% nel Meridione, il 19% nelle regioni del Nord Est ed il 10% nelle Isole. Il valore pro capite - calcolato sugli abitanti residenti - è pari a 267 litri per abitante al giorno (l/ab/g).

Le regioni dell'Italia settentrionale, che per ragioni climatiche ed orografiche hanno una maggiore disponibilità di risorse idriche rinnovabili, presentano un valore pro capite superiore a quello nazionale. Considerando le ripartizioni geografiche[25], nel Nord Ovest l'acqua erogata pro capite è pari a 323 l/ab/g, con valori massimi in Liguria (373 l/ab/g) e in Valle d'Aosta (364 l/ab/g).

Nel Nord Est il valore pro capite è pari a 268 l/ab/g ma esiste una significativa variabilità tra le regioni: l'Emilia Romagna presenta il valore più basso (240 l/ab/g), il Friuli ed il Trentino presentano il valore più elevato (318 l/ab/g).

Nel Centro l'acqua erogata pro capite è moderatamente più elevata (275 l/ab/g) del valore nazionale grazie alla regione Lazio che registra un valore nettamente superiore (311 l/ab/g), mentre le altre regioni si collocano tutte su valori inferiori a quello nazionale.

Il consumo pro capite assume i livelli più bassi nelle regioni meridionali (214 l/ab/g) e in quelle insulari (236 l/ab/g), con valori minimi in Puglia (157 l/ab/g), Molise (218 l/ab/g) e Campania (226 l/ab/g).

L'acqua erogata è quella effettivamente consumata per i diversi tipi di usi. Tale valore è il risultato della misura effettuata, attraverso contatori, presso l'utente finale. In molti comuni il valore di acqua erogata non coincide con il consumo complessivo reale ma rappresenta un valore inferiore a questo. In generale le differenze possono essere ricondotte ai seguenti motivi:

- non sempre vengono effettuate le misure relative ai consumi d'acqua per alcuni servizi pubblici (fontane, pulizia delle strade, scuole, ospedali, caserme, mercati);

- in diversi comuni non vengono effettuate le misure dei consumi d'acqua presso le utenze (letture del contatore). In alcuni casi la fatturazione dell'acqua non è legata ai consumi, in quanto può essere, ad esempio, di tipo forfetario, mentre in altri casi l'acqua non è fatturata.

---

[25] Ripartizione geografica
Italia nord occidentale: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria
Italia nord orientale: Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna
Italia centrale: Toscana, Umbria, Marche, Lazio
Italia meridionale: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria
Italia insulare: Sicilia, Sardegna.

L'acqua fatturata

Nel 1999 l'acqua fatturata, che rappresenta la quantità di acqua pagata dall'utenza, ammonta a 5,69 miliardi di metri cubi (Tabella 8).

Come emerge dal confronto tra la

Tabella 6 e la

Tabella 7, l'acqua fatturata totale non coincide con l'acqua erogata. Ciò dipende dalle diverse tipologie adottate di fatturazione (forfetaria, canone, tariffa), dall'eventuale obbligo contrattuale a pagare una quantità minima impegnata anche se non consumata e dal numero di utenze iscritte in ruolo.

Il totale dell'acqua fatturata è costituito da 4,92 miliardi di metri cubi per totale utenze civili (87% del totale), da 586 milioni di metri cubi per utenze produttive (10%), da 182 milioni di metri cubi per altri usi (3%) ().

La classificazione delle diverse tipologie di utenza risente dei criteri adottati dai singoli gestori che riflettono le singole realtà territoriali. Le regioni dell'Italia centrale (con l'eccezione della Toscana), dell'Italia insulare e dell'Italia meridionale fatturano per utenze civili una quota di acqua superiore al valore nazionale; l'inverso avviene per le regioni dell'Italia nord occidentale e nord orientale, in cui la quota delle utenze per usi produttivi (pari rispettivamente al 16% e al 13%) è sempre maggiore della rispettiva quota nazionale (10%). Si differenzia da questa situazione il Friuli Venezia Giulia, che presenta un'incidenza dell'acqua fatturata per altri usi (18,7%) superiore a quella per utenze produttive (7,6%).

Nel totale di acqua fatturata per utenza e per ripartizione geografica(Tabella 8), le regioni dell'Italia nord occidentale rappresentano il 32% del totale, quelle dell'Italia centrale e meridionale il 20%, le regioni dell'Italia nord orientale il 19% e le Isole il 10%.

*Tabella 6 - Acqua erogata, per regione e ripartizione geografica - Anno 1999 (v. a. in migliaia di mc, valori percentuali e valori pro capite in litri /abitante * giorno)*

Regioni	Acqua Erogata valori assoluti	Acqua Erogata %	Acqua Erogata pro capite
Piemonte	438.425	7,8	280
Valle D'Aosta	15.998	0,3	364
Lombardia	1.102.407	19,6	333
Trentino - Alto Adige	108.609	1,9	318
Bolzano - Bozen	*54.410*	*1,0*	*322*
Trento	*54.199*	*1,0*	*313*
Veneto	444.139	7,9	270
Friuli - Venezia Giulia	137.544	2,4	318
Liguria	221.239	3,9	373
Emilia - Romagna	349.109	6,2	240
Toscana	317.812	5,7	246
Umbria	67.177	1,2	220
Marche	133.679	2,4	251
Lazio	597.006	10,6	311
Abruzzo	115.979	2,1	248
Molise	26.047	0,5	218
Campania	476.943	8,5	226
Puglia	234.673	4,2	157
Basilicata	57.607	1,0	260
Calabria	190.846	3,4	255
Sicilia	430.556	7,7	232
Sardegna	150.069	2,7	249
Italia	**5.615.864**	**100,0**	**267**
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE			
Italia nord - occidentale	1.778.069	31,7	323
Italia nord - orientale	1.039.402	18,5	268
Italia centrale	1.115.673	19,9	275
Italia meridionale	1.102.095	19,6	214
Italia insulare	580.625	10,3	236
Italia	**5.615.864**	**100,0**	**267**

Fonte: Istat, Sistema delle Indagini sulle Acque, anno 1999

Tabella 7 - Acqua fatturata per tipologia di utenza, per regione e ripartizione geografica - Anno 1999 (v.a. in migliaia di mc e valori percentuali)

Regioni	Totale Utenze Civili		Totale Utenze Produttive		Totale Altri Usi		Totale Acqua Fatturata	
	v. a.	v %	v.a.	v. %	v.a.	v. %	v.a.	v. %
Piemonte	393.261	86,3	51.917	11,39	10.497	2,30	455.675	100,0
Valle D'Aosta	12.487	84,6	2.255	15,28	13	0,09	14.755	100,0
Lombardia	897.308	80,0	209.746	18,7	14.540	1,3	1.121.594	100,0
Trentino - Alto Adige	77.933	74,5	18.698	17,9	7.981	7,6	104.612	100,0
Bolzano - Bozen	35.739	68,5	10.384	19,9	6.022	11,5	52.145	100,0
Trento	42.194	80,4	8.314	15,8	1.960	3,7	52.468	100,0
Veneto	387.390	83,8	63.077	13,6	12.017	2,6	462.484	100,0
Friuli - Venezia Giulia	102.047	73,5	10.596	7,6	26.257	18,9	138.900	100,0
Liguria	193.250	80,9	34.280	14,4	11.321	4,7	238.851	100,0
Emilia - Romagna	298.909	84,6	48.671	13,8	5.912	1,7	353.492	100,0
Toscana	258.888	84,7	27.588	9,0	19.061	6,2	305.537	100,0
Umbria	60.581	88,7	7.384	10,8	296	0,4	68.261	100,0
Marche	112.731	87,6	14.934	11,6	971	0,8	128.636	100,0
Lazio	596.861	94,8	18.016	2,9	14.851	2,4	629.728	100,0
Abruzzo	100.894	88,5	7.162	6,3	5.907	5,2	113.963	100,0
Molise	23.900	91,9	1.908	7,3	205	0,8	26.013	100,0
Campania	437.291	86,3	22.196	4,4	46.973	9,3	506.460	100,0
Puglia	221.662	90,2	23.292	9,5	759	0,3	245.713	100,0
Basilicata	45.332	93,7	2.400	5,0	649	1,3	48.381	100,0
Calabria	157.477	92,8	9.465	5,6	2.818	1,7	169.760	100,0
Sicilia	403.316	97,3	10.087	2,4	1.099	0,3	414.502	100,0
Sardegna	142.094	98,2	2.502	1,7	97	0,1	144.693	100,0
Italia	**4.923.612**	**86,5**	**586.174**	**10,3**	**182.224**	**3,2**	**5.692.010**	**100,0**
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE								
Italia nord - occidentale	1.496.306	81,7	298.198	16,3	36.371	2,0	1.830.875	100,0
Italia nord - orientale	866.279	81,8	141.042	13,3	52.167	4,9	1.059.488	100,0
Italia centrale	1.029.061	90,9	67.922	6,0	35.179	3,1	1.132.162	100,0
Italia meridionale	986.556	88,9	66.423	6,0	57.311	5,2	1.110.290	100,0
Italia insulare	545.410	97,5	12.589	2,3	1.196	0,2	559.195	100,0
Italia	**4.923.612**	**86,5**	**586.174**	**10,3**	**182.224**	**3,2**	**5.692.010**	**100,0**

Fonte: Istat, Sistema delle Indagini sulle Acque, anno 1999

Tabella 8 - Totale acqua fatturata per utenza e per ripartizione geografica- Anno 1999 (v.a. in migliaia di mc e valori percentuali)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Totale Utenze Civili		Totale Utenze Produttive		Totale Altri Usi		Totale Acqua Fatturata	
	v. a.	v %	v.a.	v. %	v.a.	v. %	v.a.	v. %
Italia nord-occidentale	1.496.306	30,4	298.198	50,9	36.371	20,0	1.830.875	32,2
Italia nord - orientale	866.279	17,6	141.042	24,1	52.167	28,6	1.059.488	18,6
Italia centrale	1.029.061	20,9	67.922	11,6	35.179	19,3	1.132.162	19,9
Italia meridionale	986.556	20,0	66.423	11,3	57.311	31.5	1.110.290	19,5
Italia insulare	545.410	11,1	12.589	2,1	1.196	0,7	559.195	9,8
Italia	**4.923.612**	**100,0**	**586.174**	**100,0**	**182.224**	**100,0**	**5.692.010**	**100,0**

Fonte: Istat, Sistema delle Indagini sulle Acque, anno 1999

Acqua fatturata per utenze civili: usi domestici, usi non domestici, altri usi

L'acqua fatturata per utenze civili è prevalentemente destinata agli usi civili domestici (Tabella 9) ed in minor misura agli usi civili non domestici (caserme, ospedali, scuole, mercati, uffici, negozi...) e agli altri usi. A livello nazionale, l'acqua fatturata per gli usi domestici è pari a 4,26 miliardi di metri cubi, per gli usi non domestici è di 575 milioni di metri cubi e per gli altri usi è di 91 milioni di metri cubi.

Analizzando questi dati secondo la ripartizione geografica (Tabella 10), le regioni dell'Italia nord occidentale fatturano in questo settore il 32% del totale nazionale, seguite dalle regioni dell'Italia centrale e meridionale con il 20%, dalle regioni del Nord Est con il 17% e dalle Isole con il 12%. Per gli usi civili non domestici prevalgono invece le regioni dell'Italia centrale con il 30% sul totale di questo settore, seguite dal Nord Est (22%), dal Nord Ovest (20%), dal Meridione (18%) e dalle Isole (9%). Per quanto concerne gli altri usi delle utenze civili, si nota una distribuzione percentuale più uniforme nelle regioni dell'Italia settentrionale e centrale (26% del corrispondente totale nazionale).

La distribuzione delle incidenze dell'acqua fatturata a livello regionale evidenzia una prevalenza netta degli usi civili domestici su tutti gli altri (Tabella 11). Registrano valori superiori al dato nazionale (75%) le regioni dell'Italia meridionale ed insulare, fatta eccezione per la Campania (71%); al di sotto quelle settentrionali, con l'eccezione del Piemonte (79%).

La quantità di acqua fatturata per usi civili non domestici ha, inoltre, un peso del 10% sul totale dell'acqua fatturata in Italia (Tabella 11). Nelle regioni dell'Italia meridionale questa quota è nettamente inferiore a quella nazionale (tra il 5% e l'8%), con l'eccezione della Campania (13%); la stessa incidenza è molto variabile nelle regioni del Centro, nelle quali il valore più elevato è quello del Lazio (20%) e il valore più basso quello della Toscana (9%). La stessa variabilità delle quote si registra nelle regioni dell'Italia settentrionale, dove si passa dal 15% del Veneto al 5% della Lombardia.

L'acqua fatturata per le utenze produttive

Nell'acqua fatturata per le utenze produttive sono comprese quella afferente al settore "industria e altre attività economiche" (pari a 503 milioni di metri cubi) e quella relativa a "uso agricolo e zootecnico" (pari a 84 milioni di metri cubi).

I maggiori volumi di acqua fatturata per industria ed altre attività si riscontrano nelle regioni dell'Italia nord occidentale (54%); quelli minori nell'Italia meridionale ed insulare (10% complessivo). I volumi di acqua fatturata per "uso agricolo e zootecnico"

si distribuiscono invece nelle regioni dell'Italia meridionale (33% del totale relativo), nell'Italia nord occidentale (30%) e nell'Italia nord orientale (26%) (Tabella 10).

L'incidenza dell'acqua fatturata per utenze produttive di industria ed altre attività economiche è del 9% sul totale dell'acqua fatturata in Italia (Tabella 11). Questo valore è nettamente più elevato nelle regioni dell'Italia nord occidentale (15%), dove raggiunge il 18% in Lombardia, e più basso nelle regioni meridionali (4%) e insulari (2%).

L'incidenza dell'acqua fatturata per "uso agricolo e zootecnico" è del 2% sul totale dell'acqua fatturata in Italia (Tabella 11). Questo valore risulta più elevato nelle regioni dell'Italia meridionale (3%), raggiungendo il 6% in Puglia.

Tabella 9 - Acqua fatturata per tipologia di utenza, per regione - Anno 1999 (dati in migliaia di mc)

Regioni	Utenze civili		Utenze produttive				Totale
	Usi domestici	Usi non domestici	Altri usi	Industrie ed altre attività economiche	Uso agricolo e zootecnico	Altri usi	
Piemonte	357.925	25.088	10.248	45.453	6.464	10.497	455.675
Valle D'Aosta	10.485	1.821	181	1.512	743	13	14.755
Lombardia	827.631	59.531	10.146	196.830	12.916	14.540	1.121.594
Trentino - Alto Adige	65.306	10.932	1.695	14.470	4.228	7.981	104.612
Bolzano - Bozen	31.276	4.088	375	7.537	2.847	6.022	52.145
Trento	34.030	6.844	1.320	6.933	1.381	1.960	52.468
Veneto	309.848	68.109	9.433	54.281	8.796	12.017	462.484
Friuli - Venezia Giulia	87.247	11.092	3.708	9.209	1.387	26.257	138.900
Liguria	159.343	31.067	2.840	29.564	4.716	11.321	238.851
Emilia - Romagna	253.043	37.378	8.488	41.655	7.016	5.912	353.492
Toscana	214.835	27.076	16.977	25.787	1.801	19.061	305.537
Umbria	51.671	8.082	828	6.531	853	296	68.261
Marche	98.272	11.949	2.510	12.622	2.312	971	128.636
Lazio	465.716	127.491	3.654	14.412	3.604	14.851	629.728
Abruzzo	93.764	6.020	1.110	4.974	2.188	5.907	113.963
Molise	22.429	1.231	240	1.217	691	205	26.013
Campania	360.695	66.800	9.796	15.774	6.422	46.973	506.460
Puglia	204.265	13.601	3.796	9.336	13.956	759	245.713
Basilicata	40.610	4.220	502	1.479	921	649	48.381
Calabria	144.679	10.588	2.210	6.004	3.461	2.818	169.760
Sicilia	362.547	39.132	1.637	9.231	856	1.099	414.502
Sardegna	127.179	13.877	1.038	2.182	320	97	144.693
Italia	**4.257.490**	**575.085**	**91.037**	**502.523**	**83.651**	**182.224**	**5.692.010**

Fonte: Istat, Sistema delle Indagini sulle Acque, anno 1999

Tabella 10 - Acqua fatturata per utenza, per ripartizione geografica - Anno 1999 (valori percentuali)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Utenze civili		Utenze produttive				Totale
	Usi domestici	Usi non domestici	Altri usi	Industrie ed altre attività economiche	Uso agricolo e zootecnico	Altri usi	
Italia nord - occidentale	31,8	20,4	25,7	54,4	29,7	20,0	32,2
Italia nord - orientale	16,8	22,2	25,6	23,8	25,6	28,6	18,6
Italia centrale	19,5	30,4	26,3	11,8	10,2	19,3	19,9
Italia meridionale	20,4	17,8	19,4	7,7	33,0	31,5	19,5
Italia insulare	11,5	9,2	2,9	2,3	1,4	0,7	9,8
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Istat, Sistema delle Indagini sulle Acque, anno 1999

Tabella 11 - Acqua fatturata per tipologia di utenza, per regione e ripartizione geografica - Anno 1999 (valori percentuali)

Regioni	Utenze civili			Utenze produttive			
	Usi domestici	Usi non domestici	Altri usi	Industrie ed altre attività economiche	Uso agricolo e zootecnico	Altri usi	Totale
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE							
Italia nord - occidentale	74,0	6,4	1,3	14,9	1,4	2,0	100,0
Italia nord - orientale	67,5	12,0	2,2	11,3	2,0	4,9	100,0
Italia centrale	73,4	15,4	2,1	5,2	0,8	3,1	100,0
Italia meridionale	78,0	9,2	1,6	3,5	2,5	5,2	100,0
Italia insulare	87,6	9,5	0,5	2,0	0,2	0,2	100,0
Italia	**74,8**	**10,1**	**1,6**	**8,8**	**1,5**	**3,2**	**100,0**

Fonte: Istat, Sistema delle Indagini sulle Acque, anno 1999

L'acqua immessa in rete

L'acqua immessa in rete rappresenta la quantità d'acqua che alimenta la rete di distribuzione a partire dai serbatoi di raccolta. La rete può essere alimentata da uno o più acquedotti e/o direttamente da altre fonti quali pozzi, sorgenti, navi cisterna, autobotti. Non sempre tale valore viene misurato, in molti casi viene stimato sulla base del totale dell'acqua addotta dagli acquedotti e delle eventuali immissioni dirette da parte di altre fonti di alimentazione.

L'acqua immessa nelle reti di distribuzione nel 1999 è pari a 7,86 miliardi di metri cubi (Tabella 12). Le regioni del Nord Ovest immettono in rete il 29% del totale, quelle del Centro il 20%, le regioni meridionali il 22%, le regioni del nord est il 18% e le Isole l'11%.

Nell'Italia nord occidentale la Lombardia registra il valore più elevato (18% del totale nazionale) e la Valle d'Aosta il valore più basso (0,3%); nell'Italia centrale si segnala il Lazio con l'11% sempre sul totale nazionale.

Il valore pro capite nazionale di acqua immessa in rete è pari a 373 l/ab/g (Tabella 12). La regione con il più alto valore pro capite di acqua immessa è la Valle d'Aosta, con 610 l/ab/g, segue la Liguria con 460 l/ab/g, il Friuli Venezia Giulia con 450 l/ab/g e il Lazio con 445 l/ab/g. Il valore più basso si riscontra in Umbria con meno di 300 l/ab/g di acqua immessa in rete.

Tabella 12 - Acqua immessa in rete e acqua erogata, per regione e ripartizione geografica - Anno 1999 (valori assoluti in migliaia di mc, valori percentuali)

Regioni	Acqua Immessa in rete (AI)	%	Acqua Erogata (AE)	%	Differenza percentuale*
Piemonte	575.111	7,32	438.425	0,08	-23,77
Valle D'Aosta	26.777	0,34	15.998	0,00	-40,25
Lombardia	1.382.760	17,60	1.102.407	0,20	-20,27
Trentino - Alto Adige	145.564	1,85	108.609	0,02	-25,39
Bolzano - Bozen	*68.649*	*0,87*	*54.410*	*0,01*	*-20,74*
Trento	*76.916*	*0,98*	*54.199*	*0,01*	*-29,53*
Veneto	615.996	7,84	444.139	0,08	-27,90
Friuli - Venezia Giulia	194.751	2,48	137.544	0,02	-29,37
Liguria	273.218	3,48	221.239	0,04	-19,02
Emilia - Romagna	459.770	5,85	349.109	0,06	-24,07
Toscana	423.945	5,40	317.812	0,06	-25,03
Umbria	91.025	1,16	67.177	0,01	-26,20
Marche	168.952	2,15	133.679	0,02	-20,88

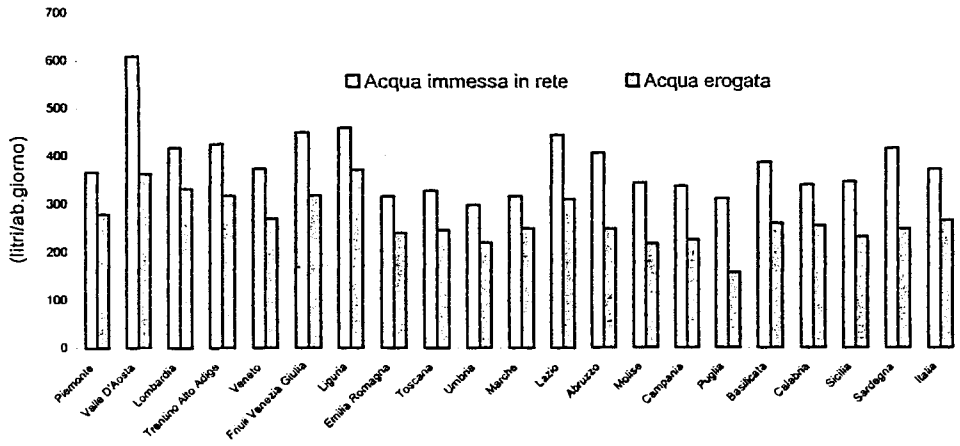
Regioni	Acqua Immessa in rete (AI)	%	Acqua Erogata (AE)	%	Differenza percentuale*
Lazio	854.908	10,88	597.006	0,11	-30.17
Abruzzo	189.767	2,42	115.979	0,02	-38,88
Molise	41.227	0,52	26.047	0,00	-36,82
Campania	712.408	9,07	476.943	0,08	-33,05
Puglia	464.871	5,92	234.673	0,04	-49,52
Basilicata	85.755	1,09	57.607	0,01	-32,82
Calabria	254.435	3,24	190.846	0,03	-24,99
Sicilia	643.583	8,19	430.556	0,08	-33,10
Sardegna	251.069	3,20	150.069	0,03	-40,23
Italia	**7.855.894**	**100,00**	**5.615.864**	**1,00**	**-28,51**
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE					
Italia nord - occidentale	2.257.866	28,7	1.778.069	0,317	-21,25
Italia nord - orientale	1.416.081	18,0	1.039.402	0,123	-26,60
Italia centrale	1.538.831	19,6	1.115.673	0,261	-27,50
Italia meridionale	1.748.464	22,3	1.102.095	0,196	-36,97
Italia insulare	894.652	11,4	580.625	0,103	-35,10
Italia	**7.855.894**	**100,0**	**5.615.864**	**1,000**	**-28,51**

La differenza percentuale è così calcolata [((AE/AI)-1)*100]

Fonte: Istat, Sistema delle Indagini sulle Acque, anno 1999

Figura 1 - Acqua erogata ed immessa in rete per abitante residente . Anno 1999

Grafico 1 - Acqua erogata ed immessa in rete per abitante residente - Anno 1999



Fonte: Istat, Sistema delle Indagini sulle Acque, anno 1999.

L'acqua immessa in rete e l'acqua erogata

Se si confrontano le statistiche dell'acqua immessa in rete con le statistiche dell'acqua erogata, risultano evidenti differenze nell'ordine di grandezza tra le due misure sia nel dato nazionale sia in ciascuna regione (Tabella 12).

Su tutto il territorio nazionale la differenza percentuale tra acqua erogata ed acqua immessa in rete è pari al -29%; essa risulta più rilevante per le regioni meridionali e per le Isole, laddove è pari al -37% e al -35%.

Nelle regioni del Nord Est il decremento è del 27%, in quelle del Centro è del 28%, nelle regioni del Nord Ovest è del 21%. La situazione presenta comunque una

variabilità tra regioni e tra zone diverse del Paese: i decrementi più elevati si verificano infatti in Puglia (50%), in Valle d'Aosta e in Sardegna (40% per entrambe).

Le possibili cause di tale fenomeno sono riconducibili ad alcuni fattori:

- l'esistenza di grandi quantità di acqua destinate ad usi pubblici che non vengono misurate e quindi contabilizzate nell'acqua erogata;
- sfiori dei serbatoi, laddove l'acqua disponibile ne superi la capacità di contenimento in particolari periodi dell'anno o in particolari momenti della giornata;
- furti e prelievi abusivi dalla rete;
- perdite delle condotte.

Queste condizioni sono riconducibili a scelte delle amministrazioni per l'uso dell'acqua potabile nei propri servizi, a modalità di gestione e di conservazione dell'acqua, a scarsi controlli contro i comportamenti illeciti e alla vetustà degli impianti. Alcune di queste cause possono essere controllate in misura più o meno efficace dai soggetti gestori con una natura giuridica tale da consentire una gestione della politica delle risorse idriche con economie di scala più attenta all'efficienza e all'efficacia dei risultati di gestione.

1.3.2 I gestori dei servizi idrici

I gestori dei servizi idrici attivi in Italia nel 1999 sono 7.848. Tra questi sono inclusi sia i gestori dell'intero ciclo dei servizi idrici, dalla captazione alla depurazione delle acque, sia i gestori che operano limitatamente ad alcune fasi (acquedotto, rete di distribuzione, fognatura e depurazione delle acque reflue).

Il numero elevato di soggetti evidenzia una frammentazione nella gestione dei servizi idrici, rivelando un ritardo nel perseguimento degli obiettivi di riorganizzazione del settore definiti dalla legge 36/94 (Legge Galli).

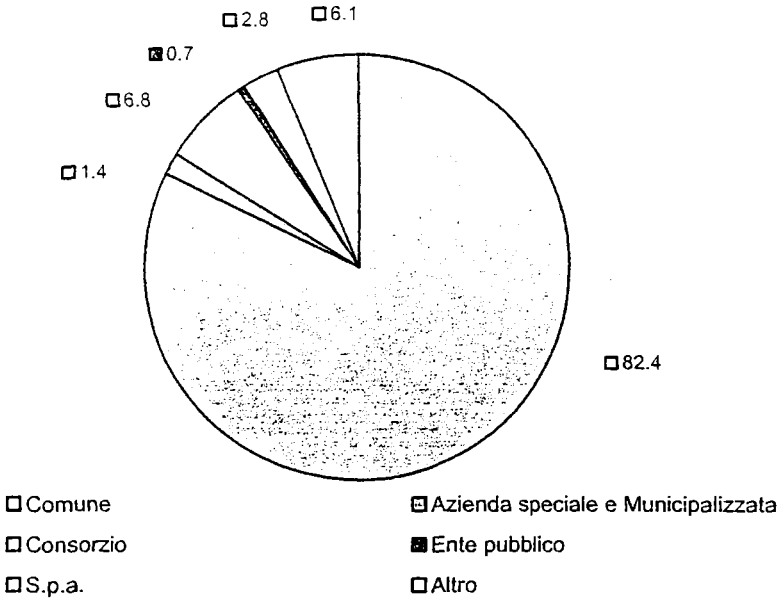
Un risultato particolarmente significativo, riguardante la natura giuridica dei soggetti gestori dei servizi idrici, è l'elevata quota (82%) di gestioni in economia dei comuni (Figura 2). I comuni gestiscono uno o più servizi, affidando in molti casi in appalto a soggetti privati le attività di manutenzione e conduzione tecnica degli impianti.

L'incidenza delle gestioni in economia dei comuni risulta superiore al 50% in quasi tutte le regioni, con punte massime in Molise (99%) ed in Valle d'Aosta (100%). Una situazione totalmente opposta si registra in Puglia, in cui solo il 19% dei gestori sono comuni. E' noto che in Puglia opera l'Acquedotto Pugliese, il gestore più grande in Italia in termini di comuni serviti, avente natura giuridica di Società per azioni.

La voce "Altro" – che racchiude altre forme societarie del tipo s.r.l, s.a.s. e gestori di acquedotti rurali - costituisce il 6% del totale e nella grande maggioranza dei casi si riferisce a bacini di utenza di piccole dimensioni, dipendenti dalla morfologia del territorio e riguardanti in genere un solo servizio idrico, spesso un acquedotto o un impianto di depurazione.

La modalità di gestione di tipo consortile, per lo più di natura pubblica, costituisce il 7% del totale e la modalità più complessa, quella dell'ente pubblico (Regione, Provincia, comunità montane ed enti pubblici di altro tipo), rappresenta lo 0,7%.

Figura 2 - Gestori di servizi idrici in Italia per tipologia di natura giuridica. – Anno 1999



Fonte: Istat- Sistema delle Indagini sulle Acque, Anno 1999

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 l'integrazione *territoriale*, con 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 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 la 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.

Una volta insediati, gli ambiti definiscono il Piano per l'adeguamento delle infrastrutture e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio; procedono all'affidamento del servizio idrico integrato al gestore, sulla base di una convenzione/contratto; effettuano, poi, l'attività di controllo sul gestore per verificare la corrispondenza agli obiettivi e ai livelli di servizio stabiliti nel piano e nella convenzione.

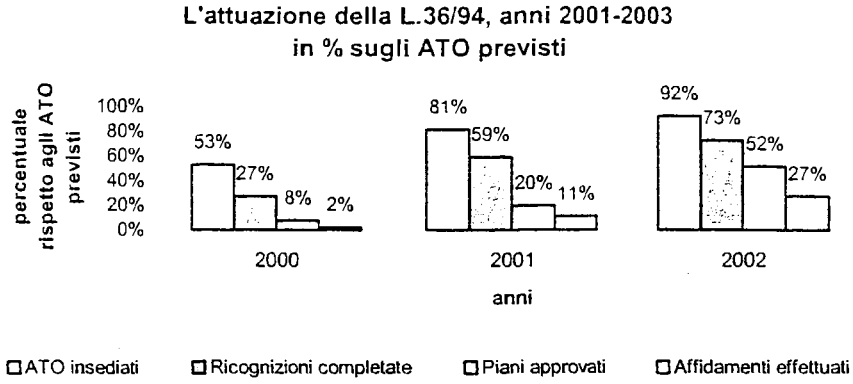
A nove anni dall'emanazione della L.36/94 e otto anni dall'insediamento del primo Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, la riforma è lungi dall'essere pienamente attuata ma l'esame dei dati relativi all'applicazione della legge consente di affermare che siamo a buon punto (Tabella 13 e Figura 3).

Ad oggi gli ATO insediati sono 84 sui 91 previsti e rappresentano il 92% degli ATO e circa il 96% della popolazione. Gli ATO che hanno realizzato la ricognizione dello stato delle reti e degli impianti sono 66, pari al 73% degli ATO previsti e all'82% della popolazione. L'attività di pianificazione, con 47 ATO (52% degli ATO previsti e 60% della popolazione) che hanno approvato il Piano d'Ambito come preliminare all'affidamento, ha avuto una forte accelerazione. Gli affidamenti, che rappresentano la conclusione della prima fase di applicazione della L.36/94, sono 25 e rappresentano il 27% degli ATO insediati e il 35% della popolazione

Tabella 13- Stato di attuazione della L.36/94: evoluzione 2001-2003. Insediamento, ricognizioni, piani di Ambito e affidamenti (per ATO)

	2000	%	2001	%	2002	%
ATO insediati	48	53%	74	81%	84	92%
Ricognizioni completate	25	27%	54	59%	66	73%
Piani approvati	7	8%	18	20%	47	52%
Affidamenti effettuati	2	2%	10	11%	25	27%

Figura 3 - Stato di attuazione della L.36/94, per numero di ATO previsti



Alla luce di questi dati è possibile affermare che non solo siamo ormai in una fase irreversibile nell'applicazione della Legge, ma si incominciano ad intravedere nel Paese il disegno della riforma e i suoi primi suoi effetti sull'organizzazione dei servizi.

Un'analisi più dettagliata dei tempi con i quali gli ATO hanno dato applicazione alla riforma permette di individuare in questi ultimi due anni una forte accelerazione in quasi tutte le attività che consentono di giungere all'affidamento del servizio (in particolare il raddoppio dei Piani e degli affidamenti). Questa accelerazione si è manifestata in coincidenza con l'approvazione da parte del Parlamento della Legge Finanziaria 2002, avvenuta nel dicembre del 2001, e si è poi dispiegata, in modo abbastanza continuo, successivamente nel 2002 e in questa prima parte del 2003 (Tabella 14 e Figura 4).

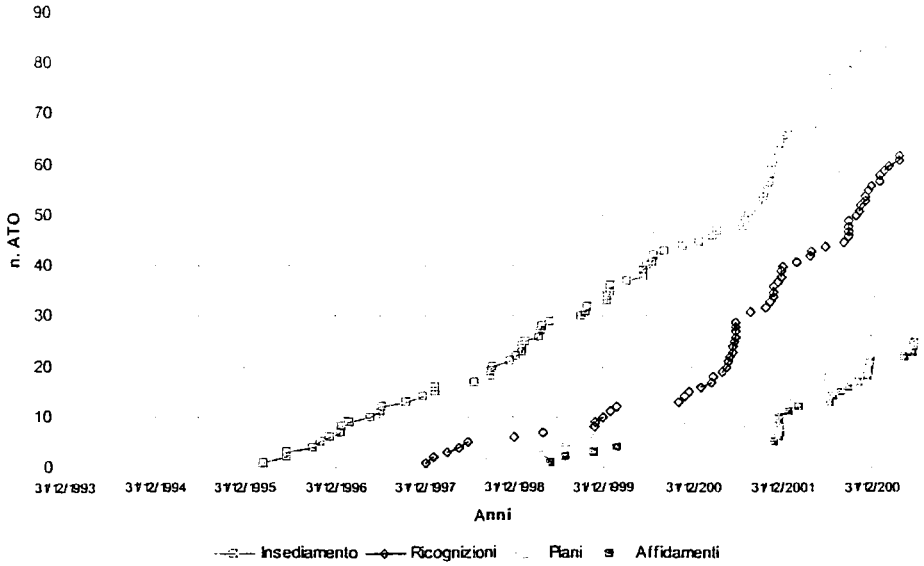
Tabella 14 - Insediamenti, ricognizioni, Piani e Affidamenti degli ATO al 30 giugno 2003

Periodo	Ambiti Insediati	Ambiti che hanno realizzato la ricognizione	Ambiti che hanno approvato il Piano di Ambito	Ambiti che hanno deliberato l'affidamento
Al 31/12/1996	6	-	-	-
Al 31/12/1997	14	1	-	-
Al 31/12/1998	21	6	1	-
Al 31/12/1999	32	10	6	3
Al 31/12/2000	44	15	8	4
Al 31/12/2001	64	39	13	10
Al 31/12/2002	83	56	39	20
Al 30/06/2003	*84*	*66*	*47*	*25*

In particolare si può osservare che, per quanto riguarda gli affidamenti, un certo numero di ATO ha accelerato le proprie decisioni probabilmente sulla base dell'effetto annuncio delle modifiche legislative contenute nella finanziaria. L'accelerazione è osservabile nel picco degli affidamento effettuati prima della fine del 2001 (6 affidamenti). Successivamente tale accelerazione si è mantenuta sia per l'approvazione dei Piani che per gli affidamenti.

Fra le motivazioni che hanno spinto gli ATO ad accelerare la propria attività vi è sicuramente anche l'accesso ai finanziamenti dell'Unione Europea, in particolare quelli previsti dai Quadri Comunitari di Sostegno (QCS). Quest'ultimi prevedevano, infatti, fra le condizioni per l'erogazione dei finanziamenti, che si procedesse all'applicazione della L.36/94 con l'insediamento dell'ATO e l'approvazione del Piano.

Figura 4 – Insediamenti, ricognizioni, Piani e Affidamenti degli ATO al 30 giugno 2003



2.1 Le leggi regionali

Tutte le Regioni si sono dotate della prevista legge attuativa, tranne la Regione Trentino Alto Adige, che per effetto della sentenza della Corte Costituzionale 7 dicembre 1994, n.412, ne è stata esentata (

Tabella 15).

Le leggi regionali hanno individuato, nel complesso, 91 ambiti a fronte dei circa 8.000 soggetti che, a diverso titolo, operano attualmente in tale settore.

Le stesse leggi contengono scelte e indicazioni applicative in parte omogenee ed in parte diverse:

- per la perimetrazione degli ATO, delle 19 Regioni che hanno legiferato in materia, cinque hanno individuato un unico ATO regionale (Valle d'Aosta, Puglia, Basilicata, Molise, Sardegna), sei hanno delimitato gli ATO coincidenti coi confini provinciali (Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Calabria e Sicilia), altri sei con confini molto simili ad essi (Piemonte, Veneto, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo) e solo due hanno scelto criteri di aggregazione dei Comuni diversi da quelli amministrativi (Toscana e Campania);
- la forma di cooperazione fra Comuni varia da Regione a Regione: in alcuni casi si è scelta la forma del consorzio (art. 31 decreto legislativo 267/00), con la realizzazione di una vera e propria struttura tecnica e amministrativa (Consiglio di Amministrazione, Assemblea dei Sindaci), in altri si è individuato la convenzione fra enti (art. 30 decreto legislativo 267/00), affidando di solito alla Provincia il ruolo di coordinamento, in altri ancora si è lasciata libera scelta fra le due forme;

- non sempre le Regioni hanno definito l'obbligo di un unico gestore per ambito: in alcuni casi si prevedono più gestori, in altri si prevede una fase transitoria durante la quale coesistono più gestori;
- alcune Regioni hanno definito un ruolo regionale di coordinamento e raccolta dati, istituendo osservatori od autorità amministrative regionali (come nel caso di Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Puglia, Calabria);
- alcune Regioni hanno stabilito limiti temporali massimi relativamente al sistema della salvaguardia previsto dall'art.9 della legge 36/94 (Piemonte, Veneto, Toscana e Umbria). Altre, pur prevedendo tale istituto, hanno rimandato la decisione alla convenzione di cooperazione o si sono limitate a dettare alcune disposizioni in merito.

Tabella 15- Legislazione regionale attuativa della legge 36/94.

Regioni	Atti assunti	Forma associativa prevista	N° Ambiti previsti	Ente coordinatore	Salvaguardia (art. 9, c.4,L.36/94)
Piemonte	l.r. 29/01/1997 n. 13 + D.G.R. 24/11/1997 n. 31-23227	Convenzione	6	Provincia con più abitanti	Prev, max 5 anni
Valle d'Aosta	l.r. 08/09/1999 n. 29	Consorzio	1	Regime speciale	Prevista
Lombardia	l.r. 20/10/1998 n. 21	Convenzione	12	Da definire	Prevista
Trentino A.A.	NL	-	-	-	-
Veneto	l.r. 27/03/1998 n. 5	Cons. /Conv.	8	Provincia con più abitanti	Prev. max 4 anni
Friuli V.Giulia	D.G.R. 09/04/98 n. 1045	Non definita	4	Non previsto	Non prevista
Liguria	l.r. 16/08/1995 n. 43 + D.C.R. 43/1997 + D.G.R. 1736/98	Cons. /Conv.	4	Provincia	Prevista
Emilia Romagna	l.r. 13/08/1999 n. 25 + l.r. 28/01/03 n.1	Cons. /Conv.	9	Provincia	Prevista
Toscana	l.r. 21/07/95 n. 81 + l.r. 04/04/97 n. 26	Consorzio	6	Comune con più abitanti	Prev. max 3 anni
Umbria	l. r. 05/12/1997 n. 43	Consorzio	3	Provincia con più comuni	Prev. max 3 anni
Marche	l. r. 22/06/1998 n. 18	Consorzio	5	Provincia con più abitanti	Prevista
Lazio	l.r. 22/01/1996 n. 6 + l.r. 09/07/98 n. 26	Cons. /Conv.	5	Provincia	Prevista
Abruzzo	l.r. 13/01/1997 n. 2 + l.r. 26/07/97 n. 70	Consorzio	6	Comune con più abitanti	Non prevista
Molise	l.r. 03/02/1999 n. 5 + D.G. R. 13/03/2000 n. 382	Cons. /Conv.	1	Provincia Campobasso	Prevista
Campania	l.r. 21/05/1997 n. 14	Consorzio	4	Provincia con più abitanti	Non prevista
Puglia	l.r. 06/09/1999 n. 28	Convenzione	1	Provincia con più abitanti	Prevista
Basilicata	l.r. 23/12/1996 n. 63	Convenzione	1	Provincia di Potenza	Prevista
Calabria	l.r. 03/10/1997 n. 10	Cons. /Conv.	5	Provincia	Prevista
Sicilia	l.r. 27/04/1999 n. 10 + D.P.G.R. 16/05/00 n. 114 + D.P.G.R. 29/01/02 n.16	Cons. /Conv.	9	Provincia con più abitanti	Prev. min.3 anni
Sardegna	l.r. 17/10/1997 n. 29 + l.r. 07/05/99 n .15 + D.G.R. 13/09/2000 n. 37/14	Consorzio	1	Non previsto	Prevista
Totale			91		

N.L.= Non Legiferato
l.r.= legge regionale
D.G.R= Deliberazione di Giunta Regionale
D.C.R.= Deliberazione del Consiglio regionale
D.P.G.R.= Decreto del Presidente di Giunta Regionale

2.2 Gli ATO insediati

Gli 84 ATO insediati sono distribuiti su diciassette regioni: solo in Friuli Venezia Giulia e in Molise gli ATO previsti (quattro in Friuli e uno in Molise) non sono stati insediati e le difformità che caratterizzavano nord, centro e sud a livello di insediamento si sono praticamente annullate (Tabella 16). La popolazione residente negli ATO corrisponde a circa il 96% della popolazione complessiva (rispetto al 49% del 2000) mentre i Comuni associati in ATO insediati sono 7.215, pari al 93% degli 8.100 Comuni del nostro Paese (non vengono considerati i Comuni del T.A.A.).

Per quanto riguarda la forma associativa dei Comuni che compongono gli ATO, in coerenza con le rispettive leggi regionali, 39 ATO hanno scelto la forma del consorzio e 44 hanno scelto quella della convenzione (l'ATO Sardegna, benché insediato, è retto dal Commissario Governativo per l'Emergenza Idrica e non rientra, ancora, in nessuna delle due forme previste). In linea generale si può dire che al nord prevale la forma associativa della convenzione (scelta in Lombardia, Piemonte e Liguria); nel centro Italia è stato preferito il consorzio (dove tale forma riguarda tutti gli ATO della Toscana, dell'Umbria e delle Marche); al sud la scelta varia perché in alcune regioni (Basilicata, Lazio, Calabria) prevale la convenzione, mentre in altre (Abruzzo e Campania) si è preferito la forma associativa alternativa.

L'Ambito più popoloso è l'ATO Unico Puglia, con oltre 4 milioni di abitanti ricadenti nel proprio territorio, mentre quello più piccolo è l'ATO Valle del Chiampo in Veneto, con poco più di 50.000 abitanti.

In merito al numero dei Comuni associati, infine, si registra un'estrema variabilità delle aggregazioni, con un massimo di 377 Comuni, corrispondente all'ATO Unico - Sardegna, ed un minimo di un Comune, per l'ATO Città di Milano.

Tabella 16 - Popolazione e Comuni con ATO insediati

Regione	Popolazione	Con ATO insediati	
		Popolazione (Istat '97)	%
Piemonte	4.291.441	3.788.832	88%
Valle d'Aosta	119.610	119.610	100%
Lombardia	8.988.951	8.988.951	100%
Trentino A.A. NL	924.281	-	-
Veneto	4.469.156	4.469.156	100%
Friuli V. G.	1.184.654	0	0%
Liguria	1.641.835	1.641.835	100%
Emilia Romagna	3.947.102	3.595.246	91%
Toscana	3.527.303	3.527.303	100%
Umbria	831.714	831.714	100%
Marche	1.450.879	1.450.879	100%
Lazio	5.242.709	5.242.709	100%
Abruzzo	1.276.040	1.276.040	100%
Molise	329.894	0	0%
Campania	5.796.899	5.796.899	100%
Puglia	4.090.068	4.090.068	100%
Basilicata	610.330	610.330	100%
Calabria	2.070.992	2.070.992	100%
Sicilia	5.108.067	5.108.067	100%
Sardegna	1.661.429	1.661.429	100%
Totale	**57.563.354**	**54,270,060**	**96%**

NL: Non Legiferato

L'attuazione della riforma in alcune regioni ha incontrato qualche complicazione.

In Friuli Venezia Giulia l'unico atto di parziale recepimento della legge 36/94 è una Delibera della Giunta regionale che ha individuato gli Ambiti Territoriali Ottimali; allo stato è in discussione un disegno di legge regionale che recepisca in un testo organico le disposizioni in materia di risorse idriche. Nelle more della legislazione l'ATO Orientale Goriziano ha stipulato nel 1999 una Convenzione di cooperazione per la gestione del servizio idrico integrato e sta procedendo alla redazione di un Piano d'Ambito dopo aver concluso le ricognizioni. Negli altri ambiti le province adempiono alle funzioni dell'ATO e hanno redatto i piani stralcio.

In Valle d'Aosta la legge regionale ha creato un unico ATO e ha attribuito al "B.I.M. Dora Baltea" - Consorzio dei 74 Comuni del Bacino Imbrifero Montano, costituito già nel 1955 - funzioni corrispondenti a quelle di Autorità di Ambito. Lo stesso B.I.M. ha il compito di valutare le attività di ricognizione e di redigere il Piano d'Ambito secondo un percorso prestabilito dalla Giunta regionale. Il B.I.M. coordina e indirizza l'attività dei Comuni che a loro volta organizzano l'erogazione del servizio singolarmente o in forma associata con altri Comuni, creando "sotto ambiti" omogenei dal punto di vista territoriale o per settore specialistico.

In Puglia il Commissario Delegato per l'Emergenza Ambientale nella Regione Puglia ha insediato l'ATO Unico. Ha predisposto e approvato il Piano d'Ambito e adottato lo schema di convenzione che regola i rapporti con il gestore.

In Molise l'unico Ambito previsto non è stato ancora costituito per problemi di accordo tra i 136 Comuni che ne devono far parte.

In Sardegna il Commissario Governativo per l'Emergenza Idrica ha costituito l'Autorità d'Ambito (con ordinanza 30 settembre 2002) assumendone le funzioni ed ha approvato il Piano d'Ambito. Con successiva ordinanza ha individuato la società per azioni che sarà gestore unico del servizio idrico integrato.

2.3 Stato d' avanzamento delle attività degli Ambiti

2.3.1 Le ricognizioni sullo stato degli impianti e dei livelli di servizio

Una volta che l'Ambito si è insediato, una delle prime attività che deve compiere, dopo l'evasione delle pratiche preliminari (approvazione dei bilanci di previsione, definizione della struttura organizzativa, predisposizione del programma di lavoro, ecc.), è la ricognizione delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione secondo quanto previsto dall'art. 11, c. 3 della legge 36/94.

In alcuni casi, tuttavia, si è assistito a percorsi leggermente differenti in quanto le ricognizioni sono state avviate direttamente dagli organi regionali indipendentemente dal fatto che i rispettivi ATO fossero insediati o meno (è questo il caso delle Regioni Piemonte e Marche).

In altri casi, particolari disposizioni legislative (Legge 341/1995, art.10) hanno consentito all'allora Ministero dei Lavori Pubblici (le cui competenze sono state ripartite fra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio), d'intesa con le Regioni e gli Enti Locali, di avvalersi di Sogesid S.p.A., società interamente controllata dal Ministero del Tesoro e costituita ai sensi del D. Lgs. 96/93[26], per definire e approntare programmi di ricognizione per il Sud

[26] Il citato decreto autorizzava il Commissario liquidatore della cessata Cassa per il Mezzogiorno a costituire una società per azioni , alla quale affidare in regime di concessione la gestione degli impianti idrici già detenuti dalla stessa Cassa.

Italia dove, infatti, alcune ricognizioni sono state terminate anche prima dell'insediamento dei rispettivi ATO.

Dalla Tabella 17 emerge che, a livello nazionale, sono 66 le ricognizioni terminate. Sui 91 ATO previsti, il 73% ha completato le ricognizioni, il 15% le ha in corso e solo il 12% non le ha ancora avviate. Tali percentuali si distribuiscono diversamente secondo le aree geografiche: nel Nord Italia il 25% degli ATO non ha ancora avviato la ricognizione mentre il 50% l'ha terminata; nel Centro, invece, la situazione è diversa poiché tutti gli ATO hanno avviato l'attività e ben l'84% l'ha conclusa (anche se occorre tener presente che alcuni ATO hanno riavviato la ricognizione già terminata su incarico della Regione di appartenenza – come risultava dalla Relazione al Parlamento per l'anno 2001, in base alla quale il 100% degli ATO aveva terminato l'attività). Nel Sud, infine, si registra la totalità delle ricognizioni terminate (100%).

I 66 ambiti che hanno completato le ricognizioni coprono più di 45 milioni della popolazione, mentre in quelli in cui le ricognizioni sono in corso vivono circa 6 milioni di italiani.

Tabella 17 - Stato di avanzamento delle ricognizioni per Regione

Regione	ATO previsti		ATO con ricognizione non avviata			ATO con ricognizione in corso			ATO con ricognizione terminata			
	(n°)	Popolazione (Istat '97)	(n°)		Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)	(n°)		Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)	(n°)		Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)
Piemonte	6	4.291.441	0		0	0%	0		0	0%	6		4.291.441	100%
Val d'Aosta	1	119.610	1		119.610	100%	0		0	0%	0		0	0%
Lombardia	12	8.988.951	2		1.347.249	15%	2		1.495.844	17%	8		6.145.858	68%
Trentino Alto Adige	NL	-	-		-	-	-		-	-	-		-	-
Veneto	8	4.469.156	0		0	0%	2		1.071.337	24%	6		3.397.819	76%
Friuli Venezia Giulia	4	1.184.654	4		1.184.654	100%	0		0	0%	0		0	0%
Liguria	4	1.641.835	1		281.097	17%	2		440.189	27%	1		920.549	56%
Emilia Romagna	9	3.947.102	3		969.359	25%	5		2.627.724	67%	1		350.019	9%
Toscana	6	3.527.303	0		0	0%	0		0	0%	6		3.527.303	100%
Umbria	3	831.714	0		0	0%	0		0	0%	3		831.714	100%
Marche	5	1.450.879	0		0	0%	3		781.073	54%	2		669.806	46%
Lazio	5	5.242.709	0		0	0%	0		0	0%	5		5.242.709	100%
Abruzzo	6	1.276.040	0		0	0%	0		0	0%	6		1.276.040	100%
Molise	1	329.894	0		0	0%	0		0	0%	1		329.894	100%
Campania	4	5.796.899	0		0	0%	0		0	0%	4		5.796.899	100%
Puglia	1	4.090.068	0		0	0%	0		0	0%	1		4.090.068	100%
Basilicata	1	610.330	0		0	0%	0		0	0%	1		610.330	100%
Calabria	5	2.070.992	0		0	0%	0		0	0%	5		2.070.992	100%
Sicilia	9	5.108.067	0		0	0%	0		0	0%	9		5.108.067	100%
Sardegna	1	1.661.429	0		0	0%	0		0	0%	1		1.661.429	100%
TOTALE	**91**	**56.639.073**	**11**	**12%**	**3.901.969**	**7%**	**14**	**15%**	**6.416.167**	**11%**	**66**	**73%**	**46.320.937**	**82%**
Nord	**44**	**24.642.749**	**11**	**25%**	**3.901.969**	**16%**	**11**	**25%**	**5.635.094**	**23%**	**22**	**50%**	**15.105.686**	**61%**
Centro	**19**	**11.052.605**	**0**	**0%**	**0**	**0%**	**3**	**16%**	**781.073**	**7%**	**16**	**84%**	**10.271.532**	**93%**
Sud	**28**	**20.943.719**	**0**	**0%**	**0**	**0%**	**0**	**0%**	**0**	**0%**	**28**	**100%**	**20.943.719**	**100%**

NL: Non Legiferato

2.3.2 I Piani di Ambito e la scelta della forma di gestione

In totale risultano 47 Piani approvati, dall'Assemblea nel caso di ATO-consorzio o in Conferenza dei Sindaci nel caso di ATO-convenzione, e altri 5 già redatti. Le Regioni che hanno completato l'iter procedurale del Piano sono la Toscana, l'Umbria, l'Abruzzo, la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna, tutte con il 100% degli ATO che hanno approvato il Piano (Tabella 18).

Oltre all'attività di ricognizione e di predisposizione del Piano, l'ATO ha l'importante compito istituzionale di affidare il servizio idrico integrato.

Nella Tabella 19 sono riportate le forme di affidamento prescelte dagli ATO.

Risulta evidente che un po' più della metà degli ambiti insediati non ha ancora scelto la forma di affidamento, mentre la maggior parte di quelli che tale scelta hanno già effettuato ha optato per l'affidamento diretto ad una Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Ben 25 ambiti, rispetto ai 10 della scorsa Relazione, hanno completato il processo, giungendo all'affidamento del servizio idrico integrato. In tutti questi casi, fatta eccezione per l'ATO 4 Lazio (Frosinone) che ha affidato a terzi previo espletamento della gara ex art. 20 L.36/94, l'affidamento è andato a favore di Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale. Gli ATO che hanno così completato il percorso della riforma costituiscono, con circa 20 milioni di abitanti, il 35% della popolazione italiana (Tabella 20).

Nella Tabella 21 si riportano i dati presentati in formato di tavola riepilogativa sinottica per Regione.

Tabella 18 - Stato di avanzamento dei Piani di Ambito per Regione

Regione	ATO previsti		ATO insediati			ATO con Piano redatto				ATO con Piano approvato			
	(n)	Popolazione (Istat '97)	(n)		Popolazione (Istat '97)	(n)		Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)	(n)		Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)
Piemonte	6	4,291,441	5		3.788.832	0		0	0%	4		3.234.484	75%
Val d'Aosta	1	119,610	1		119.610	0		0	0%	0		0	0%
Lombardia	12	8,988,951	12		8.988.951	1		177.298	2%	0		0	0%
Trentino Alto Adige	NL	-	-		-	-		-	-	-		-	-
Veneto	8	4,469,156	8		4.469.156	1		264.895	6%	2		549.486	12%
Friuli Venezia Giulia	4	1,184,654	0		0	0		0	0%	0		0	0%
Liguria	4	1,641,835	4		1.641.835	0		0	0%	0		0	0%
Emilia Romagna	9	3,947,102	8		3.595.246	0		0	0%	0		0	0%
Toscana	6	3,527,303	6		3.527.303	0		0	0%	6		3.527.303	100%
Umbria	3	831,714	3		831.714	0		0	0%	3		831.714	100%
Marche	5	1.450.879	5		1.450.879	2		495.234	34%	1		287.824	20%
Lazio	5	5.242.709	5		5.242.709	1		298.431	6%	4		4.944.278	94%
Abruzzo	6	1.276.040	6		1.276.040	0		0	0%	6		1.276.040	100%
Molise	1	329.894	0		0	0		0	0%	0		0	0%
Campania	4	5.796.899	4		5.796.899	0		0	0%	4		5.796.899	100%
Puglia	1	4.090.068	1		4.090.068	0		0	0%	1		4.090.068	100%
Basilicata	1	610.330	1		610.330	0		0	0%	1		610.330	100%
Calabria	5	2.070.992	5		2.070.992	0		0	0%	5		2.070.992	100%
Sicilia	9	5.108.067	9		5.108.067	0		0	0%	9		5.108.067	100%
Sardegna	1	1.661.429	1		1.661.429	0		0	0%	1		1.661.429	100%
Totale Italia	**91**	**56.639.073**	**84**	**92%**	**54.270.060**	**5**	**5%**	**1.235.858**	**2%**	**47**	**52%**	**33.988.914**	**60%**
Totale Nord	**44**	**24.642.749**	**38**	**86%**	**22.603.630**	**2**	**5%**	**442.193**	**2%**	**6**	**14%**	**3.783.970**	**15%**
Totale Centro	**19**	**11.052.605**	**19**	**100%**	**11.052.605**	**3**	**16%**	**793.665**	**7%**	**14**	**74%**	**9.591.119**	**87%**
Totale Sud	**28**	**20.943.719**	**27**	**96%**	**20.613.825**	**0**	**0%**	**0**	**0%**	**27**	**96%**	**20.613.825**	**98%**

NL: Non Legiferato

Tabella 19 - Forme di gestione prescelte

	ATO previsti		ATO insediati		Scelta della forma di concessione			Scelta dell'affidamento diretto			Forma di affidamento non definita		
Regione	(n°)	Popolazione (Istat '97)	(n°)	Popolazione (Istat '97)	ATO (n°)	Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)	ATO (n°)	Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)	ATO (n°)	Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)
Piemonte	6	4,291,441	5	3.788.832	0	0	0%	1	256.486	6%	5	4.034.955	94%
Valle d'Aosta	1	119,610	1	119.610	0	0	0%	0	0	0%	1	119.610	100%
Lombardia	12	8,988,951	12	8.988.951	0	0	0%	2	2.252.670	25%	10	6.736.281	75%
Trentino A. A.	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	4,469,156	8	4.469.156	0	0	0%	3	814.381	18%	5	3.654.775	82%
Friuli V. Giulia	4	1,184,654	0	0	0	0	0%	0	0	0%	4	1.184.654	100%
Liguria	4	1,641,835	4	1.641.835	0	0	0%	1	920.549	56%	3	721.286	44%
Emilia Romagna	9	3,947,102	8	3.595.246	0	0	0%	2	619.483	16%	7	3.327.619	84%
Toscana	6	3,527,303	6	3.527.303	0	0	0%	6	3.527.303	100%	0	0	0%
Umbria	3	831,714	3	831.714	0	0	0%	3	831.714	100%	0	0	0%
Marche	5	1.450.879	5	1.450.879	0	0	0%	3	783.058	54%	2	667.821	46%
Lazio	5	5.242.709	5	5.242.709	3	950.320	18%	2	4.292.389	82%	0	0	0%
Abruzzo	6	1.276.040	6	1.276.040	0	0	0%	2	711.845	56%	4	564.195	44%
Molise	1	329.894	0	0	0	0	0%	0	0	0%	1	329.894	100%
Campania	4	5.796.899	4	5.796.899	0	0	0%	1	1.454.925	25%	3	4.341.974	75%
Puglia	1	4.090.068	1	4.090.068	0	0	0%	1	4.090.068	100%	0	0	0%
Basilicata	1	610.330	1	610.330	0	0	0%	1	610.330	100%	0	0	0%
Calabria	5	2.070.992	5	2.070.992	4	1.319.074	64%	1	751.918	36%	0	0	0%
Sicilia	9	5.108.067	9	5.108.067	5	2.419.063	47%	0	0	0%	4	2.689.004	53%
Sardegna	1	1.661.429	1	1.661.429	0	0	0%	0	0	0%	1	1.661.429	100%
Totale Italia	**91**	**56.639.073**	**84**	**54.270.060**	**12 13%**	**4.688.457**	**8%**	**29 32%**	**21.917.119**	**39%**	**50 55%**	**30.033.497**	**53%**
Totale Nord	**44**	**24.642.749**	**38**	**22.603.630**	**0 0%**	**0**	**0%**	**9 20%**	**4.863.569**	**20%**	**35 80%**	**19.779.180**	**80%**
Totale Centro	**19**	**11.052.605**	**19**	**11.052.605**	**3 16%**	**950.320**	**9%**	**14 74%**	**9.434.464**	**85%**	**2 11%**	**667.821**	**6%**
Totale Sud	**28**	**20.943.719**	**27**	**20.613.825**	**9 32%**	**3.738.137**	**18%**	**6 21%**	**7.619.086**	**36%**	**13 46%**	**9.586.496**	**46%**

NL: Non Legiferato

Tabella 20 - Affidamenti effettuati per Regione

	ATO previsti		ATO insediati		Affidamenti effettuati		
Regione	(n°)	Popolazione (Istat '97)	(n°)	Popolazione (Istat '97)	ATO (n°)	Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)
Piemonte	6	4,291,441	5	3.788.832	1	256.486	6%
Valle d'Aosta	1	119,610	1	119.610	0	0	0%
Lombardia	12	8,988,951	12	8.988.951	2	2.252.670	25%
Trentino A. A.	NL	-	-	-	-	0	-
Veneto	8	4,469,156	8	4.469.156	1	52.839	1%
Friuli V. Giulia	4	1,184,654	0	0	0	0	0%
Liguria	4	1,641,835	4	1.641.835	1	920.549	56%
Emilia Romagna	9	3,947,102	8	3.595.246	1*	267.879	7%
Toscana	6	3,527,303	6	3.527.303	5	3.006.978	85%
Umbria	3	831,714	3	831.714	3	831.714	100%
Marche	5	1.450.879	5	1.450.879	3	783.058	54%
Lazio	5	5.242.709	5	5.242.709	3	4.771.192	91%
Abruzzo	6	1.276.040	6	1.276.040	2	711.845	56%
Molise	1	329.894	0	0	0	0	0%
Campania	4	5.796.899	4	5.796.899	1	1.454.925	25%
Puglia	1	4.090.068	1	4.090.068	1**	4.090.068	100%
Basilicata	1	610.330	1	610.330	1	610.330	100%
Calabria	5	2.070.992	5	2.070.992	0	0	0%
Sicilia	9	5.108.067	9	5.108.067	0	0	0%
Sardegna	1	1.661.429	1	1.661.429	0	0	0%
Totale Italia	**91**	**56.639.073**	**84**	**54.270.060**	**25 27%**	**20.010.533**	**35%**
Totale Nord	**44**	**24.642.749**	**38**	**22.603.630**	**6 14%**	**3.750.423**	**15%**
Totale Centro	**19**	**11.052.605**	**19**	**11.052.605**	**14 74%**	**9.392.942**	**85%**
Totale Sud	**28**	**20.943.719**	**27**	**20.613.825**	**5 18%**	**6.867.168**	**33%**

NL: Non Legiferato

* L'ATO Rimini ha effettuato un affidamento transitorio, secondo quanto consentito dalla Legge regionale dell'Emilia Romagna, e non quello previsto dalla L.36/94 per il s.i.i.

** Nella Regione Puglia l'affidamento è stato adottato con D. Lgs 11 maggio 1999, n.141, del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale nella regione Puglia, che ha anche provveduto a trasformare l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in società per azioni (A.Q.P. S.p.A.).

Tabella 21 - Quadro di sintesi dello stato di avanzamento per Regione

Regione	ATO		Ricognizione			Piano		Forma di gestione prescelta			Affidamenti effettuati
	Previsti	Insediati	Non avviata	In corso	Terminata	Redatto	Approvato	Concessione	Affidamento diretto	Non definita	
Piemonte	6	5	0	0	6	0	4	0	1	5	1
Valle d'Aosta	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Lombardia	12	12	2	2	8	1	0	0	2	10	2
Trentino Alto Adige	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	8	0	2	6	1	2	0	3	5	1
Friuli Venezia Giulia	4	0	4	0	0	0	0	0	0	4	0
Liguria	4	4	1	2	1	0	0	0	1	3	1
Emilia Romagna	9	8	3	5	1	0	0	0	2	7	1*
Toscana	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	5
Umbria	3	3	0	0	3	0	3	0	3	0	3
Marche	5	5	0	3	2	2	1	0	3	2	3
Lazio	5	5	0	0	5	1	4	3	2	0	3
Abruzzo	6	6	0	0	6	0	6	0	2	4	2
Molise	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0
Campania	4	4	0	0	4	0	4	0	1	3	1
Puglia	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1**
Basilicata	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1
Calabria	5	5	0	0	5	0	5	4	1	0	0
Sicilia	9	9	0	0	9	0	9	5	0	4	0
Sardegna	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0
Italia	**91**	**84**	**11**	**14**	**66**	**5**	**47**	**12**	**29**	**50**	**25**
Nord	**44**	**38**	**11**	**11**	**22**	**2**	**6**	**0**	**9**	**35**	**6**
Centro	**19**	**19**	**0**	**3**	**16**	**3**	**14**	**3**	**14**	**2**	**14**
Sud	**28**	**27**	**0**	**0**	**28**	**0**	**27**	**9**	**6**	**13**	**5**

NL: Non Legiferato

*L'ATO Rimini ha effettuato un affidamento transitorio, secondo quanto consentito dalla Legge regionale dell'Emilia Romagna, e non quello previsto dalla L.36/94 per il s.i.i.

** Nella Regione Puglia l'affidamento è stato adottato con D. Lgs 11 maggio 1999, n.141, del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale nella regione Puglia, che ha anche provveduto a trasformare l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in società per azioni (A.Q.P. S.p.A.).

2.4 Quali sono stati i tempi necessari ad attuare la L. 36/94

La realizzazione del "Secondo rapporto sullo stato di avanzamento della l. 36/94" consente di analizzare le principali cause dei ritardi nell'applicazione della legge, nonché indicare quelle fasi del processo dove un intervento di semplificazione avrebbe potuto assicurare una più celere applicazione della stessa.

Una ricostruzione analitica delle fasi che compongono l'applicazione della legge 36/94, e che è stata utilizzata durante la preparazione dell'indagine, è quella sinteticamente rappresentata dalla Tabella 22.

Tabella 22 - Le principali fasi previste nell'applicazione della l. 36/94

Legge regionale di applicazione della L.36/94
Delimitazione ambiti
Convenzione che regola i rapporti fra gli enti locali nell'ATO
Schema tipo della convenzione di gestione
Insediamento e operatività dell'Ambito
Delibere dei Consigli Comunali
Insediamento dell'ATO
Costituzione della struttura dell'ATO
Definizione del Piano
Appalto ricognizione e Piano
Consultazione dei Comuni sul Piano
Approvazione del Piano
Affidamento
Definizione del Contratto di affidamento
Scelta della forma di gestione
Concessione a terzi
Bando di gara
Svolgimento gara
Sottoscrizione contratto
Affidamento
S p A mista
Accordo fra i comuni per il bando e per l'assetto societario
Bando di gara per la scelta del socio privato
Svolgimento gara
Costituzione S.p.A. mista
Contratto

Sulla base di tale classificazione, e a partire dalla legge regionale di attuazione adottata dalle Regioni, è possibile determinare i tempi richiesti per ciascuna delle fasi di applicazione della L.36/94 e quelli complessivi occorsi al completamento del processo. I risultati sono rappresentati nella Tabella 23.

Tabella 23 - Tempo medio impiegato dall'ATO per la realizzazione delle attività previste dalla l.36/94

Attività	**Durata dell'attività (valore medio in giorni)**	**%**
Insediamento dell'ATO dalla l. regionale	898	41%
Realizzazione della ricognizione	538	25%
Definizione del Piano	345	16%
Affidamento	403	18%
Totale	**2.184**	**100%**

Tenendo conto che ciascuna di queste fasi è collegata alla conclusione dell'attività previste dalla L.36/94, quella che maggiormente ha condizionato l'applicazione della

legge è sicuramente la fase dell'insediamento, che ormai, però, è stata superata da ben 84 ATO sui 91 previsti.

2.5 Dati sui costi e sul personale impiegato

2.5.1 Le spese degli ATO insediati

In vista della generalizzazione all'intero Paese del servizio idrico integrato si è ritenuto utile e opportuno svolgere una valutazione sulle spese e la struttura necessarie al funzionamento degli ATO[27].

Nel complesso i dati sui costi sono disponibili per 48 (49 per i costi totali) ATO sugli 84 insediati. Per quanto riguarda il personale invece, vengono riportati solo i dati relativi a quegli Enti che si sono già dotati di almeno una unità operativa (Direttore o altro). Gli ATO "strutturati" in questo senso sono complessivamente 69 sugli 84 ATO insediati.

E' opportuno ricordare che gli ATO costituiti nella forma di consorzio, hanno una propria personalità giuridica indipendente ed una autonomia di spesa che si concretizza nella redazione di un bilancio, alla stregua degli altri Enti pubblici. Diversamente, nel caso in cui gli ATO siano costituiti nella forma di convenzione, la loro operatività è vincolata al recepimento degli atti da parte dell'Ente sovraordinato.

Il totale delle spese correnti ammonta nel complesso a circa 35 miliardi e si riferisce ad una popolazione sottesa di circa 31 milioni e mezzo di abitanti, con una media per ATO di circa 729 milioni ed una media per abitante di circa Lit. 1.121 (Tabella 24). La scelta di dividere in funzione della popolazione sottesa il totale delle spese correnti, anziché le spese totali comprensive degli oneri pluriennali a carico degli Enti, deriva dall'intento di evidenziare una spesa media per abitante "a regime" escludendo quegli oneri straordinari di insediamento (es. contrazione prestiti, spese pluriennali ecc.), che potrebbero portare ad una stima per eccesso.

Tabella 24 – Spesa corrente, media e per abitante degli ATO (48) secondo la forma di cooperazione

n. ATO	Spesa corrente (Lit. x 1.000)	Popolazione	Spesa media per ATO (Lit. x 1.000)	Spesa media per abitante
48	35,036,831	31,246,499	729,934	1,121

All'interno della spesa corrente si trovano tre grandi classificazioni: la spesa per gli organi istituzionali, pari al 30%, la spesa per il personale pari al 32% e altre spese per il 38% (Tabella 25 e Figura 5).

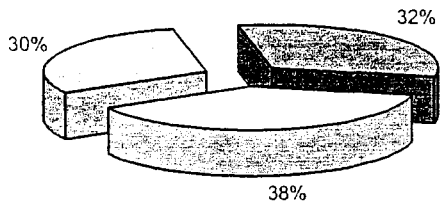
Tabella 25 – ATO (42): ripartizione delle spese correnti[28]

Tipo di spesa	Lit. x 1.000 anno	%
Spese organi istituzionali	9,318,526	30%
Spese per il personale	10,088,652	32%
Altre spese generali	12,130,836	38%
Totale	**31,538,013**	**100%**

[27] I costi riportati in questo capitolo sono espressi in Lire e non in Euro poiché si riferiscono prevalentemente ai consuntivi 2001. Al fine di uniformare i dati, anche quelli relativi a consuntivi posteriori sono stati trasformati in Lire.

[28] Il totale delle spese correnti di questa tabella non corrisponde al totale delle spese correnti della Tabella 26, perché è stata calcolata su un numero inferiore di ATO (42), escludendo quelli che non hanno fornito la ripartizione delle spese correnti.

Figura 5 – ATO (42): ripartizione delle spese correnti



Considerando i soli ATO strutturati sotto forma di consorzio la spesa corrente media ammonta a Lit. 1.537 per abitante, mentre per gli ATO nella forma di convenzione è di Lit. 743 (Tabella 26).

Tabella 26 – Spesa corrente, media e per abitante degli ATO (48) secondo la forma di cooperazione

Forma di cooperazione	n. ATO	Spesa corrente (Lit. x 1.000)	Popolazione	Spesa media per ATO (Lit. x 1.000)	Spesa media per abitante
Consorzio	27	22,887,849	14,891,096	847,698	1,537
Convenzione	21	12,148,982	16,355,403	578,523	743
Totale	**48**	**35,036,831**	**31,246,499**	**729,934**	**1,121**

Tale differenza potrebbe essere spiegata alla luce del fatto che la forma di consorzio comporta una maggiore strutturazione degli ATO in termini di organi istituzionali (Presidenza e Consiglio di Amministrazione) e quindi maggiori oneri correnti e complessivi (Tabella 27).

Tabella 27 – ATO (42): ripartizione delle spese correnti, per forma di cooperazione

Tipo di spesa	ATO Consorzi		ATO Convenzioni		Totale ATO	
	Lit. x 1.000 /anno	%	Lit. x 1.000 /anno	%	Lit. x 1.000 /anno	%
Spese organi istituzionali	8,931,521	28%	387,005	1%	9,318,526	30%
Spese per il personale	4,182,131	13%	5,906,521	19%	10,088,652	32%
Altre spese generali	7,445,035	24%	4,685,801	15%	12,130,836	38%
Totale	**20,558,686**	**65%**	**10,979,327**	**35%**	**31,538,013**	**100%**

La metodologia del confronto della spesa media risente, tuttavia, di alcuni limiti, poiché per ciascun ATO, indipendentemente dalla forma associativa adottata, sussistono costi fissi non direttamente connessi alla vastità del territorio ed alla popolazione complessiva.

L'applicazione della spesa media per abitante (Lit. 1.121) all'intera popolazione italiana implicherebbe una spesa media annua corrente pari a 63,5 miliardi. Tale ammontare crescerebbe a 66,4 miliardi, se invece si applicasse a ciascun ATO la spesa media corrente per ATO che è di circa 729 milioni di Lit.

Un'altra considerazione che possiamo svolgere sui costi di funzionamento degli ATO è quella relativa alla comparazione con altri sistemi di regolazione. Probabilmente

non è esatto trattare gli ATO nel loro complesso come delle Autorità di regolazione, poiché assommano su di sé anche altri importanti compiti fra i quali, sicuramente, il più importante per complessità e impegno: la gestione del contratto di affidamento. Essi fanno sicuramente parte di un sistema di regolazione, che comprende anche l'attività del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, che per certi versi è più complesso di altri settori, ma probabilmente meno razionale. In questo caso la comparazione che viene proposta è quella sui costi diretti della regolazione, in un confronto con un'Autorità straniera che opera esclusivamente nei servizi idrici in Inghilterra e in Galles come l'*OFWAT* (*Office for water services*), e un'Autorità italiana che opera nei settori dell'energia elettrica e del gas come l'Autorità per l'energia elettrica e il gas. L'*OFWAT* ha anche il compito di gestire la concessione di ciascuna delle società che sono sottoposte a regolazione.

La comparazione fra i costi di questi tre sistemi di regolazione può essere criticata con ragione e con molti argomenti: dalla diversità dei settori (servizi idrici, elettricità e gas), alla diversità delle specializzazioni (monosettoriale l'OFWAT e gli ATO e plurisettoriale l'Autorità per l'energia elettrica e il gas) e alla diversità delle modalità con cui sono definiti i rapporti contrattuali.

Tuttavia, come già alcuni ricercatori[29] hanno avuto modo di proporre alcuni anni fa, la comparazione ci consente di formulare una prima indicazione del "costo" del sistema locale di regolazione dei servizi idrici, così come previsto dalla L.36/94, rispetto ad alcuni grandi sistemi di regolazione dei servizi pubblici locali.

La Tabella 28 riporta, per le due Autorità e per gli ATO analizzati, il costo totale annuo di funzionamento di ciascuno[30], la popolazione complessiva che usufruisce dei servizi sottoposti a regolazione e il costo medio per abitante.

Tabella 28 - Confronto dei costi ad abitante delle attività delle Autorità d'ATO e di alcune Autorità di regolazione nazionali: Autorità per l'energia elettrica e il gas (Italia) e l'OFWAT (Inghilterra e Galles)

	Costo totale Lit. x 1.000	**Popolazione**	**Costo medio ad abitante**
Autorità per l'energia elettrica e il gas (Italia)	46.207.221	57.563.354	803
OFWAT (Inghilterra e Galles)	34.141.143[31]	53.420.200	639
Autorità di Ambito Territoriale Ottimale	35,036,831	31,246,499	1,121

Il costo medio per abitante dell'attività degli ATO è più elevato sia di quello dell'OFWAT che di quello dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Si tratta di una maggiore onerosità della regolazione diretta nei servizi idrici che deriva, molto probabilmente, dalla spiccata natura "decentrata" della regolazione prevista dalla L.36/94.

2.5.2 Il personale

La forza lavoro complessiva facente capo agli ATO è attualmente di 324 elementi, includendo il personale dirigenziale e i consulenti di tipo non occasionale. Un dato sicuramente interessante che emerge dalla Tabella 29 è la netta prevalenza di contratti a

---

[29] Passarelli, M. , L'organizzazione e i costi delle autorità. In: Baldini, D., Barbarese, E., Bardelli, L., De Angelis, L., Passarelli, M. (1999). *Le autorità locali per i servizi di pubblica utilità*. CRS Proaqua, P a p e r N .9 9 /2 5, Roma.

[30] Nel caso della popolazione riferita all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, trattandosi di due settori, una comparazione più corretta avrebbe richiesto i costi di funzionamento ripartiti per settore di attività.

[31] Il costo totale dell'Ofwat è stato calcolato considerando un cambio sterlina/lira pari a 3.127 (quotazione del 31/03/2001).

tempo determinato (quasi il doppio di quelli a tempo indeterminato). Per quel che riguarda la suddivisione tra rapporti a tempo pieno e di tipo part–time si nota, invece, una netta prevalenza dei primi (a fronte della quasi parità rilevabile nel Rapporto del 2001).

Tabella 29 - Personale impiegato negli ATO per Regione

	ATO			Tipologia di contratto			Tipo di rapporto		
Regione	**Previsti**	**Insediati**	**strutturati**	**tempo determinato**	**tempo indeterminato**	**Totale**	**a tempo pieno**	**part time**	**Totale**
Piemonte	6	5	5	10	10	20	16	4	20
Val D'Aosta	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	12	12	10	18	17	35	31	3	34
Trentino Alto Adige	NL	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	8	8	40	2	42	15	27	42
Friuli Venezia Giulia	4	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	4	4	2	1	6	7	7	0	7
Emilia Romagna	9	8	8	22	21	43	20	23	43
Toscana	6	6	6	22	20	42	29	6	35
Umbria	3	3	3	12	4	16	13	2	15
Marche	5	5	4	13	5	18	10	7	17
Lazio	5	5	5	11	10	21	20	1	21
Abruzzo	6	6	3	8	5	13	5	8	13
Molise	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	4	4	3	13	1	14	8	4	12
Puglia	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	1	1	1	2	4	6	5	1	6
Calabria	5	5	5	24	4	28	16	12	28
Sicilia	9	9	6	8	11	19	8	11	19
Sardegna	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Totale	**91**	**84**	**69**	**204**	**120**	**324**	**203**	**109**	**312**
Nord	**44**	**38**	**33**	**91**	**56**	**147**	**89**	**57**	**146**
Centro	**19**	**19**	**18**	**58**	**39**	**97**	**72**	**16**	**88**
Sud	**28**	**27**	**18**	**55**	**25**	**80**	**42**	**36**	**78**

NL: Non Legiferato

PAGINA BIANCA

3 Le ricognizioni

Alla data del 30 maggio 2003 le ricognizioni delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione risultavano ultimate in 66 ambiti sui complessivi 91 ambiti in cui è suddiviso il territorio nazionale.

Al termine del 2002 il Comitato di vigilanza ha esaminato la documentazione trasmessa da 52 ambiti, redigendo su tali dati, il *Secondo rapporto sulle ricognizioni sulle opere di adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione*, presentato a Roma nel mese di maggio.

Il campione esaminato riguarda il 60,2% della popolazione nazionale, corrispondente a circa 35 milioni di abitanti su un totale complessivo di 57,5 milioni. Per molte Regioni, come Piemonte, Umbria, Marche, Lazio, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia, i dati disponibili rappresentano il 100% della popolazione residente. Per converso i dati analizzati su Veneto ed Emilia Romagna interessano soltanto il 44% e il 9% della popolazione.

Recentemente il Comitato ha recepito i risultati riferentesi ad altre 14 ricognizioni per cui a breve termine si potrà disporre di un quadro generale della situazione infrastrutturale esistente nei 66 ambiti, che hanno completato la ricognizione.

L'indagine conoscitiva si è praticamente concretizzata nel triennio 2000-2002, per cui è giustificato ritenere che al termine del 2003 l'operazione possa estendersi a circa l'80% degli ambiti e concludersi entro il 2004.

Le informazioni acquisite con il *Secondo rapporto* sono di molteplice provenienza, in quanto fornite da gestioni di dimensioni, tipologia ed efficienza assai diversificate. Questa eterogeneità di origine dei dati acquisiti ha generato qualche difficoltà nella successiva fase di aggregazione, di omogeneizzazione e di analisi comparata.

Al fine di accrescere l'affidabilità dei risultati si è cercato di uniformare le informazioni, invitando gli ambiti a provvedere alla stima quantitativa di alcuni indicatori scelti a caratterizzare il servizio.

La rappresentazione che ne è conseguita, pur evidenziando ancora insufficienze ed imprecisioni, fornisce tuttavia una significativa visione di insieme della situazione, segnalando attraverso le molteplici comparazioni eseguite una notevole variabilità di situazioni esistenti a livello territoriale, strutturale ed economico.

Occorre tuttavia rimarcare una persistente carenza di informazione per quanto attiene in particolare i consumi energetici degli impianti di sollevamento e di trattamento delle acque, come pure i reali costi del servizio e le tariffe applicate dalle esistenti gestioni. Le difficoltà incontrate nel reperire i dati economici, riferentesi in particolare alle strutture di minor dimensione, non consentono una loro significativa comparazione.

E' indubbio che la qualità delle informazioni disponibili costituisce un limite restrittivo ad una corretta interpretazione dei risultati. Per disporre di una più fedele rappresentazione della situazione esistente occorrerà attendere i risultati delle ricognizioni triennali successive all'affidamento del servizio. In detta occasione la normativa delega il gestore a fornire un quadro generale delle strutture operanti in seno all'Ambito.

E' auspicabile che in occasione di prossime revisioni od integrazione delle ricognizioni sia fattibile l'acquisizione di maggiori e più dettagliate informazioni sui livelli di efficienza ed economicità delle strutture acquisite dalle Autorità d'ATO. A tal

fine si propone di utilizzare ulteriori indicatori, di cui alcuni riferentesi alle caratteristiche della risorsa idrica disponibile (come, ad esempio, il rapporto tra alcuni parametri significativi ed i corrispondenti valori guida stabiliti per le acque ad uso potabile) e alle caratteristiche del servizio erogato (come, ad esempio, le interruzioni nell'erogazione del servizio).

A commento dei risultati ottenuti dall'analisi degli indicatori di maggior interesse, si riportano alcune considerazioni di valenza generale.

3.1 Il servizio di acquedotto

La *tipologia della risorsa sfruttata* a scopo acquedottistico prevede la distinzione tra acque sotterranee (pozzi e sorgenti) e quelle superficiali.

In particolare si nota come per l'approvvigionamento idropotabile siano maggiormente utilizzate le risorse sotterranee (85% del volume prodotto), contro il 15% delle acque superficiali. Queste ultime risultano predominanti nei seguenti ambiti: ATO 7 Emilia Romagna-Ravenna, ATO 3 Toscana-Medio Valdarno, ATO 1 Marche-Pesaro, Urbino, ATO Unico Basilicata, ATO 3 Calabria-Crotone, ATO Sicilia-Enna.

Tabella 30 – Tipologia di risorsa sfruttata

Regione	Denominazione ATO	Acque Sotterranee		Acque Superficiali	c.d. (%)
		pozzi (%)	sorgenti (%)	(%)	
Piemonte	Ato 1 – Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	54	36	10	95
Piemonte	Ato 2 – Biellese, Vercellese, Casalese	46	36	18	75
Piemonte	Ato 3 – Torinese	68	19	13	-
Piemonte	Ato 4 – Cuneese	40	57	3	62
Piemonte	Ato 5 – Artigiano, Monferrato	100	0	0	-
Piemonte	Ato 6 – Alessandrino	38	24	38	84
Piemonte		**58**	**29**	**14**	**79**
Veneto	Ato AV – Alto Veneto	1	98	1	-
Veneto	Ato B – Bacchiglione	57	30	13	-
Veneto	Ato LV – Laguna di Venezia	85	0	15	100
Veneto	Ato VC - Valle del Chiampo	82	18	0	-
Veneto		**56**	**37**	**7**	**100**
Emilia Romagna	Ato 7 – Ravenna	6	1	93	100
Emilia Romagna		**6**	**1**	**93**	**100**
Toscana	Ato 1 – Toscana Nord	53	45	2	92
Toscana	Ato 2 – Basso Valdarno	83	10	6	89
Toscana	Ato 3 – Medio Valdarno	29	7	64	99
Toscana	Ato 5 – Toscana Costa	93	6	1	100
Toscana	Ato 6 – Ombrone	36	64	0	-
Toscana		**59**	**26**	**15**	**95**
Umbria	Ato 1 – Perugia	60	35	5	-
Umbria	Ato 2 – Terni	56	44	0	99
Umbria	Ato 3 – Foligno	9	88	3	98
Umbria		**42**	**56**	**3**	**99**
Marche	Ato 1 – Marche Nord - Pesaro, Urbino	26	5	69	75
Marche	Ato 2 – Marche Centro – Ancona	9	91	0	100
Marche	Ato 3 – Marche Centro – Macerata	80	17	3	100
Marche	Ato 4 – Marche Sud – Alto Piceno Maceratese	25	75	0	90

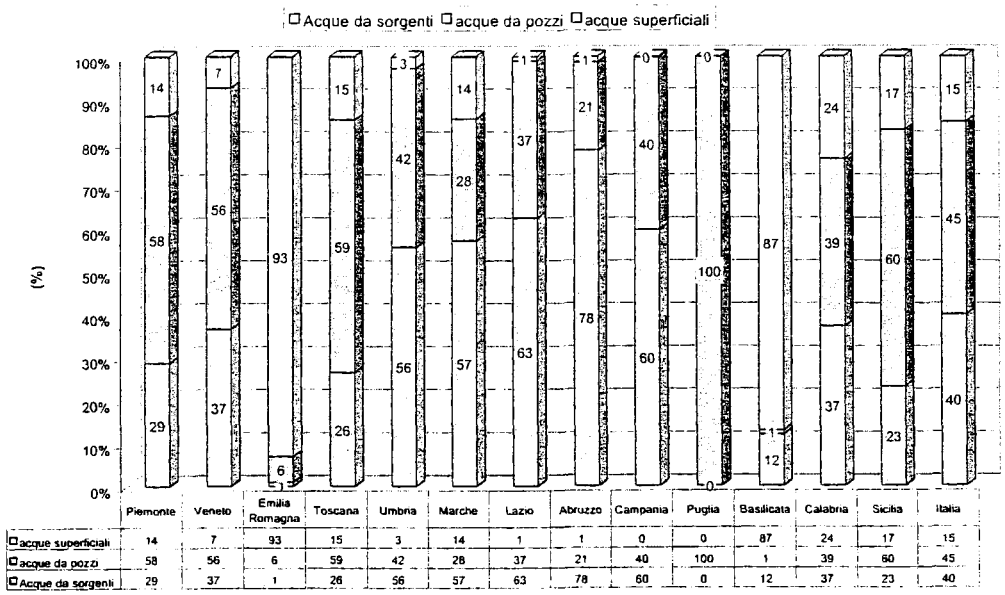
Regione	Denominazione ATO	Acque Sotterranee		Acque Superficiali	c.d. (%)
		pozzi (%)	sorgenti (%)	(%)	
Marche	Ato 5 – Marche Sud – Ascoli Piceno	2	98	0	-
Marche		**28**	**57**	**14**	**91**
Lazio	Ato 1 – Lazio Nord – Viterbo	55	42	3	95
Lazio	Ato 2 – Lazio Centrale – Roma	12	87	1	75
Lazio	Ato 3 – Lazio Centrale – Rieti	45	55	0	74
Lazio	Ato 4 – Lazio Meridionale – Latina	-	-	-	-
Lazio	Ato 5 – Lazio Meridionale – Frosinone	34	66	0	100
Lazio		**37**	**63**	**1**	**86**
Abruzzo	Ato 1 – Aquilano	15	85	0	100
Abruzzo	Ato 2 – Marsicano	34	66	0	-
Abruzzo	Ato 5 – Teramano	13	87	0	100
Abruzzo	Ato 6 – Chietino	20	75	5	-
Abruzzo		**21**	**78**	**1**	**100**
Campania	Ato 2 – Napoli Volturno	43	57	0	100
Campania	Ato 3 – Sarnese Vesuviano	55	45	0	100
Campania	Ato 4 – Sele	22	77	1	-
Campania		**40**	**60**	**0**	**100**
Puglia	Ato Unico Puglia	100	0	0	65
Puglia		**100**	**0**	**0**	**65**
Basilicata	Ato Unico Basilicata	1	12	87	90
Basilicata		**1**	**12**	**87**	**90**
Calabria	Ato 1 – Cosenza	23	77	0	88
Calabria	Ato 2 – Catanzaro	35	39	26	98
Calabria	Ato 3 – Crotone	2	5	93	100
Calabria	Ato 4 – Vibo Valentia	60	40	0	90
Calabria	Ato 5 – Reggio Calabria	75	25	0	48
Calabria		**39**	**37**	**24**	**85**
Sicilia	Ato 1 – Palermo	22	36	42	89
Sicilia	Ato 2 – Catania	82	18	-	86
Sicilia	Ato 3 – Messina	47	49	4	76
Sicilia	Ato 4 – Siracusa	79	16	5	88
Sicilia	Ato 5 – Ragusa	78	21	1	92
Sicilia	Ato 6 – Enna	21	7	72	84
Sicilia	Ato 7 – Agrigento	31	52	17	67
Sicilia	Ato 8 – Caltanissetta	83	17	0	100
Sicilia	Ato 9 – Trapani	95	2	3	93
Sicilia		**60**	**23**	**17**	**86**
Totale riferito a tutti gli ATO considerati		**45**	**40**	**15**	**89**

Fonte: elaborazione dati Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche e Sogesid S.p.A.

c.d. = completezza dati: percentuale pari al rapporto tra il numero di celle compilate e celle totali

c.v. = coefficiente di variazione pari al rapporto tra la "deviazione standard" e la "media": presenta la dispersione del campione rispetto alla media

Figura 6 - Tipologia di risorsa sfruttata



	Piemonte	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Italia
acque superficiali	14	7	93	15	3	14	1	1	0	0	87	24	17	15
acque da pozzi	58	56	6	59	42	28	37	21	40	100	1	39	60	45
Acque da sorgenti	29	37	1	26	56	57	63	78	60	0	12	37	23	40

Copertura del servizio di acquedotto

La copertura del servizio, espressa come percentuale di abitanti residenti serviti, risulta generalmente superiore al 90% con un valore medio ponderato pari al 96%. Fa eccezione l'Ambito "Bacchiglione" (Padova) con un valore che si attesta intorno all'80%, motivato probabilmente da un'ampia quota di popolazione servita da fonti di approvvigionamento autonome. A motivo di detto valore la copertura del servizio a livello regionale del Veneto risulta inferiore al 90%.

Tabella 31 – Copertura del servizio acquedotto

Regione	Denominazione ATO	Copertura del servizio (%)	c.d. %	c.v.
Piemonte	Ato 1 – Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	99	99	0,10
Piemonte	Ato 2 – Biellese, Vercellese, Casalese	97	97	0,10
Piemonte	Ato 3 – Torinese	97	90	0,10
Piemonte	Ato 4 – Cuneese	94	-	-
Piemonte	Ato 5 – Astigiano, Monferrato	96	83	0,10
Piemonte	Ato 6 – Alessandrino	97	99	0,10
Piemonte		**97**	**94**	**0,10**
Veneto	Ato AV – Alto Veneto	99	100	-
Veneto	Ato B – Bacchiglione	80	85	-
Veneto	Ato LV – Laguna di Venezia	95	88	0,03
Veneto	Ato VC - Valle del Chiampo	97	-	-
Veneto		**87**	**91**	**0,03**
Emilia Romagna	Ato 7 – Ravenna	96	100	0,03
Emilia Romagna		**96**	**100**	**0,03**
Toscana	Ato 1 – Toscana Nord	92	65	0,40
Toscana	Ato 2 – Basso Valdarno	93	80	0,10
Toscana	Ato 3 – Medio Valdarno	96	100	0,10
Toscana	Ato 5 – Toscana Costa	93	100	0,20
Toscana	Ato 6 – Ombrone	95	90	-
Toscana		**94**	**87**	**0,20**
Umbria	Ato 1 – Perugia	95	-	-

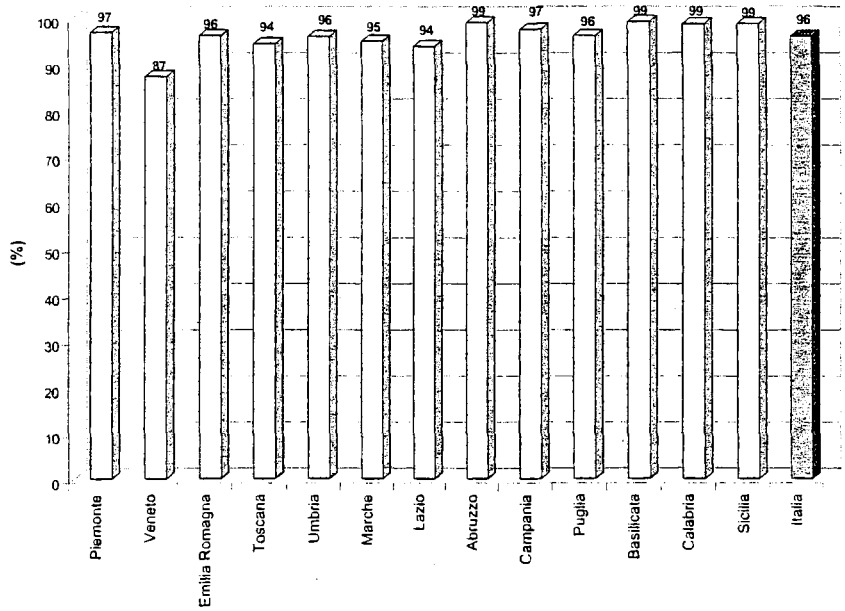
Regione	Denominazione ATO	Copertura del servizio (%)	c.d. %	c.v.
Umbria	Ato 2 – Terni	96	100	0,10
Umbria	Ato 3 – Foligno	98	100	0,04
Umbria		**96**	**100**	**0,07**
Marche	Ato 1 – Marche Nord - Pesaro, Urbino	98	40	0,10
Marche	Ato 2 – Marche Centro – Ancona	88	62	0,30
Marche	Ato 3 – Marche Centro – Macerata	-	-	-
Marche	Ato 4 – Marche Sud – Alto Piceno Maceratese	98	90	-
Marche	Ato 5 – Marche Sud – Ascoli Piceno	99	-	-
Marche		**95**	**64**	**0,20**
Lazio	Ato 1 – Lazio Nord – Viterbo	92	-	-
Lazio	Ato 2 – Lazio Centrale – Roma	94	77	0,18
Lazio	Ato 3 – Lazio Centrale – Rieti	100	100	-
Lazio	Ato 4 – Lazio Meridionale – Latina	89	100	0,20
Lazio	Ato 5 – Lazio Meridionale – Frosinone	96	33	0,20
Lazio		**94**	**78**	**0,19**
Abruzzo	Ato 1 – Aquilano	99	95	-
Abruzzo	Ato 2 – Marsicano	96	90	-
Abruzzo	Ato 5 – Teramano	99	100	0,01
Abruzzo	Ato 6 – Chietino	100	-	-
Abruzzo		**99**	**95**	**0,01**
Campania	Ato 2 – Napoli Volturno	96	94	0,13
Campania	Ato 3 – Sarnese Vesuviano	99	90	0,10
Campania	Ato 4 – Sele	99	100	0,04
Campania		**97**	**95**	**0,09**
Puglia	Ato Unico Puglia	96	100	0,11
Puglia		**96**	**100**	**0,11**
Basilicata	Ato Unico Basilicata	99	90	0,14
Basilicata		**99**	**90**	**0,14**
Calabria	Ato 1 – Cosenza	97	100	0,26
Calabria	Ato 2 – Catanzaro	98	100	0,05
Calabria	Ato 3 – Crotone	100	100	0,02
Calabria	Ato 4 – Vibo Valentia	100	100	0,02
Calabria	Ato 5 – Reggio Calabria	100	44	0,12
Calabria		**99**	**89**	**0,09**
Sicilia	Ato 1 – Palermo	100	99	0,02
Sicilia	Ato 2 – Catania	100	99	0,04
Sicilia	Ato 3 – Messina	99	94	0,10
Sicilia	Ato 4 – Siracusa	99	100	0,02
Sicilia	Ato 5 – Ragusa	98	100	0,02
Sicilia	Ato 6 – Enna	97	100	0,04
Sicilia	Ato 7 – Agrigento	99	99	0,05
Sicilia	Ato 8 – Caltanissetta	98	99	0,03
Sicilia	Ato 9 – Trapani	91	100	0,16
Sicilia		**99**	**99**	**0,05**
Totale riferito a tutti gli ATO considerati		**96**	**91**	**0,10**

Fonte: elaborazione dati Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche e Sogesid S.p.A.

c.d. = completezza dati: percentuale pari al rapporto tra il numero di celle compilate e celle totali

c.v. = coefficiente di variazione pari al rapporto tra la "deviazione standard" e la "media": rappresenta la dispersione del campione rispetto alla media

Figura 7 - Copertura del servizio per regione



Dotazione pro capite lorda

In molte occasioni la mancanza del dato riferito al volume erogato ha comportato la sua sostituzione con il volume fatturato. In tal caso, la presenza di minimi di consumo o di allocazioni non contabilizzate non consente di valutare l'effettiva quantità di acqua fornita all'utenza.

Normalmente l'esperienza mostra come lo scarto tra volume erogato e fatturato permanga sempre all'interno di un 20%. Non esiste una regola generale che permetta di stabilire quando un dato prevalga sull'altro o viceversa. Solitamente nelle aree caratterizzate da vocazione turistica, con presenza di molte seconde case, i volumi fatturati risultano superiori a quelli effettivamente consumati per l'esistenza di minimi di fatturazione annui talvolta non raggiunti dai consumi delle utenze turistiche. Di tendenza opposta sono invece le situazioni in cui l'elevata presenza di utenze non contabilizzate, soprattutto per usi pubblici, e di utenze abusive determina una sottostima dei quantitativi realmente erogati. L'esperienza indica in generale una sottostima dei fatturati rispetto agli erogati per le gestioni in economia ed una situazione opposta nel caso di gestioni industriali, il cui livello di organizzazione garantisce un miglior controllo del servizio.

Dette considerazioni inducono ad esprimere un giudizio critico sulla rispondenza della dotazione idrica pro capite, stimata sulla base dei dati di consumo rilevati in sede di ricognizione, alla effettiva quantità di acqua erogata.

Il valore assunto è comprensivo di tutti i consumi (domestici, pubblici, produttivi) allacciati alla rete, rapportato agli abitanti serviti.

Il valore medio rilevato risulta di 297 l/ab.g con significativa variabilità tra i diversi ATO. Valori inferiori a 200 l/ab.g si riscontrano nel 16% dei 52 ATO considerati, mentre per un 54% sono compresi tra i 200 ed i 300 l/ab.g e per il restante 30% sono superiori a 300 l/ab.g.

Tabella 32 – Dotazione pro capite lorda

Regione	Denominazione ATO	Dotazione pro capite lorda (l/ab.g)	c.d. %	c.v.
Piemonte	Ato 1 – Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	255	74	0,5
Piemonte	Ato 2 – Biellese, Vercellese, Casalese	215	69	0,5
Piemonte	Ato 3 – Torinese	300	-	-
Piemonte	Ato 4 – Cuneese	235	80	0,5
Piemonte	Ato 5 – Astigiano, Monferrato	219	-	-
Piemonte	Ato 6 – Alessandrino	317	76	0,5
Piemonte		**274**	**75**	**0,5**
Veneto	Ato AV – Alto Veneto	270	98	-
Veneto	Ato B – Bacchiglione	257	77	-
Veneto	Ato LV – Laguna di Venezia	331	88	0,3
Veneto	Ato VC – Valle Chiampo	184	-	-
Veneto		**283**	**88**	**0,3**
Emilia Romagna	Ato 7 – Ravenna	189	100	0,02
Emilia Romagna		**189**	**100**	**0,02**
Toscana	Ato 1 – Toscana Nord	300	50	-
Toscana	Ato 2 – Basso Valdarno	219	100	-
Toscana	Ato 3 – Medio Valdarno	216	100	-
Toscana	Ato 5 – Toscana Costa	326	100	-
Toscana	Ato 6 – Ombrone	339	-	-
Toscana		**257**	**88**	-
Umbria	Ato 1 – Perugia	193	-	-
Umbria	Ato 2 – Terni	243	78	0,24
Umbria	Ato 3 – Foligno	235	95	0,5
Umbria		**214**	**87**	**0,4**
Marche	Ato 1 – Marche Nord - Pesaro, Urbino	351	73	0,6
Marche	Ato 2 – Marche Centro – Ancona	354	67	0,3
Marche	Ato 3 – Marche Centro – Macerata	237	42	0,5
Marche	Ato 4 – Marche Sud – Alto Piceno Maceratese	300	70	-
Marche	Ato 5 – Marche Sud – Ascoli Piceno	219	-	-
Marche		**311**	**63**	**0,5**
Lazio	Ato 1 – Lazio Nord – Viterbo	293	-	-
Lazio	Ato 2 – Lazio Centrale – Roma	584	73	0,8
Lazio	Ato 3 – Lazio Centrale – Rieti	217	-	-
Lazio	Ato 4 – Lazio Meridionale – Latina	94	100	0,51
Lazio	Ato 5 – Lazio Meridionale – Frosinone	383	30	0,6
Lazio		**485**	**68**	**0,6**
Abruzzo	Ato 1 – Aquilano	560	90	-
Abruzzo	Ato 2 – Marsicano	255	-	-
Abruzzo	Ato 5 – Teramano	330	100	-
Abruzzo	Ato 6 – Chietino	185	-	-
Abruzzo		**295**	**95**	-
Campania	Ato 2 – Napoli Volturno	245	-	-
Campania	Ato 3 – Sarnese Vesuviano	185	100	0,4
Campania	Ato 4 – Sele	235	-	-
Campania		**226**	**100**	**0,4**
Puglia	Ato Unico Puglia	268	98	0,74

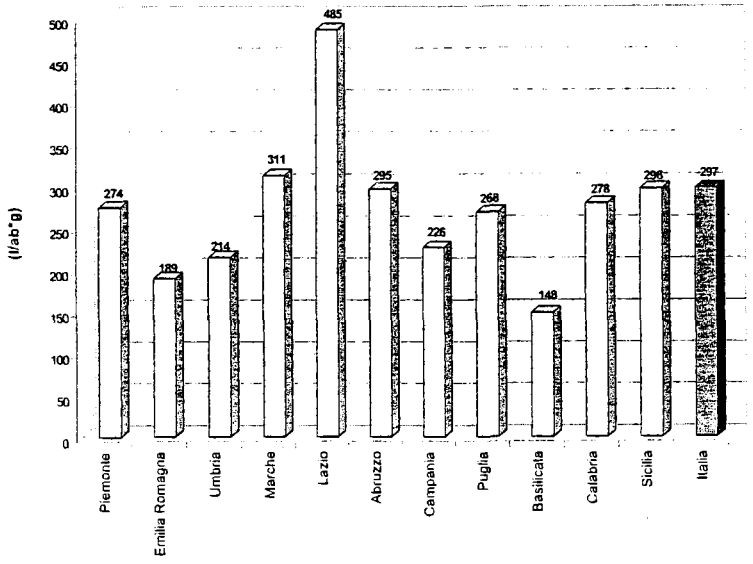
Regione	Denominazione ATO	Dotazione pro capite lorda (l/ab.g)	c.d. %	c.v.
Puglia		**268**	**98**	**0,7**
Basilicata	Ato Unico Basilicata	148	84	0,39
Basilicata		**148**	**84**	**0,39**
Calabria	Ato 1 – Cosenza	255	42	0,69
Calabria	Ato 2 – Catanzaro	250	80	0,63
Calabria	Ato 3 – Crotone	266	100	0,44
Calabria	Ato 4 – Vibo Valentia	304	100	0,56
Calabria	Ato 5 – Reggio Calabria	322	100	0,6
Calabria		**278**	**84**	**0,6**
Sicilia	Ato 1 – Palermo	315	93	0,6
Sicilia	Ato 2 – Catania	348	55	0,43
Sicilia	Ato 3 – Messina	333	77	0,64
Sicilia	Ato 4 – Siracusa	167	98	0,36
Sicilia	Ato 5 – Ragusa	175	100	0,48
Sicilia	Ato 6 – Enna	279	90	0,7
Sicilia	Ato 7 – Agrigento	302	89	0,57
Sicilia	Ato 8 – Caltanissetta	259	98	0,63
Sicilia	Ato 9 – Trapani	272	100	0,57
Sicilia		**296**	**89**	**0,55**
Totale riferito a tutti gli ambiti considerati		**297**	**86**	**0,45**

Fonte: elaborazione dati Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche e Sogesid S.p.A.

c.d. = completezza dati: percentuale pari al rapporto tra il numero di celle compilate e celle totali

c.v. = coefficiente di variazione pari al rapporto tra la "deviazione standard" e la "media": rappresenta la dispersione del campione rispetto alla media

Figura 8 - Dotazione pro capite lorda



Perdite in rete

Rappresentano uno dei parametri più frequentemente assunti per indicare lo stato di manutenzione delle condotte.

Nella maggioranza delle situazioni le perdite in rete sono valutate quale differenza tra il volume immesso in rete ed il volume erogato (o fatturato). In tal modo il dato ottenuto risulta comprensivo sia delle perdite reali, dovute a rotture od a sfiori, come pure di

quelle cosiddette apparenti, cioè riferentesi ai volumi d'acqua non contabilizzati anche se effettivamente erogati.

Dal punto di vista funzionale è un dato imprescindibile, la cui mancanza non consente in molti casi di istituire un bilancio idrico, ma presenta scarsa affidabilità come indicatore del livello di efficienza della rete.

Una corretta valutazione delle perdite reali richiederebbe l'installazione sulle condotte di una idonea strumentazione in grado di rilevare l'acqua introdotta e quella contemporaneamente prelevata. L'operazione è fattibile sulle adduttrici, che dispongono di un numero di derivazioni limitato, mentre si presenta di non facile soluzione sulle reti di distribuzione. In tal caso necessiterebbe installare un contatore d'acqua su ogni derivazione a servizio dell'utenza.

I valori rilevati spaziano tra un valore minimo del 22% (ATO 3 Piemonte-Torinese) e massimo del 73% (ATO 4 Lazio Meridionale - Latina e ATO 2 Abruzzo-Marsicano): livello quest'ultimo assolutamente non compatibile con un moderno sistema acquedottistico.

Il valore medio per l'intero campione esaminato risulta pari al 42% del volume approvvigionato.

Considerato che in talune situazioni le perdite apparenti possono essere rilevanti, sembra lecito ritenere che le perdite reali siano alquanto inferiori rispetto a quelle denunciate nelle ricognizioni.

Tabella 33 – Perdite di rete

Regione	Denominazione ATO	Perdite di rete (%)	c.d. %	c.v.
Piemonte	Ato 1 – Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	48	73	0,80
Piemonte	Ato 2 – Biellese, Vercellese, Casalese	28	60	1
Piemonte	Ato 3 – Torinese	22	63	0,80
Piemonte	Ato 4 – Cuneese	27	69	0,80
Piemonte	Ato 5 – Astigiano, Monferrato	26	93	0,70
Piemonte	Ato 6 – Alessandrino	28	62	0,90
Piemonte		**27**	**70**	**0,8**
Veneto	Ato AV – Alto Veneto	30	100	-
Veneto	Ato B – Bacchiglione	24	59	0,30
Veneto	Ato LV – Laguna di Venezia	29	88	0,30
Veneto	Ato VC - Valle del Chiampo	43	-	-
Veneto		**27**	**82**	**0,3**
Emilia Romagna	Ato 7 – Ravenna	20	100	0,18
Emilia Romagna		**20**	**100**	**0,18**
Toscana	Ato 1 – Toscana Nord	42	26	0,90
Toscana	Ato 2 – Basso Valdarno	39	90	0,40
Toscana	Ato 3 – Medio Valdarno	42	100	0,50
Toscana	Ato 5 – Toscana Costa	39	100	1,30
Toscana	Ato 6 – Ombrone	46	-	-
Toscana		**41**	**79**	**0,78**
Umbria	Ato 1 – Perugia	40	-	-
Umbria	Ato 2 – Terni	35	47	0,10
Umbria	Ato 3 – Foligno	19	39	0,65
Umbria		**35**	**43**	**0,4**
Marche	Ato 1 – Marche Nord - Pesaro, Urbino	24	51	0,70
Marche	Ato 2 – Marche Centro – Ancona	29	69	0,30
Marche	Ato 3 – Marche Centro – Macerata	24	13	0,60

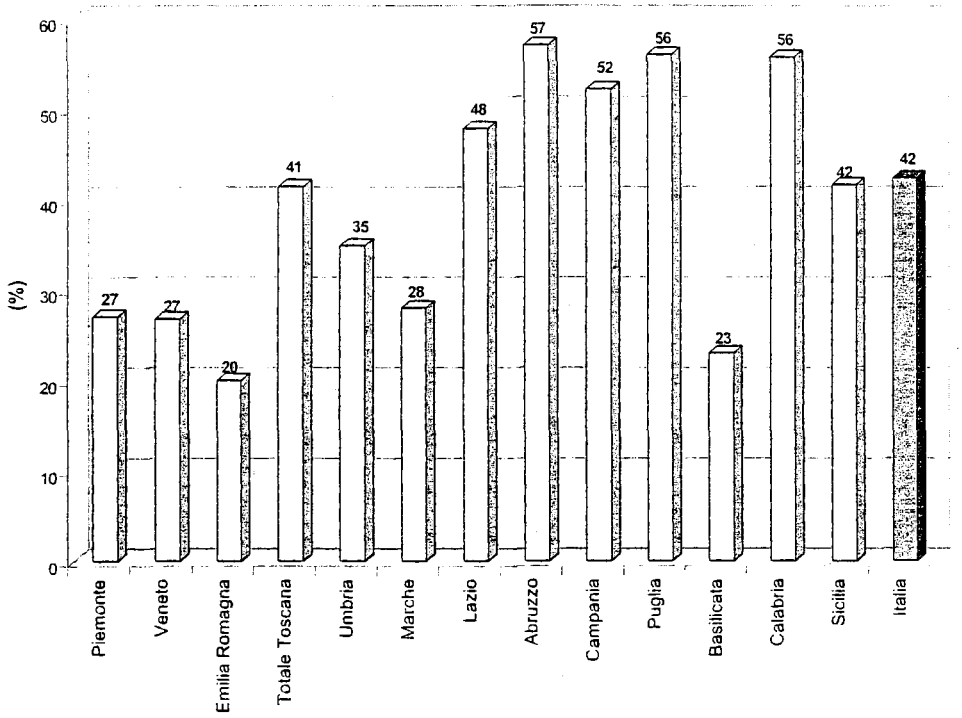
Regione	Denominazione ATO	Perdite di rete (%)	c.d. %	c.v.
Marche	Ato 4 – Marche Sud – Alto Piceno Maceratese	35	50	-
Marche	Ato 5 – Marche Sud – Ascoli Piceno	33	-	-
Marche		**28**	**46**	**0,5**
Lazio	Ato 1 – Lazio Nord – Viterbo	11	-	-
Lazio	Ato 2 – Lazio Centrale – Roma	-	-	-
Lazio	Ato 3 – Lazio Centrale – Rieti	10	50	-
Lazio	Ato 4 – Lazio Meridionale – Latina	73	100	0,24
Lazio	Ato 5 – Lazio Meridionale – Frosinone	55	14	0,40
Lazio		**48**	**55**	**0,3**
Abruzzo	Ato 1 – Aquilano	34	90	-
Abruzzo	Ato 2 – Marsicano	73	70	-
Abruzzo	Ato 5 – Teramano	-	-	1,00
Abruzzo	Ato 6 – Chietino	58	-	-
Abruzzo		**57**	**80**	**-**
Campania	Ato 2 – Napoli Volturno	48	-	-
Campania	Ato 3 – Sarnese Vesuviano	55	-	-
Campania	Ato 4 – Sele	62	-	-
Campania		**52**	**-**	**-**
Puglia	Ato Unico Puglia	56	98	0,43
Puglia		**56**	**98**	**0,4**
Basilicata	Ato Unico Basilicata	23	74	0,80
Basilicata		**23**	**74**	**0,80**
Calabria	Ato 1 – Cosenza	58	95	0,32
Calabria	Ato 2 – Catanzaro	45	89	0,56
Calabria	Ato 3 – Crotone	37	20	0,45
Calabria	Ato 4 – Vibo Valentia	55	60	0,58
Calabria	Ato 5 – Reggio Calabria	65	16	0,41
Calabria		**56**	**56**	**0,5**
Sicilia	Ato 1 – Palermo	47	100	0,42
Sicilia	Ato 2 – Catania	44	91	0,49
Sicilia	Ato 3 – Messina	37	52	0,63
Sicilia	Ato 4 – Siracusa	39	100	0,60
Sicilia	Ato 5 – Ragusa	45	100	0,46
Sicilia	Ato 6 – Enna	25	80	0,62
Sicilia	Ato 7 – Agrigento	43	81	0,81
Sicilia	Ato 8 – Caltanissetta	28	92	0,36
Sicilia	Ato 9 – Trapani	-	-	-
Sicilia		**42**	**87**	**0,55**
Totale riferito a tutti gli ATO considerati		**42**	**72**	**0,51**

Fonte: elaborazione dati Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche e Sogesid S.p.A

c.d. = completezza dati: percentuale pari al rapporto tra il numero di celle compilate e celle totali

c.v. = coefficiente di variazione pari al rapporto tra la "deviazione standard" e la "media": rappresenta la dispersione del campione rispetto alla media

Figura 9 - Perdite di rete

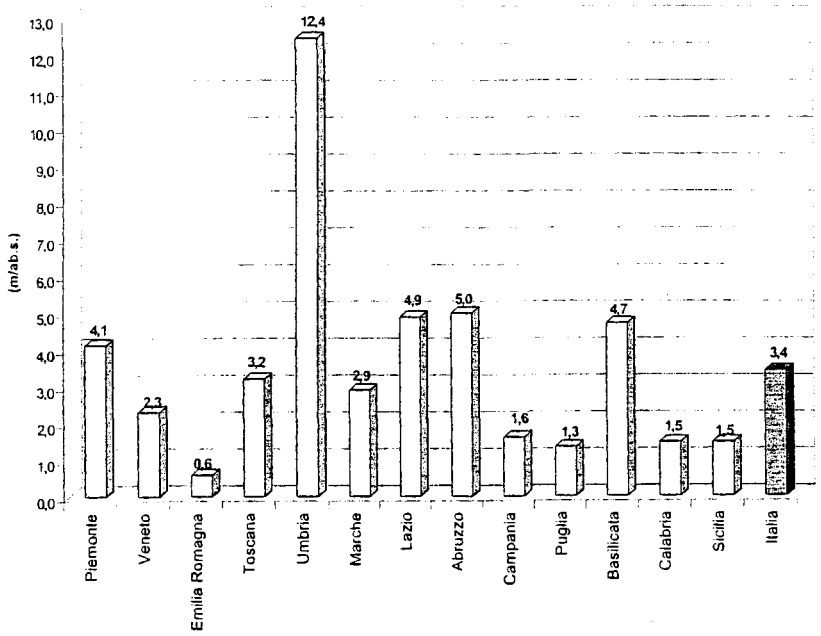


Lunghezza della rete

La lunghezza risulta essere un indicatore fondamentale per valutare i costi operativi ed è utilizzato anche per la determinazione dei costi operativi di acquedotto (COAP) nel modello econometrico di riferimento adottato all'interno del metodo tariffario previsto dal D.M. 1.8.96.

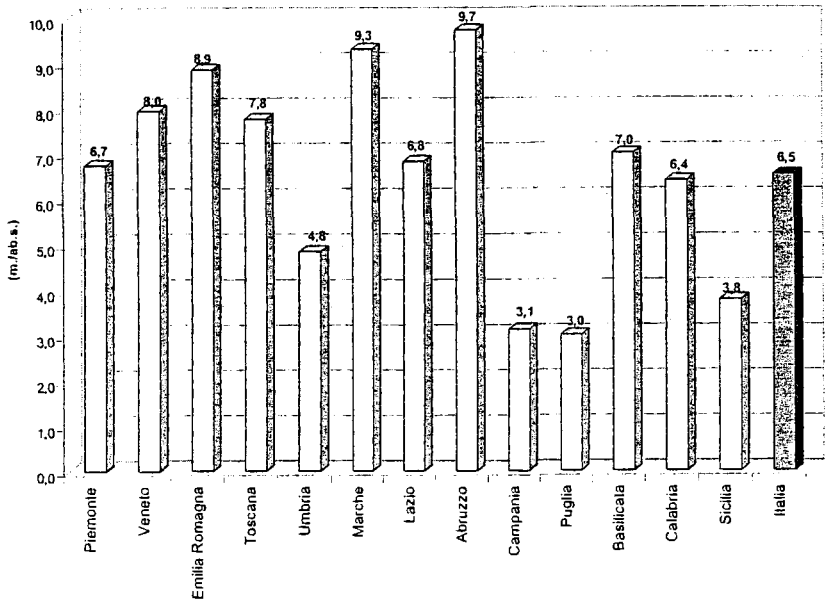
I dati relativi alla lunghezza della *rete di adduzione* per abitante servito mostrano valori piuttosto variabili e compresi tra 0,3 m/ab per l'Ambito della Laguna di Venezia ed 8,5 m/ab per gli Ambiti della Toscana Nord e del Lazio Centrale-Roma. Il valore medio si attesta su 3,4 m/ab servito (Figura 10).

Figura 10 - Lunghezza pro capite della rete di adduzione



La lunghezza della *rete di distribuzione* rapportata al numero di abitanti serviti assume valori variabili compresi tra 1,3 m/ab per l'Ambito 1 Umbria-Perugia e 16 m/ab per l'Ambito 6 Toscana-Ombrone. Il valore medio si attesta su 6,5 m/ab. Come è ovvio attendersi, gli ATO che si estendono su territori montagnosi o collinari e con notevole dispersione dei centri abitati presentano i valori pro capite più alti, superiori al valore medio (Figura 11).

Figura 11 - Lunghezza pro capite della rete di distribuzione



Età delle opere

L'età delle opere, pur non essendo l'unico indicatore che determina il loro stato, è comunque un elemento di riferimento per quanto concerne l'obsolescenza tecnologica e la vita residua degli impianti.

Di significativo interesse è l'età delle tubazioni, parametro frequentemente utilizzato per la pianificazione degli interventi di sostituzione di opere interrate, il cui stato di manutenzione è difficilmente valutabile.

L'*età media delle condotte di adduzione* evidenzia valori compresi tra 12 anni dell'ATO 1 Marche – Pesaro, Urbino e 50 anni dell'ATO 1 Piemonte. In particolare i risultati delle ricognizioni evidenziano che gli Ambiti toscani presentano una significativa omogeneità delle età con valori compresi tra 30 e 33 anni. Il valore totale riferito a tutti gli ATO considerati si attesta sui 32 anni.

L'*età media delle reti di distribuzione* si attesta sui 30 anni con valori compresi tra i 12 anni dell'ATO Sicilia-Caltanissetta e i 49 anni dell'ATO 4 Lazio-Meridionale Latina.

Per quanto concerne l'età media delle altre opere (opere di presa, impianti di sollevamento, impianti di potabilizzazione e serbatoi di compenso), le ricognizioni hanno condotto ai seguenti risultati.

L'*età media delle opere di presa* si attesta sui 32 anni con scostamenti ragguardevoli. Per la maggior parte l'età risulta compresa tra 20 e 40 anni, con gli estremi costituiti dai 15 anni dell'ATO Astigiano Monferrato e da 62 dell'ATO 5 Lazio-Meridionale Frosinone.

Normalmente i valori più elevati sono da attribuirsi alle opere di captazione da sorgenti, che necessitano di minori interventi di manutenzione e che spesso vengono utilizzate anche al di là della propria durata funzionale.

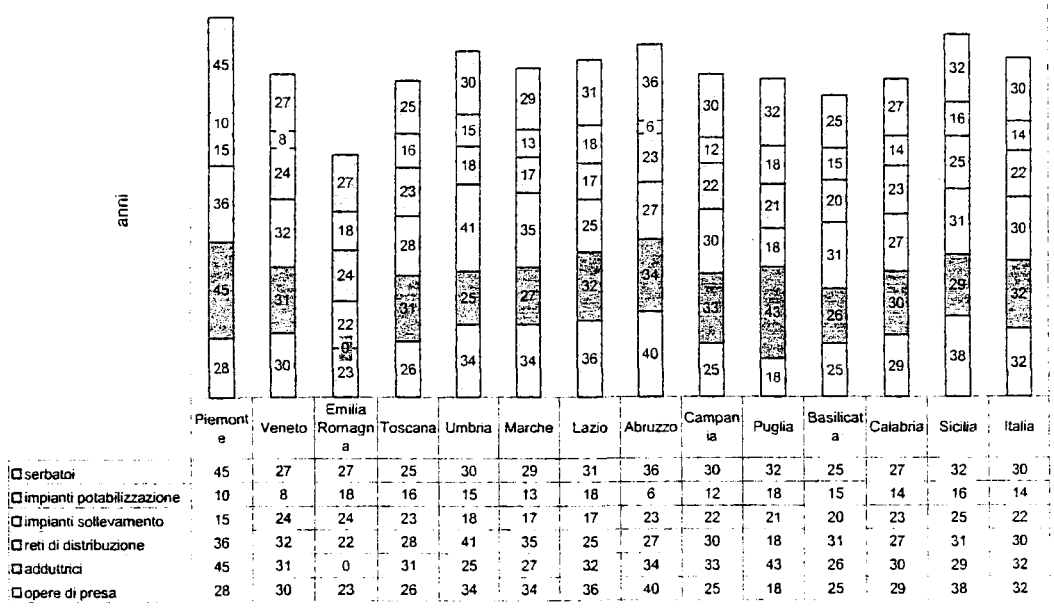
L'*età media degli impianti di sollevamento* evidenzia valori variabili tra gli 8 anni dell'Ambito Lazio - Nord Viterbo e i 33 anni dell'Ambito Calabria 4 - Vibo Valentia.

Pertanto, considerando che la durata media degli impianti di sollevamento si posiziona tra 15 e 20 anni, per molti impianti dovrà essere programmata a breve scadenza una loro ristrutturazione.

L'*età media degli impianti di potabilizzazione* risulta di 14 anni, con valori in prevalenza inferiori a 20 anni. Fanno eccezione gli impianti di cinque ATO, con età media compresa tra 20 e 30 anni, per i quali dovrà essere preventivata una ristrutturazione se non già avvenuta nel frattempo.

Infine, i *serbatoi* presentano età comprese tra i 13 anni dell'Ambito Toscana-Costa e i 40 anni dell'Ambito Maceratese delle Marche, con un valore medio di 30 anni.

Figura 12 - Età media per tipologia di opera



	Piemonte	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Italia
serbatoi	45	27	27	25	30	29	31	36	30	32	25	27	32	30
impianti potabilizzazione	10	8	18	16	15	13	18	6	12	18	15	14	16	14
impianti sollevamento	15	24	24	23	18	17	17	23	22	21	20	23	25	22
reti di distribuzione	36	32	22	28	41	35	25	27	30	18	31	27	31	30
adduttrici	45	31	0	31	25	27	32	34	33	43	26	30	29	32
opere di presa	28	30	23	26	34	34	36	40	25	18	25	29	38	32

3.2 Il servizio di fognatura

Per detto settore dei servizi permangono incertezze insite nei dati e dipendenti dalle lacune informative sull'estensione, lo stato di conservazione e la funzionalità delle reti fognarie esistenti.

Un'insufficiente conoscenza della situazione riguarda anche i reali livelli di copertura dei servizi di fognatura, che rappresentano obiettivi prioritari, cui devono rispondere le infrastrutture pubbliche. La questione è destinata a porsi con l'applicazione del D. Lgs. 152/1999 almeno sotto due punti di vista: quello della dimensione degli "agglomerati" cui estendere la raccolta e il trattamento delle acque reflue urbane, e quello dell'accertamento che aree, isolati o gruppi di abitazioni dispongano di una rete fognaria. E' frequente riscontrare come talune abitazioni recapitino in fossi tombati, che fognature non sono, o come nei sistemi separati di raccolta molti scarichi rimangano di fatto collegati ai collettori di acque bianche. Questi interrogativi non sono risolti dalle ricognizioni compiute.

Un ulteriore ed importante tema emerso dalle ricognizioni riguarda l'obsolescenza delle opere, il loro stato di conservazione e l'attitudine a fornire in modo efficiente il sevizio cui sono destinate.

Esistono, poi, altre problematiche specifiche, i cui elementi di dettaglio non emergono attraverso i dati delle ricognizioni: esse riguardano, ad esempio, l'insufficiente capacità delle reti nel far fronte ad eventi di pioggia intensi.

Quando risulti fattibile sotto l'aspetto tecnico ed economico, è auspicabile che si addivenga ad una separazione delle reti in base alla tipologia delle acque addotte.

L'incidenza degli oneri conseguenti alla ristrutturazione ed al potenziamento delle strutture fognarie esistenti appare assai consistente.

Il *grado di copertura* del sistema fognario negli ambiti presi in esame si attesta mediamente intorno all'84% della popolazione residente. Valori superiori al 90% si riscontrano in 18 ambiti.

Il maggiore sviluppo del sistema fognario ha interessato i capoluoghi ed i nuclei abitati, per cui un utile raffronto può essere fatto tra il grado di copertura ed i risultati dei censimenti ISTAT riferiti agli anzidetti centri abitati.

I dati censuari evidenziano che i residenti nei centri e nuclei corrispondono al 93-94% della popolazione totale, mentre la restante parte (6-7%) è allocata nelle case sparse.

Tabella 34 – Copertura del servizio di fognatura (% di popolazione residente servita)

Regione	Denominazione ATO	Copertura del servizio di fognatura (%)	c.d. %	c.v.
Piemonte	Ato 1 – Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	88	99	0,20
Piemonte	Ato 2 – Biellese, Vercellese, Casalese	90	99	0,20
Piemonte	Ato 3 – Torinese	91	98	-
Piemonte	Ato 4 – Cuneese	80	100	0,30
Piemonte	Ato 5 – Astigiano, Monferrato	80	-	-
Piemonte	Ato 6 – Alessandrino	90	100	0,20
Piemonte		**88**	**99**	**0,23**
Veneto	Ato AV – Alto Veneto	91	98	-
Veneto	Ato B – Bacchiglione	59	60	-
Veneto	Ato LV – Laguna di Venezia	66	84	0,20
Veneto	Ato VC - Valle del Chiampo	90	-	-
Veneto		**65**	**81**	**0,20**
Emilia Romagna	Ato 7 – Ravenna	82	100	0,08
Emilia Romagna		**82**	**100**	**0,08**
Toscana	Ato 1 – Toscana Nord	79	67	0,40
Toscana	Ato 2 – Basso Valdarno	85	96	0,20
Toscana	Ato 3 – Medio Valdarno	88	100	0,20
Toscana	Ato 5 – Toscana Costa	87	91	0,10
Toscana	Ato 6 – Ombrone	90	-	-
Toscana		**86**	**89**	**0,23**
Umbria	Ato 1 – Perugia	77	-	-
Umbria	Ato 2 – Terni	86	100	0,10
Umbria	Ato 3 – Foligno	88	100	0,12
Umbria		**81**	**100**	**0,11**
Marche	Ato 1 – Marche Nord - Pesaro, Urbino	86	84	0,30
Marche	Ato 2 – Marche Centro – Ancona	80	98	0,30
Marche	Ato 3 – Marche Centro – Macerata	84	54	0,20
Marche	Ato 4 – Marche Sud – Alto Piceno Maceratese	70	30	-
Marche	Ato 5 – Marche Sud – Ascoli Piceno	85	-	-
Marche		**82**	**67**	**0,27**
Lazio	Ato 1 – Lazio Nord – Viterbo	87	-	-
Lazio	Ato 2 – Lazio Centrale – Roma	84	82	0,24
Lazio	Ato 3 – Lazio Centrale – Rieti	93	73	-
Lazio	Ato 4 – Lazio Meridionale – Latina	100	100	-
Lazio	Ato 5 – Lazio Meridionale – Frosinone	-	-	-
Lazio		**79**	**85**	**0,24**
Abruzzo	Ato 1 – Aquilano	94	80	-
Abruzzo	Ato 2 – Marsicano	94	90	-
Abruzzo	Ato 5 – Teramano	95	90	0,10
Abruzzo	Ato 6 – Chietino	83	-	-
Abruzzo		**90**	**87**	**0,10**
Campania	Ato 2 – Napoli Volturno	91	0	0,00

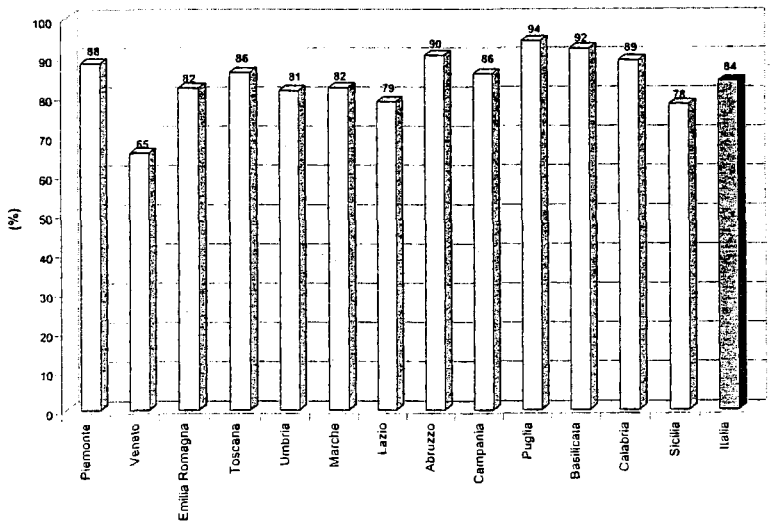
Regione	Denominazione ATO	Copertura del servizio di fognatura (%)	c.d. %	c.v.
Campania	Ato 3 – Sarnese Vesuviano	74	-	-
Campania	Ato 4 – Sele	88	-	-
Campania		**86**	-	-
Puglia	Ato Unico Puglia	94	90	0,30
Puglia		**94**	**90**	**0,30**
Basilicata	Ato Unico Basilicata	92	87	0,10
Basilicata		**92**	**87**	**0,10**
Calabria	Ato 1 – Cosenza	81	100	0,20
Calabria	Ato 2 – Catanzaro	91	100	0,20
Calabria	Ato 3 – Crotone	90	100	0,10
Calabria	Ato 4 – Vibo Valentia	98	98	0,10
Calabria	Ato 5 – Reggio Calabria	95	45	0,10
Calabria		**89**	**89**	**0,14**
Sicilia	Ato 1 – Palermo	99	99	0,00
Sicilia	Ato 2 – Catania	32	99	1,10
Sicilia	Ato 3 – Messina	91	78	0,20
Sicilia	Ato 4 – Siracusa	96	100	0,20
Sicilia	Ato 5 – Ragusa	90	100	0,10
Sicilia	Ato 6 – Enna	94	100	0,10
Sicilia	Ato 7 – Agrigento	89	99	0,10
Sicilia	Ato 8 – Caltanissetta	88	97	0,10
Sicilia	Ato 9 – Trapani	61	97	0,40
Sicilia		**78**	**97**	**0,26**
Totale riferito a tutti gli ATO considerati		**84**	**82**	**0,17**

Fonte: elaborazione dati Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche e Sogesid S.p.A.

c.d. = completezza dati: percentuale pari al rapporto tra il numero di celle compilate e celle totali

c.v. = coefficiente di variazione pari al rapporto tra la "deviazione standard" e la "media": rappresenta la dispersione del campione rispetto alla media

Figura 13 - Copertura del servizio di fognatura (% di popolazione residente servita)



Tipologia delle reti

La tipologia prevalente delle reti censite è di tipo misto, riscontrata nel 72% delle canalizzazioni fognarie con percentuali superiori all'80% in 19 ambiti.

La lunghezza percentuale delle reti nere corrisponde al 22% del totale, mentre quella riservata alle sole acque meteoriche, cosiddette "bianche", è limitata al 9%. Alcuni centri urbani, peraltro non numerosi, fin dalle origini delle reti fognarie hanno adottato il metodo separativo, per cui dispongono di una duplice canalizzazione che consente una separazione delle acque reflue da quelle meteoriche (es. la città di Torino). In altri casi, invece, la separazione interessa solo limitati segmenti della rete di raccolta. Occorre rilevare al riguardo che nel corso delle ricognizioni in alcuni ambiti le reti bianche non sono state censite, perché considerate non facenti parte del servizio idrico integrato. Con la medesima logica alcune aziende pubbliche, nell'assumere il servizio in gestione da parte degli Enti locali, hanno ritenuto di non farsi carico di questa tipologia di opere.

Come spiegato al Cap. 6 della presente Relazione, le interconnessioni tecniche e le economie di scala sono talmente forti, anche nell'ipotesi di separazione delle reti e a maggior ragione quando si tratti solo di segmenti di reti destinati alle acque meteoriche poi confluenti nella rete mista, da rendere assolutamente consigliabile l'unitarietà del servizio, pur restando l'onere per lo smaltimento delle acque meteoriche a carico degli enti locali e quindi dei contribuenti, senza che debba ricadere sulla tariffa del servizio idrico e quindi sugli utenti.

Tabella 35 – Percentuale della lunghezza di reti bianche, miste e nere sulla lunghezza totale

Regione	Denominazione ATO	rete bianca (%)	rete mista (%)	rete nera (%)	c.d. %
Piemonte	Ato 1 – Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	-	93	5	97
Piemonte	Ato 2 – Biellese, Vercellese, Casalese	1	96	3	89
Piemonte	Ato 3 – Torinese	15	58	26	99
Piemonte	Ato 4 – Cuneese	0	75	25	100
Piemonte	Ato 5 – Artigiano, Monferrato	0	100	0	-
Piemonte	Ato 6 – Alessandrino	0	97	3	96
Piemonte		**8**	**87**	**12**	**96**
Veneto	Ato AV – Alto Veneto	-	95	-	98
Veneto	Ato B – Bacchiglione	-	-	-	
Veneto	Ato LV – Laguna di Venezia	12	48	40	84
Veneto	Ato VC - Valle del Chiampo	20	60	20	-
Veneto		**16**	**68**	**30**	**91**
Emilia Romagna	Ato 7 – Ravenna	16	65	19	100
Emilia Romagna		**16**	**65**	**19**	**100**
Toscana	Ato 1 – Toscana Nord	1	32	67	78
Toscana	Ato 2 – Basso Valdarno	0	66	34	91
Toscana	Ato 3 – Medio Valdarno	4	88	8	99
Toscana	Ato 5 – Toscana Costa	36	10	54	83
Toscana	Ato 6 – Ombrone	0	70	30	-
Toscana		**14**	**53**	**39**	**88**
Umbria	Ato 1 – Perugia	10	90	10	
Umbria	Ato 2 – Terni	4	96	0	57
Umbria	Ato 3 – Foligno	25	66	-	92
Umbria		**13**	**84**	**5**	**75**
Marche	Ato 1 – Marche Nord - Pesaro, Urbino	15	67	18	67
Marche	Ato 2 – Marche Centro – Ancona	6	82	12	89
Marche	Ato 3 – Marche Centro – Macerata	-	-	-	-
Marche	Ato 4 – Marche Sud – Alto Piceno Maceratese	10	80	10	20
Marche	Ato 5 – Marche Sud – Ascoli Piceno	5	90	5	-
Marche		**9**	**80**	**11**	**59**
Lazio	Ato 1 – Lazio Nord – Viterbo	3	91	6	78

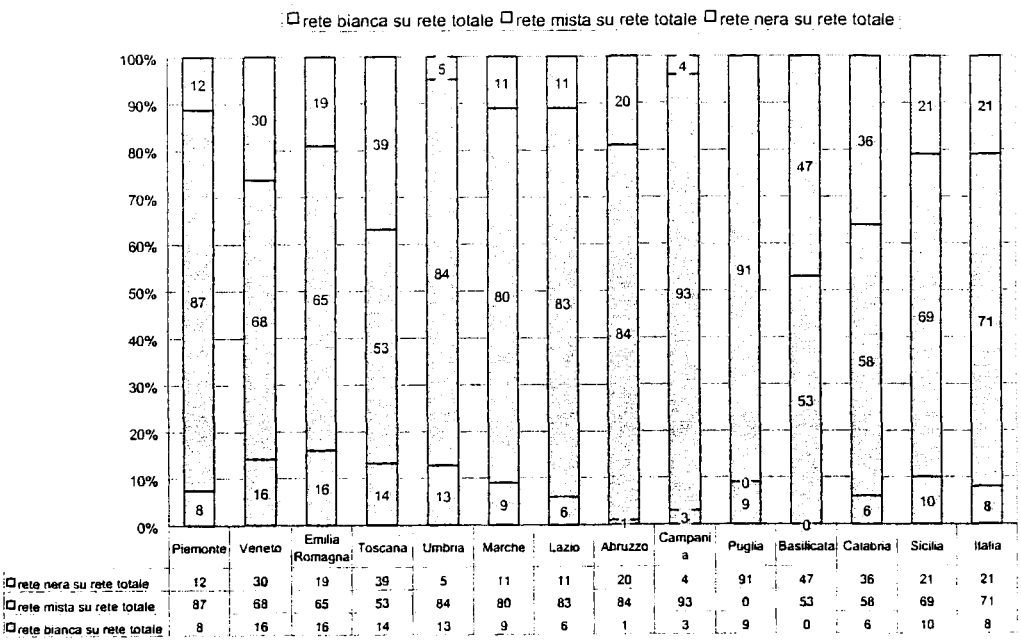
Regione	Denominazione ATO	rete bianca (%)	rete mista (%)	rete nera (%)	c.d. %
Lazio	Ato 2 – Lazio Centrale – Roma	-	-	-	-
Lazio	Ato 3 – Lazio Centrale – Rieti	9	78	10	98
Lazio	Ato 4 – Lazio Meridionale – Latina	8	80	12	76
Lazio	Ato 5 – Lazio Meridionale – Frosinone	3	83	14	42
Lazio		**6**	**83**	**11**	**74**
Abruzzo	Ato 1 – Aquilano	0	100	0	100
Abruzzo	Ato 2 – Marsicano	0	100	0	90
Abruzzo	Ato 5 – Teramano	2	72	26	98
Abruzzo	Ato 6 – Chietino	-	65	35	-
Abruzzo		**1**	**84**	**20**	**96**
Campania	Ato 2 – Napoli Volturno	1	98	1	100
Campania	Ato 3 – Sarnese Vesuviano	3	90	7	-
Campania	Ato 4 – Sele	4	92	4	-
Campania		**3**	**93**	**4**	**100**
Puglia	Ato Unico Puglia	9	0	91	81
Puglia		**9**	**0**	**91**	**81**
Basilicata	Ato Unico Basilicata	0	53	47	75
Basilicata		**0**	**53**	**47**	**75**
Calabria	Ato 1 – Cosenza	1	75	24	33
Calabria	Ato 2 – Catanzaro	7	37	56	89
Calabria	Ato 3 – Crotone	11	58	32	100
Calabria	Ato 4 – Vibo Valentia	5	59	36	90
Calabria	Ato 5 – Reggio Calabria	7	61	32	44
Calabria		**6**	**58**	**36**	**71**
Sicilia	Ato 1 – Palermo	8	80	12	99
Sicilia	Ato 2 – Catania	26	48	26	97
Sicilia	Ato 3 – Messina	2	91	7	94
Sicilia	Ato 4 – Siracusa	10	59	31	97
Sicilia	Ato 5 – Ragusa	15	21	64	100
Sicilia	Ato 6 – Enna	6	79	15	100
Sicilia	Ato 7 – Agrigento	9	82	10	93
Sicilia	Ato 8 – Caltanissetta	7	77	16	97
Sicilia	Ato 9 – Trapani	9	82	9	98
Sicilia		**10**	**69**	**21**	**97**
Totale riferito a tutti gli ATO considerati		**9**	**72**	**22**	**86**

Fonte: elaborazione dati Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche e Sogesid S.p.A.

c.d. = completezza dati: percentuale pari al rapporto tra il numero di celle compilate e celle totali

c.v. = coefficiente di variazione pari al rapporto tra la "deviazione standard" e la "media": rappresenta la dispersione del campione rispetto alla media

Figura 14: Tipologia delle reti



	Piemonte	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Italia
rete nera su rete totale	12	30	19	39	5	11	11	20	4	91	47	36	21	21
rete mista su rete totale	87	68	65	53	84	80	83	84	93	0	53	58	69	71
rete bianca su rete totale	8	16	16	14	13	9	6	1	3	9	0	6	10	8

Lunghezza pro capite delle reti

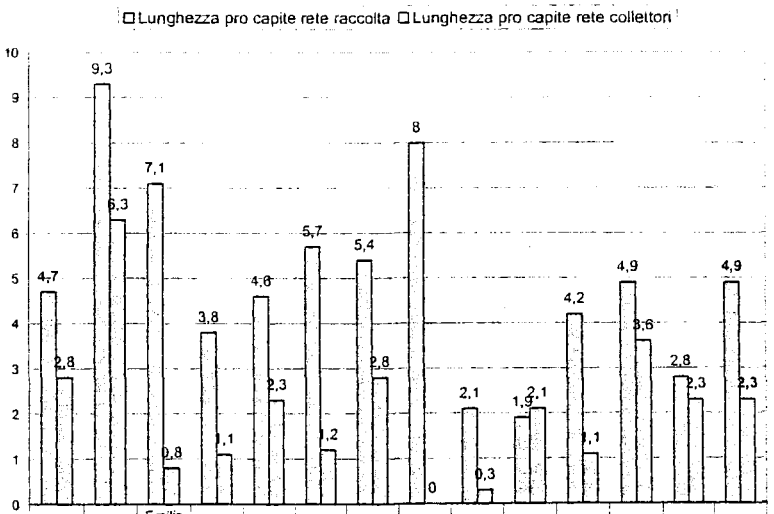
Oltre all'estensione della rete in termini assoluti, un utile indicatore è rappresentato dal rapporto tra la lunghezza della rete di raccolta e gli abitanti serviti.

La *lunghezza delle reti fognarie* di raccolta risulta mediamente di 4,9 metri ad abitante (m/ab) con riduzioni in alcuni ambiti fino a 1,6-2 m/ab.

Parimenti la *lunghezza dei collettori* risulta mediamente di 2-3 m/ab con valori superiori alla media in Piemonte, Umbria, Puglia, Calabria e Sicilia.

Età delle reti

Figura 15: Lunghezza pro capite delle reti di raccolta e dei collettori (m/ab)

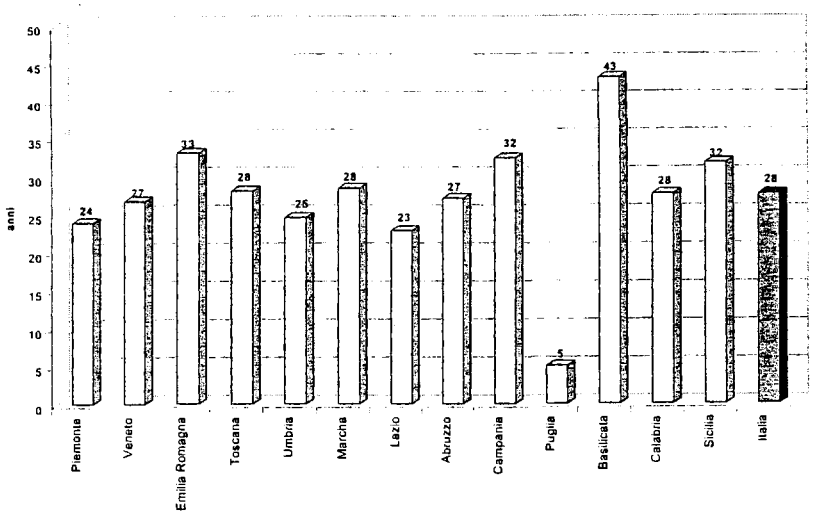


	Piemonte	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Italia
Lunghezza pro capite rete raccolta	4,7	9,3	7,1	3,8	4,6	5,7	5,4	8	2,1	1,9	4,2	4,9	2,8	4,9
Lunghezza pro capite rete colletton	2,8	6,3	0,8	1,1	2,3	1,2	2,8	0	0,3	2,1	1,1	3,6	2,3	2,3

L'*età media del campione* esaminato è risultato prossimo ai 30 anni. La maggioranza dei dati è compresa tra 20 e 35 anni; tuttavia esistono scarti notevoli in quanto si passa dai soli 5 anni di età per la rete della Regione Puglia ai 51 dell'ambito di Ragusa in Sicilia.

La carente informazione sul periodo di realizzazione delle reti conferma le difficoltà insite nella catalogazione del patrimonio esistente. E' verosimile che le reti per le quali è noto il dato, siano quelle più recenti; in tale ipotesi la vetustà delle reti tenderebbe a superare il valore medio stimato.

Figura 16 - Età delle reti di fognatura



3.3 Il servizio di depurazione

Passando a considerare la depurazione, l'elemento di maggior rilievo riguarda le carenze strutturali dell'attuale assetto.

Anche per questi servizi, al pari di quello di fognatura, i problemi che si pongono con maggiore evidenza sono connessi all'esigenza di adeguare il servizio alle disposizioni normative del D. Lgs. 152/99.

Copertura del servizio

Il livello di copertura del servizio nei confronti della popolazione civile risulta per il 65% degli ambiti superiore al 70%. Il valore medio corrisponde al 73%.

La comparazione tra gli ambiti evidenzia un campo di variazione del servizio assai esteso, compreso tra un minimo del 33% per gli ambiti Medio Valdarno e Macerata ad un massimo del 98% per l'ambito di Roma.

Tabella 36 – Copertura del servizio depurazione (% di popolazione residente servita)

Regione	Denominazione ATO	Copertura del servizio di depurazione (%)	c.d. %	c.v.
Piemonte	Ato 1 – Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	83	92	0,80
Piemonte	Ato 2 – Biellese, Vercellese, Casalese	77	80	0,80
Piemonte	Ato 3 – Torinese	60	-	-
Piemonte	Ato 4 – Cuneese	74	97	0,40
Piemonte	Ato 5 – Artigiano, Monferrato	58	-	-
Piemonte	Ato 6 – Alessandrino	86	98	0,40
Piemonte		**68**	**92**	**0,60**
Veneto	Ato AV – Alto Veneto	-	-	-
Veneto	Ato B – Bacchiglione	63	51	0,29
Veneto	Ato LV – Laguna di Venezia	64	100	0,20
Veneto	Ato VC - Valle del Chiampo	90	-	-
Veneto		**58**	**76**	**0,25**
Emilia Romagna	Ato 7 – Ravenna	78	100	0,10
Emilia Romagna		**78**	**100**	**0,10**
Toscana	Ato 1 – Toscana Nord	73	59	1,10
Toscana	Ato 2 – Basso Valdarno	68	90	0,70
Toscana	Ato 3 – Medio Valdarno	33	99	1,30
Toscana	Ato 5 – Toscana Costa	73	87	0,90
Toscana	Ato 6 – Ombrone	85	-	-
Toscana		**58**	**84**	**1,00**
Umbria	Ato 1 – Perugia	81	-	-
Umbria	Ato 2 – Terni	82	100	0,25
Umbria	Ato 3 – Foligno	79	77	0,18
Umbria		**81**	**89**	**0,22**
Marche	Ato 1 – Marche Nord - Pesaro, Urbino	72	44	0,70
Marche	Ato 2 – Marche Centro – Ancona	65	76	1,00
Marche	Ato 3 – Marche Centro – Macerata	33	29	1,60
Marche	Ato 4 – Marche Sud – Alto Piceno Maceratese	60	30	-
Marche	Ato 5 – Marche Sud – Ascoli Piceno	69	-	-
Marche		**68**	**45**	**1,10**
Lazio	Ato 1 – Lazio Nord – Viterbo	53	-	-
Lazio	Ato 2 – Lazio Centrale – Roma	98	50	0,81
Lazio	Ato 3 – Lazio Centrale – Rieti	96	87	-
Lazio	Ato 4 – Lazio Meridionale – Latina	72	74	0,40
Lazio	Ato 5 – Lazio Meridionale – Frosinone	-	-	-

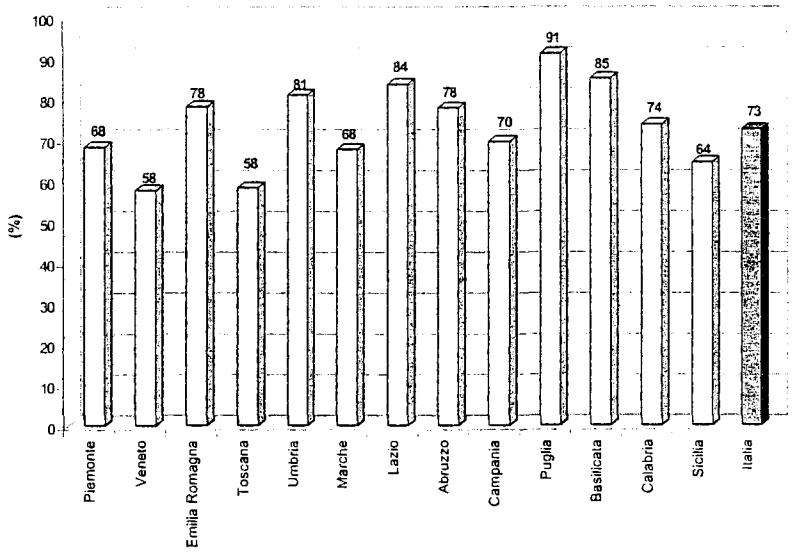
Regione	Denominazione ATO	Copertura del servizio di depurazione (%)	c.d. %	c.v.
Lazio		**84**	**70**	**0,61**
Abruzzo	Ato 1 – Aquilano	73	60	-
Abruzzo	Ato 2 – Marsicano	72	70	-
Abruzzo	Ato 5 – Teramano	87	95	0,05
Abruzzo	Ato 6 – Chietino	74	-	-
Abruzzo		**78**	**75**	**0,05**
Campania	Ato 2 – Napoli Volturno	83	31	-
Campania	Ato 3 – Sarnese Vesuviano	43	90	-
Campania	Ato 4 – Sele	71	-	-
Campania		**70**	**61**	-
Puglia	Ato Unico Puglia	91	87	0,20
Puglia		**91**	**87**	**0,20**
Basilicata	Ato Unico Basilicata	85	76	0,20
Basilicata		**85**	**76**	**0,20**
Calabria	Ato 1 – Cosenza	68	99	0,60
Calabria	Ato 2 – Catanzaro	81	99	0,50
Calabria	Ato 3 – Crotone	57	97	0,90
Calabria	Ato 4 – Vibo Valentia	85	87	0,40
Calabria	Ato 5 – Reggio Calabria	78	39	0,30
Calabria		**74**	**84**	**0,54**
Sicilia	Ato 1 – Palermo	48	92	0,30
Sicilia	Ato 2 – Catania	61	37	0,80
Sicilia	Ato 3 – Messina	96	86	0,20
Sicilia	Ato 4 – Siracusa	89	59	0,10
Sicilia	Ato 5 – Ragusa	91	100	0,10
Sicilia	Ato 6 – Enna	53	92	0,90
Sicilia	Ato 7 – Agrigento	51	88	0,90
Sicilia	Ato 8 – Caltanissetta	79	100	0,50
Sicilia	Ato 9 – Trapani	40	71	0,50
Sicilia		**64**	**81**	**0,48**
Totale riferito a tutti gli ATO considerati		**73**	**77**	**0,55**

Fonte: elaborazione dati Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche e Sogesid S.p.A.

c.d. = completezza dati: percentuale pari al rapporto tra il numero di celle compilate e celle totali

c.v. = coefficiente di variazione pari al rapporto tra la "deviazione standard" e la "media": rappresenta la dispersione del campione rispetto alla media

Figura 17 - Copertura servizio per regione (% di popolazione residente servita)



Dimensione degli impianti

Dalle ricognizioni eseguite emerge evidente la proliferazione di piccoli impianti che corrispondono a circa l'80% delle 7.000 unità censite.

Il raffronto con la situazione reale porta a ritenere che non tutti gli impianti rilevati siano funzionanti ed adeguati alla vigente normativa.

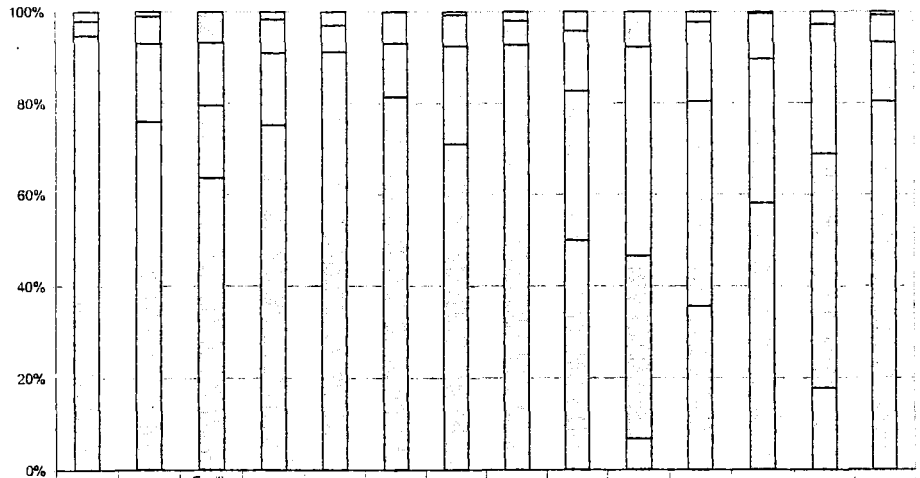
La prevalenza di piccoli impianti, che dispongono in maggioranza di un processo di depurazione semplificato del carico organico convogliato dalle acque di scarico, è una situazione accettabile sempre che sia assicurata una adeguata dispersione delle acque depurate in modo da usufruire delle possibilità di autodepurazione offerte dall'ambiente per completare i processi di abbattimento delle sostanze inquinanti. Tale soluzione è tuttavia sconsigliabile quando i corsi d'acqua utilizzati per il recapito finale di detti scarichi siano per lunghi periodi asciutti. In tal caso si dovrà accentrare il trattamento di depurazione dei liquami in impianti di adeguata potenzialità, nei quali ottenere più elevati livelli di abbattimento del carico inquinante.

Uno specifico problema riguarda il trattamento delle acque di prima pioggia provenienti dalle reti di raccolta delle sole acque meteoriche o da quelle miste.

In dette reti i temporanei incrementi di apporto inquinante si verificano in numero abbastanza limitato nel corso dell'anno, per cui non sembra opportuno generalizzare il trattamento, ma piuttosto limitarlo alle sole situazioni di evidente criticità.

Diversa è la situazione qualora si intendesse procedere alla pulizia delle sedi stradali con un loro lavaggio giornaliero poiché in tal caso l'incidenza delle acque scaricate sui processi di depurazione assumerebbe caratteristiche di continuità.

Figura 18 - Numerosità degli impianti per classi di dimensione



	Piemonte	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Italia
A.E.>100.000	0,1	1,1	6,8	1,7	0,2	0,2	0,8	0,1	4,3	7,8	2,3	0,5	2,8	0,8
10.000<A.E.<100.000	1,9	5,9	13,6	7,3	2,8	6,7	6,7	1,9	12,9	45,6	17,2	9,8	28,3	5,9
2.000<A.E.<10.000	3,2	17,1	15,9	15,8	5,8	11,7	21,4	5,3	32,8	39,8	44,8	31,5	51,1	12,9
A.E.<2.000	94,7	75,9	63,6	75,3	91,2	81,4	71,1	92,7	50	6,8	35,6	58,1	17,8	80,4

Età media degli impianti

L'età media degli impianti censiti corrisponde a 16 anni, età in cui iniziano a manifestarsi fabbisogni di rinnovo e di adeguamento tecnologico, in particolare per le opere elettromeccaniche.

Le variazioni dell'indicatore sono comprese tra i 6 anni dell'ATO 2 Sicilia-Catania ed i 25 anni degli ATO 2 Marsicano e 5 Teramano delle Marche. La maggior parte dei valori si attesta tra i 15 ed i 20 anni.

E' possibile che in data successiva all'avviamento degli impianti siano stati eseguiti interventi di completamento e di ordinaria manutenzione, così da mantenere un buon livello di efficienza nel tempo; l'esperienza tuttavia indica che si tratta di casi limitati, per lo più riferibili a grossi depuratori e quando questi sono seguiti da gestori aziendali.

Come già rilevato nella Relazione per l'anno 2001, il quadro emerso conferma l'ingente sforzo sostenuto nel Paese attraverso gli investimenti pubblici verso la metà degli anni '80, ma anche l'inerzia dei periodi più recenti quando le politiche di contenimento della spesa pubblica hanno fortemente limitato le possibilità di intervento nel settore.

Tabella 37 – Età degli impianti

Regione	Denominazione ATO	età impianti depurazione (anni)	c.d. %	c.v.
Piemonte	Ato 1 – Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	16	74	0,60
Piemonte	Ato 2 – Biellese, Vercellese, Casalese	12	45	0,80
Piemonte	Ato 3 – Torinese	16	35	0,50
Piemonte	Ato 4 – Cuneese	15	67	0,50
Piemonte	Ato 5 – Astigiano, Monferrato	15	-	-
Piemonte	Ato 6 – Alessandrino	15	84	0,50

Regione	Denominazione ATO	età impianti depurazione (anni)	c.d. %	c.v.
Piemonte		**14,8**	**61,0**	**0,6**
Veneto	Ato AV – Alto Veneto	23	100	-
Veneto	Ato B – Bacchiglione	17	23	8,00
Veneto	Ato LV – Laguna di Venezia	17	86	0,10
Veneto	Ato VC - Valle del Chiampo	25	-	-
Veneto		**20,5**	**69,7**	**4,1**
Emilia Romagna	Ato 7 – Ravenna	15	100	0,15
Emilia Romagna		**15,0**	**100,0**	**0,2**
Toscana	Ato 1 – Toscana Nord	20	63	0,40
Toscana	Ato 2 – Basso Valdarno	19	81	0,40
Toscana	Ato 3 – Medio Valdarno	17	90	0,30
Toscana	Ato 5 – Toscana Costa	16	82	0,40
Toscana	Ato 6 – Ombrone	15	-	-
Toscana		**17,4**	**79,0**	**0,4**
Umbria	Ato 1 – Perugia	12	-	-
Umbria	Ato 2 – Terni	14	22	0,48
Umbria	Ato 3 – Foligno	11	33	0,93
Umbria		**12,3**	**27,5**	**0,7**
Marche	Ato 1 – Marche Nord - Pesaro, Urbino	17	66	0,40
Marche	Ato 2 – Marche Centro – Ancona	15	83	0,30
Marche	Ato 3 – Marche Centro – Macerata	14	63	0,40
Marche	Ato 4 – Marche Sud – Alto Piceno Maceratese	15	50	-
Marche	Ato 5 – Marche Sud – Ascoli Piceno	15	-	-
Marche		**15,2**	**65,5**	**0,4**
Lazio	Ato 1 – Lazio Nord – Viterbo	13	74	-
Lazio	Ato 2 – Lazio Centrale – Roma	-	-	-
Lazio	Ato 3 – Lazio Centrale – Rieti	15	57	-
Lazio	Ato 4 – Lazio Meridionale – Latina	17	100	-
Lazio	Ato 5 – Lazio Meridionale – Frosinone	18	80	0,30
Lazio		**15,8**	**77,8**	**0,3**
Abruzzo	Ato 1 – Aquilano	20	60	-
Abruzzo	Ato 2 – Marsicano	25	80	-
Abruzzo	Ato 5 – Teramano	25	80	0,20
Abruzzo	Ato 6 – Chietino	20	-	-
Abruzzo		**22,5**	**73,3**	**0,2**
Campania	Ato 2 – Napoli Volturno	8	28	-
Campania	Ato 3 – Sarnese Vesuviano	10	-	-
Campania	Ato 4 – Sele	20	-	-
Campania		**12,7**	**28,0**	-
Puglia	Ato Unico Puglia	23	86	0,80
Puglia		**23,0**	**86,0**	**0,8**
Basilicata	Ato Unico Basilicata	16	68	0,80
Basilicata		**16,0**	**68,0**	**0,8**
Calabria	Ato 1 – Cosenza	17	42	0,60
Calabria	Ato 2 – Catanzaro	14	57	0,60
Calabria	Ato 3 – Crotone	20	93	0,50
Calabria	Ato 4 – Vibo Valentia	17	61	0,50
Calabria	Ato 5 – Reggio Calabria	16	15	0,40
Calabria		**16,8**	**53,6**	**0,5**
Sicilia	Ato 1 – Palermo	13	94	0,50
Sicilia	Ato 2 – Catania	6	46	0,60
Sicilia	Ato 3 – Messina	12	42	0,60
Sicilia	Ato 4 – Siracusa	17	67	0,30
Sicilia	Ato 5 – Ragusa	20	95	0,40
Sicilia	Ato 6 – Enna	7	60	0,50
Sicilia	Ato 7 – Agrigento	16	58	0,60

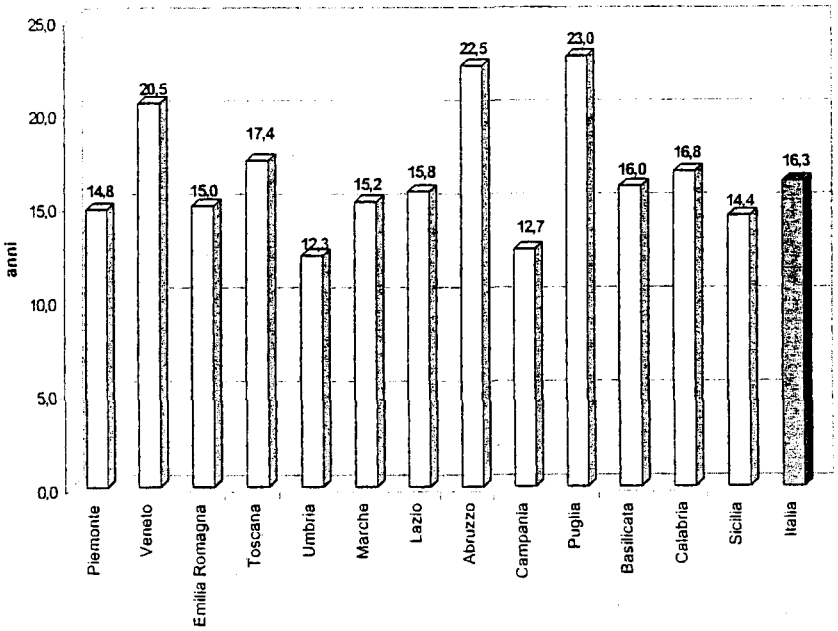
Regione	Denominazione ATO	età impianti depurazione (anni)	c.d. %	c.v.
Sicilia	Ato 8 – Caltanissetta	16	96	0,50
Sicilia	Ato 9 – Trapani	23	90	0,50
Sicilia		**14,4**	**72,0**	**0,5**
Totale riferito a tutti gli ATO considerati		**16,3**	**66,9**	**0,7**

Fonte: elaborazione dati Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche e Sogesid S.p.A.

c.d. = completezza dati: percentuale pari al rapporto tra il numero di celle compilate e celle totali

c.v. = coefficiente di variazione pari al rapporto tra la "deviazione standard" e la "media": rappresenta la dispersione del campione rispetto alla media

Figura 19 -Età media degli impianti per regione

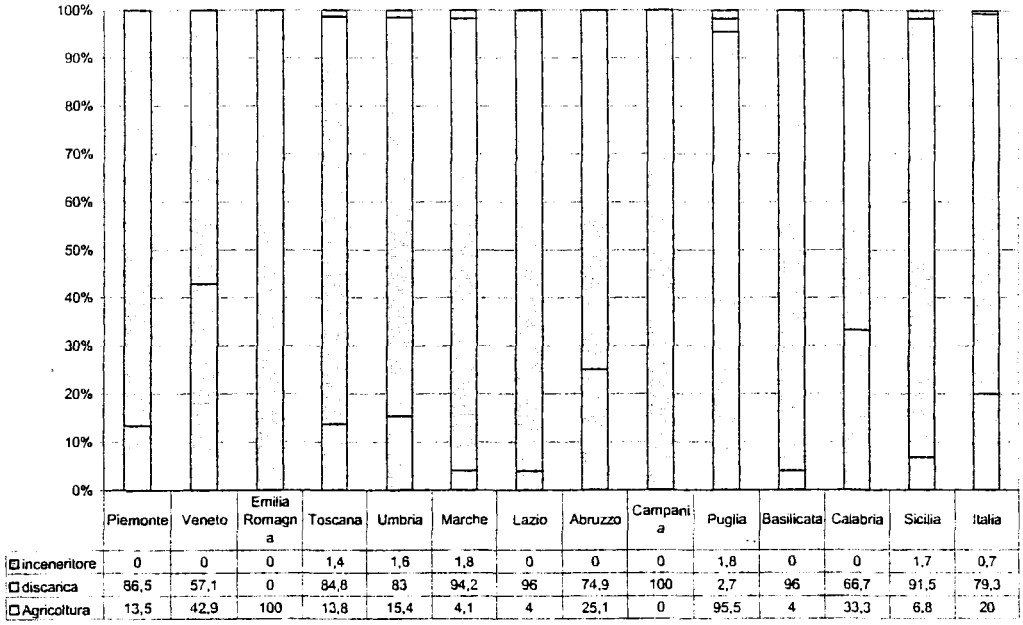


Destinazione dei fanghi

Delle unità censite solo per il 26% è nota la destinazione dei fanghi di risulta. Le ricognizioni evidenziano che lo spandimento dei fanghi su terreno agricolo è utilizzato per il 16% della potenzialità complessiva degli impianti censiti. Nel restante 80% i fanghi in uscita vengono inviati in discarica.

Il trattamento di termodistruzione dei fanghi è adottato soltanto in 12 impianti, ripartiti tra Toscana, Umbria, Marche e Puglia.

Figura 20 - Destinazioni dei fanghi (composizione %)



	Piemonte	Veneto	Emilia Romagna	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Italia
inceneritore	0	0	0	1,4	1,6	1,8	0	0	0	1,8	0	0	1,7	0,7
discarica	86,5	57,1	0	84,8	83	94,2	96	74,9	100	2,7	96	66,7	91,5	79,3
Agricoltura	13,5	42,9	100	13,8	15,4	4,1	4	25,1	0	95,5	4	33,3	6,8	20

3.4 Considerazioni finali

Qualche considerazione finale sui risultati e le prospettive delle ricognizioni. Quanto ai risultati, il dato sulla copertura media dei tre segmenti di servizio in termini di popolazione residente servita - 96% per l'acquedotto, 84% per la fognatura e 73% per la depurazione – basta a indicare come il maggior problema del Paese in termini di futuri investimenti sia rappresentato dalla raccolta e dal trattamento delle acque reflue; e di ciò si avrà conferma dall'esame dei Piani di Ambito svolto nel successivo capitolo.

Il secondo aspetto da sottolineare è la qualità delle ricognizioni, che non appare esaltante né sotto il profilo della completezza né sotto quello dell'affidabilità delle rilevazioni, nonostante le indiscusse competenze tecniche degli autori. Oggettive e gravi difficoltà di conoscenza, tempi e finanziamenti ristretti, concentrazione sul problema funzionale che consisteva nell'individuare le principali carenze del servizio da affrontare nel Piano di Ambito senza l'ambizione di fornire un quadro esaustivo e dettagliato, sono tutti elementi che fanno capire come le ricognizioni fino ad oggi condotte possano ritenersi solo un primo approccio per una più esauriente rappresentazione della realtà fisica ed economica del servizio idrico a livello nazionale.

L'attività di ricognizione non può quindi considerarsi compiutamente conclusa, ma deve considerarsi in una perenne fase evolutiva: con tappe a livello di ATO, rappresentate dalle scadenze contrattuali per la periodica revisione dei piani e delle tariffe nell'ambito delle concessioni di lungo periodo, e con una continuità di analisi, invece, per questo Comitato, tenuto per legge a svolgere la vigilanza sul servizio e ad approntare gli strumenti conoscitivi e divulgativi per realizzare quella "concorrenza per comparazione" che è importante nella regolazione di un servizio esercitato in regime di monopolio.

In prospettiva, quindi, sussiste l'esigenza di acquisire ulteriori e più puntuali elementi conoscitivi. Lo scambio di informazioni con le Autorità di ATO e con gli Osservatori

istituiti presso le Regioni deve pertanto proseguire con specifici approfondimenti in taluni settori.

Occorrono, ad esempio, maggiori e più dettagliate conoscenze sullo stato di efficienza e di funzionamento delle opere di approvvigionamento, invaso e distribuzione della risorsa idrica, come pure degli impianti di trattamento delle acque usate. In tal modo sarà possibile, attraverso l'utilizzo di opportuni indici di valutazione, evidenziare condizioni di inefficienza o di inattività degli impianti.

Parimenti è auspicabile addivenire alla determinazione della redditività degli impianti che comportano consumi energetici.

Particolare attenzione va prestata alle mutue connessioni esistenti tra i sistemi idrici e l'ambiente in cui questi si trovano ad operare. Ne consegue l'opportunità di estendere le conoscenze anche alla qualità della risorsa utilizzata, alla sua vulnerabilità ed ai provvedimenti atti a tutelarne le caratteristiche fisico-chimiche ed organolettiche da un eventuale degrado.

Le indagini dovrebbero riguardare l'intero territorio interessato dal servizio idrico con riferimento agli usi prevalenti della risorsa, all'esistenza di aree protette, alla presenza di coltivi o di superfici urbanizzate; elementi tutti indispensabili quando si intenda stimare l'efficienza delle strutture idriche esistenti nonché l'efficacia degli interventi che dovranno essere programmati.

Da quanto sopra emerge evidente l'importanza di mantenere aggiornato lo strumento ricognitivo attraverso revisioni a livello almeno triennale.

Come si è detto, le revisioni periodiche da effettuarsi dopo il conferimento delle gestioni del servizio idrico integrato da parte delle Autorità di ATO offrono la ragione e l'occasione per affinare il livello di conoscenza delle strutture, in quanto è demandato al gestore, divenuto nel frattempo un soggetto unico, la competenza di effettuare le ricognizioni e di riferirne i risultati ai fini di un aggiornamento contrattuale dei piani e delle tariffe. Il Comitato, in collaborazione con le Regioni e gli ATO, si impegna a contribuire ad affinare la metodologia per la corretta rilevazione e la completa comparabilità dei dati, in modo da offrire al Paese un quadro sempre più attendibile dei livelli di efficienza, efficacia ed economicità raggiunti nella gestione del servizio idrico.

4 Investimenti e tariffe nei Piani di Ambito

Nel corso del 2002 e dei primi mesi del 2003 si è registrato un notevole deciso incremento nel numero di Piani d'Ambito approvati. In particolare, a livello nazionale si è passati dai 18 Piani approvati al luglio del 2002 agli attuali 47, di cui 6 al Nord, 14 al Centro e 27 al Sud. L'aspetto che sembra emergere con maggior rilievo è che l'evoluzione ha interessato in modo principale il Sud del paese, rispetto al quale il dato dello scorso anno riportava solamente 5 Piani approvati, mentre si rilevano piccoli incrementi al Nord, che ne aveva approvati già 2, e al Centro, in cui se ne contavano già 11.

Nelle diverse versioni di volta in volta adottate, il Piano di Ambito conferma il suo ruolo di strumento fondamentale per l'organizzazione, l'attivazione e il governo del servizio idrico integrato. Partendo dall'accertamento sullo stato delle opere e degli impianti e, quindi, dalla conoscenza della capacità produttiva delle strutture esistenti, i Piani hanno consentito agli ambiti di fissare gli obiettivi quantitativi e qualitativi dei servizi, di individuare gli investimenti necessari per raggiungerli, di determinare le condizioni tariffarie e le modalità di affidamento del servizio.

La redazione del Piano d'Ambito costituisce un momento fondamentale nel processo di costruzione e organizzazione del servizio idrico integrato, mentre la sua approvazione segna il concreto passaggio alla possibilità di una sua ravvicinata attivazione. La sensibile crescita nel numero di piani approvati permette quindi di poter contare su di un set di informazioni di sicuro interesse, sia per l'ampiezza che per le modalità di determinazione, rappresentando di fatto la sintesi delle previsioni, delle aspettative e degli obiettivi delle diverse comunità locali.

Il Comitato ha condotto una analisi su 39 dei 47 piani approvati[32], al fine di verificare le tendenze già evidenziate nella relazione dello scorso anno, sia in materia di predisposizione dei documenti che di elaborazioni economico finanziarie.

Le principali caratteristiche territoriali degli ambiti studiati sono descritte nella Tabella 38.

Tabella 38 - Inquadramento territoriale degli ATO studiati

Ambito	Regione	n. province	n. comuni	Superficie [km2]	Popolazione residente	Densità [ab/km2]
ATO 2 -Biellese, Vercellese, Casalese	Piemonte	4	185	3.238	446.477	137,9
ATO 3 – Torinese	Piemonte	1	306	6.713	2.226.084	332,0
ATO 5 – Astigiano Monferrato	Piemonte	3	154	2.040	256.070	122,0
ATO 6 – Alessandrino	Piemonte	2	147	2.806	325.000	115,0
ATO – Valle del Chiampo	Veneto	1	10	162	53.350	329,0
ATO 1 – Toscana Nord	Toscana	3	51	2.883	522.967	181,0
ATO 2 – Basso Valdarno	Toscana	5	62	3.400	771.701	227,0
ATO 3 – Medio Valdarno	Toscana	4	50	3.726	1.205.198	323,0
ATO 4 – Alto Valdarno	Toscana	2	37	3.262	296.226	91,0
ATO 5 – Toscana Costa	Toscana	4	34	2.511	371.691	148,0
ATO 6 – Ombrone	Toscana	2	51	7.144	352.199	49,0
ATO 1 – Perugia	Umbria	1	142	4.255	456.423	107,0
ATO 2 – Terni	Umbria	1	32	1.953	220.837	113,0
ATO 3 – Foligno	Umbria	1	22	2.202	146.348	66,0
ATO 2 – Lazio Centrale Roma	Lazio	3	111	5.100	3.696.093	724,7
ATO 4 – Lazio Meridionale Latina	Lazio	3	38	n.d.	563.739	n.d.

[32] Non risultano ancora pervenuti al Comitato i piani dell'ATO Brenta del Veneto, dell'ATO 5 delle Marche, dell'ATO 3 del Lazio, degli ATO 1 e 2 dell'Abruzzo, degli ATO 1 e 2 della Campania e quello dell'ATO Unico della Puglia.

Ambito	Regione	n. province	n. comuni	Superficie [km2]	Popolazione residente	Densità [ab/km2]
ATO 5 -Lazio Meridionale Frosinone	Lazio	2	86	n.d.	477.408	n.d.
ATO 3 – Peligno Alto Sangro	Abruzzo	1	37	n.d.	76.682	n.d.
ATO 4 – Pescarese	Abruzzo	2	64	1.731	426.154	246,2
ATO 5 – Teramano	Abruzzo	1	40	1.697	246.664	145,0
ATO 6 – Chetino	Abruzzo	1	92	2.289	272.467	119,0
ATO 3 – Sarnese Vesuviano	Campania	2	76	900	1.462.613	1.625,1
ATO 4 – Sele	Campania	3	144	4.768	777.865	163,2
ATO – Unico Basilicata	Basilicata	2	131	9.997	607.853	60,8
ATO 1 – Cosenza	Calabria	1	155	6.650	727.267	109,0
ATO 2 – Catanzaro	Calabria	1	80	2.390	378.780	159,0
ATO 3 – Crotone	Calabria	1	27	1.718	163.058	95,0
ATO 4 – Vibo Valentia	Calabria	1	50	1.139	175.487	154,0
ATO 5 – Reggio Calabria	Calabria	1	97	3.183	570.065	179,0
ATO 1 – Palermo	Sicilia	1	82	4.992	1.198.644	240,0
ATO 2 – Catania	Sicilia	1	58	3.500	1.040.547	297,0
ATO 3 – Messina	Sicilia	1	108	3.247	643.543	198,0
ATO 4 – Ragusa	Sicilia	1	12	1.614	292.000	180,0
ATO 5 – Siracusa	Sicilia	1	21	2.109	375.499	178,0
ATO 6 – Enna	Sicilia	1	20	2.562	177.291	69,0
ATO 7 – Agrigento	Sicilia	1	43	3.042	441.669	145,0
ATO 8 – Caltanissetta	Sicilia	1	22	2.128	272.402	128,0
ATO 9 – Trapani	Sicilia	1	24	2.462	410.381	166,0
ATO - Sardegna	Sardegna	4	377	24.090	1.654.649	69,0
Totale	-		**3278**	**985.308**	**12310.872**	-
Media aritmetica	-	-	**84**	**3.822**	**635.369**	**216,4**

4.1 Caratteristiche generali dei Piani di Ambito

L'esame della cospicua documentazione prodotta nell'ultimo anno conduce alla conferma di alcune caratteristiche generali della pianificazione, tra le quali rientrano le seguenti: il rapporto con gli altri atti specificamente destinati alla pianificazione della risorsa; la struttura interna del documento di Piano; la durata.

Innanzitutto, si segnala la necessità di raccordare le scelte compiute a livello di programmazione di Ambito, sintetizzate nel Piano di Ambito, con quelle adottate negli strumenti sovraordinati di pianificazione quali il Piano Regolatore Generale degli Acquedotti (PRGA), i Piani Regionali di Risanamento delle Acque (PRRA) e altri documenti predisposti dalle pubbliche amministrazioni, dato che nei piani esaminati non emerge una adeguata attenzione al tema della pianificazione della risorsa.

Come si è ricordato, l'attività di pianificazione ha fatto registrare nell'ultimo anno una notevole accelerazione, quanto a produzione di documenti finali. Da un loro primo esame, emergono alcune differenze di impostazione, che sembrano affievolirsi nell'ambito della medesima regione. Ad esempio, in quasi tutti i piani della Sicilia sono stati considerati diversi possibili scenari di riferimento nello sviluppo tariffario, in dipendenza della disponibilità o meno di finanziamenti pubblici a fondo perduto. Si segnalano tuttavia alcuni elementi comuni dovuti alla diffusione della Circolare del 21/12/1998 del Comitato avente per oggetto "*L'organizzazione uniforme dei dati e delle informazioni e delineazione del percorso metodologico per la redazione dei Piani d'Ambito ai fini della gestione del Servizio Idrico Integrato*".

Per quanto riguarda la struttura dei documenti di piano approvati dagli ambiti, si può osservare che si compongono normalmente di una relazione di sintesi, di una relazione generale e di una serie di allegati. Nella prima sono sintetizzati i contenuti degli altri documenti, nella seconda sono generalmente contenute le linee strategiche e gli obiettivi

del Piano, mentre gli allegati presentano alcuni elaborati di contenuto tecnico progettuale e economico-finanziario.

Dal punto di vista della durata temporale e dell'arco di validità dei piani si segnala che i periodi di durata riscontrati nei diversi Piani sono tre: ventennale, venticinquennale e trentennale, uniche eccezioni essendo, al momento, il Piano della Sardegna (26 anni) e quello dell'ATO 3 dell'Umbria (29 anni), e ciò in funzione sia del periodo di gestione considerato, sia di quanto previsto dall'art.11 della L.36/94. In linea generale, inoltre, trova tuttora conferma la presenza, nelle singole esperienze di pianificazione esaminate, di una certa difficoltà a sostanziare la pianificazione sul lungo periodo, giacché indipendentemente dalla durata prescelta i piani articolano maggiormente le loro previsioni nei primi 10-15 anni, riportando per gli anni restanti dati in forma meno dettagliata.

4.2 Stato e obiettivi del servizio

La programmazione degli interventi inseriti nei piani prevede l'analisi dello stato attuale del servizio, che consiste nella descrizione dello stato delle infrastrutture censite e degli attuali livelli di servizi erogati. Si tratta di un aspetto che nei piani presenta l'approfondimento maggiore, con dettagliate descrizioni delle infrastrutture e del loro livello di funzionalità. Inoltre sono generalmente illustrati i seguenti aspetti: le coperture dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, il bilancio idrico, le dotazioni pro capite, il valore delle perdite e la lunghezza delle reti, sia di acquedotto che di fognatura, la funzionalità di reti e impianti, nonché alcune indicazioni sul carico inquinante espresso in abitanti equivalenti. Un ulteriore aspetto che si segnala riguarda le analisi riferite alla evoluzione demografica dei territori interessati, che supportano spesso previsioni di crescita dei volumi erogati che meritano una particolare attenzione in sede di verifica.

Come è noto, per determinare il piano degli interventi e il modello gestionale il piano d'ambito deve poi individuare i nuovi standard cui il servizio dovrà rispondere, intesi come gli obiettivi di carattere strettamente impiantistico o più tipicamente gestionali che i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione delle acque dovranno raggiungere. Al riguardo, come riscontrato anche nella Relazione annuale dello scorso anno, si rileva una tendenza prevalente a fare riferimento alla normativa vigente, in particolare al DPCM del 4/3/96 *"Disposizioni in materia di risorse idriche"*, al D. Lgs. 152/99 sugli scarichi, al DPR n. 236/88 sulla potabilizzazione delle acque per il consumo umano e al DPCM 29/4/99 sulla Carta del servizio idrico integrato, per gli aspetti gestionali.

4.3 Il Piano degli interventi e relativi investimenti

Il piano degli interventi, componente essenziale del Piano d'Ambito, ha come compito quello di portare i servizi idrici, nell'arco temporale della pianificazione, ai livelli fissati dall'Ente d'Ambito. Gli interventi possono interessare sia le opere esistenti che la realizzazione di nuove opere, aspetto che viene posto in evidenza in numerose esperienze di pianificazione distinguendo tra ampliamento e mantenimento del livello infrastrutturale. In generale, gli interventi riguardano i seguenti aspetti: ricostruzione delle opere che per obsolescenza o cattiva funzionalità non sono in grado di svolgere il servizio a cui sono destinate, oltre al loro mantenimento nel periodo del piano; captazione e adduzione di nuova risorsa; estensione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione mediante l'ampliamento di reti ed impianti; aumento della capacità di accumulo dei serbatoi; protezione delle risorse attraverso la realizzazione delle aree di salvaguardia; riduzione delle perdite, garantendo la possibilità di maggiori consumi

futuri compatibilmente con la riduzione delle immissioni in rete; controllo e sostituzione dei contatori; realizzazione di un'adeguata rete di telecontrollo.

Per quanto riguarda il servizio di acquedotto, nei piani analizzati, si conferma la tendenza a destinare in modo prevalente gli interventi al ripristino dell'efficienza delle opere esistenti, alla ricerca di nuove fonti di approvvigionamento e alla realizzazione di nuovi impianti. Tuttavia, come si è già avuto modo di osservare, si registrano in alcuni casi la mancanza di una vera e propria pianificazione a livello di ambito e la tendenza a realizzare interventi che rimangono ad una scala essenzialmente comunale, soprattutto quando l'attività di fornitura preesistente era svolta mediante gestioni in economia. Anche il calcolo e la rappresentazione degli investimenti risultano ancora inadeguati specialmente nei periodi finali delle pianificazioni. In altri casi ancora, pur esistendo il dettaglio degli investimenti, non si rappresentano i valori di sintesi.

Nel complesso si conferma, in linea con quanto segnalato lo scorso anno, che i piani esaminati evidenziano un consistente fabbisogno di investimenti per il servizio di acquedotto. In termini medi ponderati essi risultano di 16,27 Euro 30.037 pro capite/anno.

Riguardo alle opere di fognatura e depurazione, l'esame dei 39 piani indicati evidenzia alcuni aspetti comuni alle diverse esperienze, accanto a problematiche proprie e più specifiche dei singoli ambiti. Tra i primi rientrano l'estensione delle reti di fognatura ad abitazioni non servite o il potenziamento della capacità depurativa per l'abbattimento dei carichi inquinanti; tra le seconde gli scarichi tramite condotte a mare o quelli delle opere legate al rigurgito delle acque meteoriche.

Riguardo alla quantità degli investimenti necessari per i servizi di fognatura e depurazione, questa può essere efficacemente rappresentata in termini medi ponderati, risultando rispettivamente paria a di 12,96 e 6,7129.985 Euro pro capite/anno[33].

Considerando l'intero Servizio Idrico Integrato, nella definizione contenuta all'articolo 4, lettera f) della L. n. 36/94, ovvero come insieme del servizio di acquedotto, di fognatura e depurazione, il totale degli investimenti necessari che si prefigura è rappresentato nella seguente

Gli investimenti totali del servizio idrico integrato - costi pro capite

Tabella 39 - Gli investimenti totali del servizio idrico integrato - costi pro capite

Ambito	Costo procapite [Euro]	Durata piano [anni]	Costo pro-capite annuo [Euro]
ATO 2 – Biellese, Vercellese, Casalese	758,00	20	37,90
ATO 3 – Torinese	544,68	25	21,79
ATO 5 – Astigiano Monferrato	1.601,44	20	80,07
ATO 6 – Alessandrino	761,40	20	38,10
ATO – Valle del Chiampo	799,37	30	26,65
ATO 1 – Toscana Nord	933,29	20	46,66
ATO 2 – Basso Valdarno	859,72	20	42,99
ATO 3 – Medio Valdarno	635,42	20	31,77
ATO 4 – Alto Valdarno	730,99	23	31,78
ATO 5 – Toscana Costa	858,69	25	34,35
ATO 6 – Ombrone	1.189,21	25	47,57
ATO 1 - Perugia	558,03	25	22,32

[33] La sensibile differenza del dato riferito alla fognatura rispetto a quello riportato lo scorso anno, pari a 16,42 €, è spiegabile, almeno in parte, con la maggiore durata media dei piani esaminati, che porta viceversa a rilevare un incremento negli investimenti complessivi riguardo all'acquedotto ed alla depurazione.

ATO 2 - Terni	784,94	30	26,16
ATO 3 – Foligno	544,38	29	18,77
ATO 2 - Roma	559,37	30	18,65
ATO 4 – Latina	563,77	30	18,79
ATO 5 – Frosinone	713,73	30	23,79
ATO 3 – Pelino Alto Sangro	728,45	30	24,28
ATO 4 – Pescarese	921,83	25	36,87
ATO 5 – Teramano	1.353,14	20	67,66
ATO 6 – Chetino	1.031,56	30	34,40
ATO 3 – Sarnese Vesuviano	1.295,91	20	64,80
ATO 4 – Sele	884,00	25	35,40
ATO - Unico Basilicata	2.173,27	30	72,44
ATO 1 – Cosenza	1.289,52	30	42,98
ATO 2 - Catanzaro	848,69	20	42,40
ATO 3 – Crotone	987,53	20	49,38
ATO 4 – Vibo Valentia	1.038,44	20	51,92
ATO 5 – Reggio Calabria	850,72	20	42,54
ATO 1 – Palermo	1.052,30	30	35,10
ATO 2 – Catania	1.326,30	30	44,20
ATO 3 – Messina	1.265,20	30	42,20
ATO 4 – Ragusa	1.295,00	30	43,20
ATO 5 – Siracusa	1.294,10	30	43,10
ATO 6 – Enna	1.638,80	30	54,60
ATO 7 – Agrigento	1.137,30	30	37,90
ATO 8 – Caltanissetta	1.170,50	30	39,00
ATO 9 – Trapani	1.249,20	30	41,60
ATO - Sardegna	979,56	26	37,68
Media ponderata sulla pop. residente	**927,25**	**26**	**36,45**

Rispetto ai valori riportati lo scorso anno, si deve rilevare un incremento nella previsione di spesa per investimento pro-capite, che passa da 895,97 € agli attuali 927,25 €. Tale incremento, tuttavia, a fronte dell'aumento della durata media dei piani, che passa da 22,8 anni agli attuali 26, si riflette in una riduzione del costo pro capite annuo degli investimenti, che risultava pari a 40,31 € lo scorso anno, circa il 10% in più degli attuali 36,45 €[34].

Confermando quanto rilevato nella Relazione dello scorso anno, anche in questa occasione si osserva che dalla Tabella 39 non emerge con chiarezza un legame tra la durata del piano e l'ammontare degli investimenti programmati, contraddicendo nei fatti la congettura secondo la quale il motivo principale per una durata maggiore di un affidamento dovrebbe essere riconducibile alla necessità di avere un adeguato intervallo di tempo per recuperare gli investimenti previsti (in altri termini la variabilità dei valori riportati nella prima colonna, costi pro-capite, si dovrebbe ridurre nel passaggio alla terza colonna, costo pro-capite annuo).

4.4 Il modello gestionale nel Piano di Ambito

Con l'obiettivo di quantificare i costi operativi da considerare nel computo della tariffa, nel Piano d'Ambito viene definito il "modello gestionale", ipotizzando la struttura organizzativa dell'azienda di gestione unica dell'Ambito e i relativi costi aziendali.

I piani analizzati contengono generalmente, a tal fine, uno studio mirato alla definizione del macro modello organizzativo di riferimento e della struttura

[34] Come è noto, la somma della spesa procapite annua per investimenti riferita ai singoli servizi non risulta pari a quella desunta dall'ammontare complessivo degli investimenti in ragione della presenza di altre voci di investimento.

organizzativa del futuro gestore dell'ATO, sottolineando opportunamente che a livello progettuale si possono delineare solo gli elementi essenziali del modello gestionale.

Da un punto di vista metodologico, la stima dei costi operativi attesi dalla gestione richiede, in linea di massima, l'analisi dei seguenti elementi fondamentali: il personale necessario alla conduzione del servizio idrico integrato; le forniture di materiali e l'acqua acquistata da terzi; il costo previsto di energia elettrica per l'erogazione dei servizi; l'individuazione dei mezzi e degli immobili necessari a svolgere la gestione.

Come osservato nella Relazione dello scorso anno, nella maggior parte dei piani esaminati, le stime sul personale e sugli altri costi operativi sono effettuate in base a parametri di produttività e di costi unitari, rapportati alle principali grandezze fisiche del servizio nel territorio dell'ambito in oggetto, in un'ottica di *benchmarking*; tali parametri risentono già di alcune misure di ottimizzazione gestionale e scontano il conseguimento di economie di scala. Per la stima dello sviluppo dei costi operativi nel tempo, nella maggior parte dei piani sono stati considerati sia gli incrementi di costo dovuti all'entrata in funzione di nuove opere ed all'innalzamento dei livelli di servizio, sia i recuperi di efficienza dovuti alla progressiva ottimizzazione della gestione. Tuttavia, in alcuni piani è stato ipotizzato uno sviluppo solamente sulla base degli attuali costi di gestione, senza ancorare i costi stessi all'innalzamento dei livelli di servizio ipotizzati, né ai recuperi di efficienza conseguibili

4.5 Lo sviluppo tariffario

Relativamente allo sviluppo tariffario, nei piani viene impiegata la metodologia prevista dal *Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento*, approvato con D.M. 1° agosto 1996. Tale metodologia richiede in sintesi i seguenti passaggi: dopo avere stabilito i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito, si determina la tariffa reale media, dividendo le tre componenti per il volume erogato ipotizzato; l'incremento tariffario che ne risulta deve essere contenuto entro un valore massimo ammissibile; nel caso in cui ciò non si verifichi, si procede alla rimodulazione degli interventi previsti inizialmente, fino a quando tutti tutte le percentuali di incremento tariffario previste nel progetto risulteranno inferiori al tetto massimo consentito; infine, dopo questa verifica, si giunge allo sviluppo della tariffa reale media, da articolare poi ai sensi dell'articolo 7 del Metodo. In tal modo la tariffa di prima applicazione è rappresentata dal valore minore tra la tariffa reale media e la corrispondente tariffa limite, mentre dal secondo esercizio della gestione unificata il limite massimo della tariffa è rappresentato dalla tariffa applicata nell'esercizio precedente opportunamente rivalutata e adeguatamente ridotta del coefficiente di miglioramento dell'efficienza; senza che risultino però esplicitate le componenti "aggiustate" (costi operativi, ammortamenti e remunerazione del capitale) che vanno a determinare le tariffe applicate.

Per dare conto della dinamica tariffaria contenuta nei 39 Piani d'Ambito analizzati, si riporta nella tabella che segue lo sviluppo temporale della tariffa reale media di Ambito, nonché il valore relativo alla tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti (indicata con l'abbreviazione TMPP), calcolata ai sensi dell'articolo 4 del Metodo esaminato.

Tabella 40 - Sviluppo della tariffa reale media (€/mc)

Ambito	TMPP	1° anno	5° anno	10° anno	15° anno	20° anno
ATO 2 – Biellese, Vercellese, Casalese	0,87	0,98	1,12	1,23	1,25	1,08
ATO 3 – Torinese	0,63	0,84	0,90	n.d.	n.d.	n.d.
ATO 5 – Astigiano Monferrato	1,81	1,13	1,27	1,53	1,65	1,64

Ambito	TMPP	1° anno	5° anno	10° anno	15° anno	20° anno
ATO 6 – Alessandrino	0,81	0,88	1,10	1,37	1,51	1,57
ATO – Valle del Chiampo	0,58	0,70	0,96	1,22	1,56	1,46
ATO 1 – Toscana Nord	0,70	0,83	1,01	1,29	1,50	1,50
ATO 2 – Basso Valdarno	1,16	1,19	1,38	1,69	1,95	1,92
ATO 3 – Medio Valdarno	1,10	1,08	1,31	1,62	1,58	1,44
ATO 4 – Alto Valdarno	0,98	0,98	1,26	1,70	2,05	1,94
ATO 5 – Toscana Costa	1,09	1,04	1,25	1,39	1,41	1,24
ATO 6 – Ombrone	0,96	0,99	1,22	1,35	1,28	1,18
ATO 1 - Perugia	0,97	1,06	1,26	1,36	1,37	1,37
ATO 2 - Terni	0,98	0,98	1,10	1,26	1,20	1,12
ATO 3 – Foligno	0,98	0,95	1,13	1,30	1,35	1,25
ATO 2 - Roma	0,72	0,82	0,86	0,94	1,01	1,05
ATO 4 – Latina	0,94	0,87	1,00	1,12	1,11	0,97
ATO 5 – Frosinone	1,13	0,84	0,97	1,14	1,26	1,21
ATO 3 – Peligno Alto Sangro	0,97	0,99	1,26	1,43	1,45	1,42
ATO 4 – Pescarese	0,97	0,90	1,06	1,22	1,18	1,05
ATO 5 – Teramano	1,10	1,18	1,38	1,52	1,61	1,50
ATO 6 – Chetino	0,90	0,97	1,15	1,47	1,35	1,35
ATO 3 – Sarnese Vesuviano	0,84	0,82	0,97	1,09	1,17	1,21
ATO 4 – Sele	0,92	0,96	1,10	1,32	1,32	1,31
ATO - Unico Basilicata	0,95	1,02	1,11	1,35	1,34	1,30
ATO 1 – Cosenza	0,82	0,89	1,07	1,35	1,65	1,71
ATO 2 – Catanzaro	0,97	1,03	1,21	1,43	1,65	1,79
ATO 3 – Crotone	0,93	0,99	1,19	1,50	1,78	1,83
ATO 4 – Vibo Valentia	0,93	1,00	1,20	1,53	1,85	1,92
ATO 5 – Reggio Calabria	0,92	0,92	0,96	1,12	1,18	1,11
ATO 1 - Palermo	1,19	1,24	1,25	1,28	1,26	1,26
ATO 2 – Catania	0,85	0,69	0,88	1,11	1,27	1,27
ATO 3 – Messina	0,94	1,00	1,18	1,34	1,46	1,46
ATO 4 – Ragusa	0,92	0,99	1,17	1,40	1,43	1,42
ATO 5 – Siracusa	0,77	0,84	1,02	1,25	1,35	1,44
ATO 6 – Enna	1,39	1,49	1,78	1,85	1,90	1,96
ATO 7 – Agrigento	1,11	1,20	1,46	1,59	1,66	1,63
ATO 8 – Caltanissetta	1,13	1,21	1,47	1,88	1,95	1,94
ATO 9 – Trapani	1,00	1,07	1,30	1,45	1,56	1,51
ATO - Sardegna	1,00	1,07	1,21	1,38	1,50	1,52
Media ponderata sul volume erogato	**0,88**	**0,93**	**1,06**	**1,26**	**1,34**	**1,33**

La numerosità dei piani considerati permette di sviluppare alcune considerazioni sugli sviluppi tariffari previsti nelle diverse aree del paese, sulla base dei valori riportati nella successiva Tabella 41, nella quale si sono calcolate le medie ponderate delle tariffe rispetto alle previsioni di evoluzione del volume erogato.

Tabella 41 - Sviluppo della tariffa reale media per aree di riferimento (€/mc)

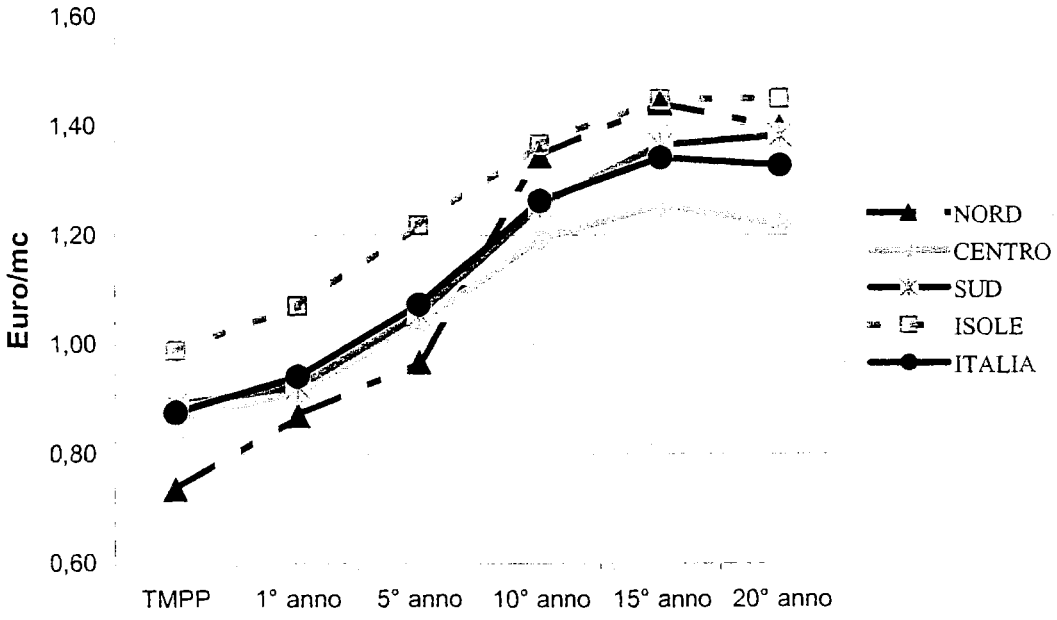
Area di riferimento	TMPP	1° anno	5° anno	10° anno	15° anno	20° anno
NORD	0,74	0,87	0,97	1,34	1,44	1,40
CENTRO	0,87	0,91	1,04	1,19	1,26	1,22
SUD	0,89	0,92	1,05	1,25	1,36	1,38
ISOLE	0,99	1,01	1,18	1,35	1,44	1,44
ITALIA	**0,88**	**0,93**	**1,06**	**1,26**	**1,34**	**1,33**

Il primo dato di carattere generale che emerge è che l'implementazione della riforma comporta una crescita della tariffa in media pari a circa il 6%, passando da 0,88 € a 0,93 €, mentre nel medio-lungo periodo l'incremento atteso è ben più rilevante, risultando pari a circa il 53% al 15° anno. Un secondo aspetto di rilievo è che nel Sud e nelle Isole

gli sviluppi tariffari presentano valori mediamente più elevati rispetto alle altre aree del paese. Da una prima analisi concernente prevalentemente le previsioni sugli anni di avvio dell'attività ciò appare motivato essenzialmente dal divario nella previsione dei costi operativi di progetto che in alcune realtà sono i soli oneri computati in tariffa. Inoltre, si può confermare che la dinamica tariffaria produce il valore massimo entro il 15° anno di affidamento, tranne che nel caso del Sud e delle Isole, nei quali il progressivo inserimento della spesa per investimento in tariffa, anche a fronte di previsioni improntate al recupero di efficienza nei costi operativi, comporta mediamente una lieve crescita tariffaria fino al 20° anno.

Si segnala poi, sempre in merito alla Tabella, che il dato riferito al Nord è quello dotato di una minore rappresentatività rispetto all'area cui si riferisce, essendo la percentuale della popolazione interessata dalla pianificazione piuttosto ridotta. Questo si riflette anche sul ridotto effetto dell'incremento tariffario riferito a quest'area sull'andamento della media nazionale. Quest'ultima, peraltro, si discosta progressivamente dai valori del Centro, in ragione di un minor peso di quest'ultimo negli anni in termini di volume erogato. Una rappresentazione grafica della evoluzione nel tempo dei fenomeni descritti è riportata nella seguente Figura 21.

Figura 21 - Evoluzione della tariffa per aree di riferimento



5 Affidamento e gestione del servizio

Il presente capitolo appare per la prima volta nella Relazione del Comitato. Grazie all'avanzamento della riforma, si può quest'anno riferire al Parlamento non solo sulle ricognizioni e i piani di ambito ma anche sugli affidamenti avvenuti (par. 5.1), sulla scelta da parte di alcuni gestori del socio privato (5.2) nonché sui rapporti delle autorità di ATO con i gestori, quali si manifestano *in nuce* nelle Convenzioni tipo elaborate dalle Regioni (5.3) e quali si prospettano negli esempi sin qui rilevati di Carte dei servizi (5.4

5.1 Modalità degli affidamenti effettuati

Come si è visto nel capitolo sullo stato di avanzamento della riforma, 25 degli 84 ambiti insediati hanno affidato il servizio idrico integrato, che ora investe pertanto un totale di circa 20 milioni di abitanti, pari al 35% della popolazione del Paese.

Le forme di affidamento prescelte sono state diverse. Lo spartiacque è, evidentemente, l'art.35 che considera l'affidamento a terzi, previo esperimento della gara ad evidenza pubblica, l'unico modo di scelta del gestore possibile e tuttavia ammette in via transitoria anche l'affidamento diretto. Dispone infatti il comma 5 di tale articolo che gli ATO possano affidare, entro 18 mesi dalla data in vigore della legge (dunque entro il 30 giugno 2003), il servizio idrico a società di capitali partecipate unicamente da enti locali facenti parte del loro stesso territorio per un periodo non superiore a 5 anni e non inferiore a 3. Entro 2 anni dall'affidamento gli enti locali azionisti devono procedere ad una gara ad evidenza pubblica per la scelta di un socio privato che entri a far parte della società affidataria, con una quota non inferiore al 40% del capitale.

La gara per la concessione a terzi, tuttavia, è stata fatta solo da un ATO (quello di Frosinone, in Lazio), prima dell'emanazione dell'art.35.

Dei restanti 24, un solo ATO (Rimini) ha effettuato un affidamento diretto transitorio salvaguardando due S.p.A. preesistenti per un periodo transitorio di 10 e 3 anni., secondo quanto consentito dalla legge regionale dell'Emilia Romagna e non secondo quanto previsto dalla L:36/94 per il s.i.i.

Dei 23 ambiti che hanno posto in essere l'affidamento diretto, 8 hanno fatto l'affidamento diretto a S.p.A. a totale capitale pubblico. Di questi solo in Puglia l'affidamento è avvenuto prima dell'entrata in vigore dell'art.35.

Dei 15 ambiti che hanno effettuato un affidamento diretto a S.p.A. mista a prevalente capitale pubblico, 10 hanno affidato prima dell'entrata in vigore dell'art.35 mentre 3 ambiti hanno posto in essere l'affidamento transitorio di cui al comma 5. Due ambiti, infine, hanno affidato il s.i.i. per un periodo superiore a quello di cui al comma 5 in vigenza dell'art.35.

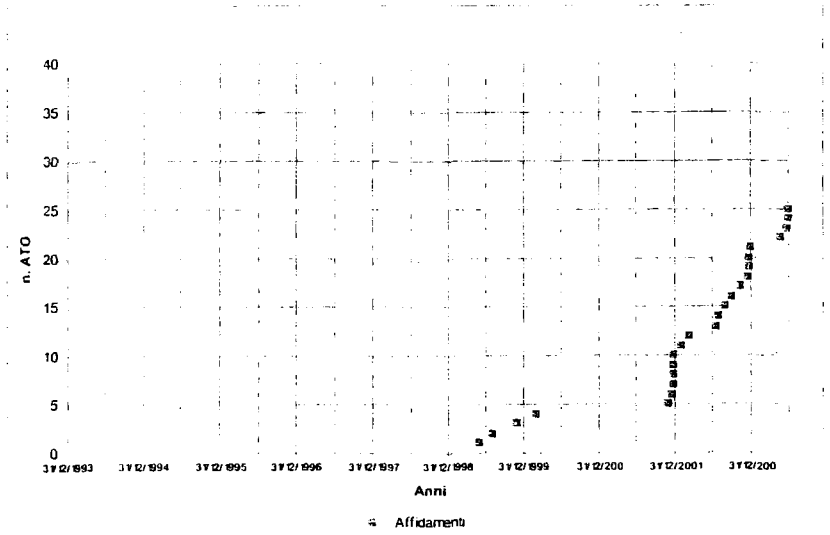
Due commenti al riguardo. Innanzitutto, appare di tutta evidenza la diffusa ostilità delle autorità di ATO nei riguardi della gara per l'affidamento del servizio; e ciò, come si dirà meglio in altra parte della Relazione, desta preoccupazioni sull'ulteriore avanzamento della riforma in uno scenario che prevede la gara come unico metodo di affidamento. In secondo luogo, va registrato l'impatto del suddetto comma 5.

A prescindere dai problemi interpretativi che ha posto e dei già menzionati rilievi critici della Commissione europea, è chiaro che lo scopo di questo comma era quello di evitare rallentamenti dovuti al passaggio dal vecchio al nuovo regime di affidamento dei

servizi a rilevanza industriale e di dare, anzi, un'accelerazione all'attuazione della riforma tramite la previsione di un periodo relativamente breve in cui porre in essere gli affidamenti transitori.

A questa funzione il comma 5 pare aver ottemperato, come emerge dalla figura qui di seguito che mostra un picco negli affidamenti posti in essere tra gennaio 2002 e giugno di quest'anno: 12 ambiti hanno proceduto ad affidamenti transitori, immediatamente preceduti da 8 affidamenti avvenuti nei due mesi precedenti l'emanazione della legge.

Figura 22 - Gli affidamenti degli ATO al 30 giugno 2003



5.2 La gara per il socio privato

Alcuni tra i gestori che hanno avuto l'affidamento diretto hanno proceduto alla scelta del socio privato attraverso una gara ad evidenza pubblica. La disponibilità di un'analisi dei bandi di gara, pubblicata recentemente[35], ci consente di fare alcune considerazioni concernenti sia il grado di apertura alla concorrenza per il mercato che i benefici che da questo possono derivare all'utente del servizio idrico. I bandi di gara offrono l'occasione anche per alcuni approfondimenti sulle recenti innovazioni normative introdotte con il D.M. 22 novembre 2001 e con l'articolo 35 della legge 448/2001.

Gli ambiti considerati sono tra loro piuttosto disomogenei quanto a popolazione residente e superficie, come risulta dalla successiva Tabella 42**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**.

Tabella 42 – Popolazione residente, superficie, volume erogato, estensione e dotazione pro capite delle reti di acquedotto e fognatura, investimenti previsti negli ATO esaminati

	Toscana – AATO 2 Basso Valdarno	Toscana – AATO 3 Medio Valdarno	Toscana – AATO 4 Alto Valdarno	Toscana - AATO 6 Ombrone	Umbria – ATO 2 Terni	Lazio – ATO 4 Meridionale Latina	Campania – ATO 3 Sarnese Vesuviano
Popolazione residente	766.268	1.205.188	298.224	352.199	220.837	596.292	1.454.925
Comuni	64	50	37	51	32	38	76
[illegible]	3.605	3.726	3.262	7.144	1.953	2.498	897

[35] Bardelli, L., Peruzzi, P., Sbandati, A. (2002). Il privato lo scelgo così. Differenze e analogie tra sette bandi di gara pubblicati dagli ATO per l'individuazione del partner che gestirà i servizi idrici. In: NET Economia dei servizi pubblici locali, anno IX, numero 27, Novembre – dicembre 2002.

	Toscana – AATO 2 Basso Valdarno	Toscana – AATO 3 Medio Valdarno	Toscana – AATO 4 Alto Valdarno	Toscana - AATO 6 Ombrone	Umbria – ATO 2 Terni	Lazio – ATO 4 Meridionale Latina	Campania – ATO 3 Sarnese Vesuviano
Densità (abitanti /Kmq)	213	323	91	49	113	239	1.621
Volume erogato previsto per il primo esercizio (mc x 1.000)	50.279	91.600	19.449	27.931	19.216	39.915	98.221
Km rete di acquedotto	6.614	6.364	1.947	2.186	2.295	2.504	4.007
Km rete di fognatura	2.256	3.703	1.140	1.343	690	1.252	1.689
metri/abitanti rete	8,6	5,3	6,5	6,1	10,4	4,2	2,8
metri/ abitanti rete	2,9	3,1	3,8	3,8	3,1	2,1	1,2
Investimenti previsti per l'intero periodo (€ x 1.000)	605.680	807.720	186.570	422.230	173.349	336.090	1.395.655
Investimenti pro capite	790	670	625	1.199	785	564	884

Fonte: elaborazione sui piani di Ambito

In relazione al tipo di procedura, si può fare riferimento alla distinzione utilizzata dalle direttive europee in materia di appalti pubblici, che descrivono tre diversi tipi di procedure:

- aperta, in cui l'amministrazione aggiudicatrice fissa i requisiti di ammissione, accetta ed esamina tutte le offerte pervenute da parte di imprese che li soddisfano;
- ristretta, in cui possono partecipare soltanto le imprese espressamente invitate dall'amministrazione aggiudicatrice, eventualmente rientranti tra quelle che soddisfano una serie di criteri resi noti nel bando;
- negoziata, in cui l'amministrazione aggiudicatrice può consultare diverse imprese di sua scelta e discutere con una o più di loro i termini del contratto[36].

Le prime due sono procedure generali, mentre la terza è utilizzabile soltanto nei casi espressamente previsti e deve comunque essere preceduta, salvo casi eccezionali e specificati nella direttiva, da un bando di gara[37]. Quindi ciò che distingue la procedura aperta dalle altre due è la mancanza del potere attribuito all'amministrazione aggiudicatrice di selezionare i candidati, mentre ciò che differenzia le prime due dalla procedura negoziata è la flessibilità della scelta, non rigidamente ancorata in quest'ultima alla comparazione di offerte formali.

Si osservi inoltre che nel D.M. 22 novembre 2001 la procedura per la selezione del concessionario della gestione del servizio idrico integrato è aperta, nell'intento di dare l'impulso massimo possibile alla concorrenza per il mercato nel settore. Questa impostazione viene poi adeguatamente completata, come risulterà evidente in seguito, dall'adozione di soglie di ammissione non particolarmente restrittive in rapporto alle realtà gestionali attualmente operanti in Italia. Anche i casi esaminati presentano una scelta prevalente per la procedura aperta rispetto a quella ristretta, come risulta dall'esame della successiva Tabella 43**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**.

[36] Si veda direttiva 93/37 art. 1, lett. e, f, g.
[37] Si veda direttiva 93/37, art. 7.2-3.

Tabella 43 – Società affidatarie, procedure adottate e quote messe a gara

Ambito	Affidamento avvenuto prima o dopo la procedura di gara	Società affidataria del s.i.i.	Procedura di gara	Quota del capitale messa a gara (%)
Toscana – ATO 2 Basso Valdarno	Prima	Acque S.p.A	Ristretta con lettera d'invito	45
Toscana ATO 3 Medio Valdarno	Prima	Publiacqua S.p.A	Ristretta con lettera d'invito	40
Toscana ATO 4 Alto Valdarno	Dopo	Nuove Acque S.p.A.	Aperta. Pubblico incanto	46
Toscana ATO 6 Ombrone	Prima	Acquedotto del Fiora S.p.A.	Aperta. Pubblico incanto	40
Umbria – ATO 2 Terni	Dopo	Valle umbra servizi S.p.A.	Aperta – Pubblico incanto	24
Lazio – ATO 4 Meridionale Latina	Dopo	Acqualatina S.p.A.	Aperta. Pubblico incanto	49
Campania – ATO 3 Sarnese Vesuviano	Prima	G.O.R.I. S.p.A.	Aperta. Pubblico incanto	19

Fonte: elaborazioni sui bandi pubblicati e in corso di pubblicazione

Riguardo alla percentuale di capitale messa a gara, si rileva una sostanziale convergenza su quote pari o superiori al 40%, poiché solo l'ATO 2 Umbria e l'ATO 3 della Campania hanno selezionato un partner privato per una partecipazione azionaria inferiore, rispettivamente del 24% e del 19%.

Per quanto riguarda i criteri di ammissione, i parametri di riferimento sono pressoché simili per tutti gli ambiti. Ai partecipanti si richiede di aver gestito i servizi idrici per un certo numero di abitanti, di avere un determinato fatturato derivante dalla gestione degli stessi servizi, di avere un certo ammontare di patrimonio netto. In alcuni è richiesta inoltre la disponibilità di linee di credito, infine, per in tutti è richiesta una fideiussione per la partecipazione alla gara. Popolazione servita, fatturato e patrimonio netto, e in alcuni casi disponibilità di credito per finanziare gli investimenti del Piano d'Ambito costituisco i principali requisiti di ammissione.

La misura o l'entità dei requisiti non è tuttavia altrettanto omogenea. Generalmente i requisiti di ammissione sono definiti con riferimento alle grandezze più significative del servizio che viene messo a gara. Al partecipante viene richiesto di avere una esperienza o una capacità di gestione che in una certa misura proporzionale a quella che dovrà affrontare la società a cui viene affidato il servizio e per la quale gareggia per ottenere una quota della proprietà. La comparazione ha quindi come riferimento il rapporto fra il valore richiesto del requisito e quello che caratterizza l'Ambito per le sue grandezze (popolazione) e le previsioni contenute nel Piano (fatturato, investimenti, finanziamenti).

Anche il D.M. 22 novembre 2001, nel definire i criteri di ammissione, fa riferimento alla popolazione servita e al fatturato, stabilendo una precisa modalità di calcolo con riferimento alla popolazione dell'Ambito e al fatturato previsto dal Piano per il primo anno di gestione. Il criterio che emerge dalle modalità di calcolo del D.M. è quello di definire soglie di ammissione basse, in modo da ottenere un numero maggiore di concorrenti e facilitare così lo sviluppo della pressione concorrenziale a vantaggio dell'efficacia delle procedure di gara.

La disponibilità dei dati della popolazione e dei dati relativi alla previsione del fatturato del primo anno contenuti nei Piani di Ambito, ci consente di comparare i

requisiti previsti dai diversi ambiti con quelli che scaturirebbero dall'applicazione, in ciascun Ambito, dei criteri previsti dal D.M.. Se guardiamo i dati relativi al criterio della popolazione, le soglie previste dal D.M. sono generalmente più basse di quelle previste dagli ambiti. Se si esclude l'Ambito di Latina, tutti gli altri hanno utilizzato soglie di ammissione più elevate. I valori più alti si hanno per l'Ambito dell'Alto Valdarno[38] con una richiesta di popolazione servita di 400.000 abitanti contro i 118.999 che deriverebbero dall'applicazione dei calcoli previsti dal D.M..

I dati relativi al criterio del fatturato minimo confermano che gli ambiti hanno adottato soglie più elevate di quelle previste dal D.M. Il dato più macroscopico è quello dell'Ambito dell'Alto Valdarno con 77 milioni contro i 8,5 che si sarebbero ottenuti dall'applicazione dei calcoli previsti dal D.M. Anche per gli ATO dell'Ombrone e di Latina le soglie previste dai bandi per il fatturato sono assai più elevate di quelle previste dal D.M..

Una delle condizioni affinché la gara consenta di sviluppare il massimo della pressione concorrenziale, è sicuramente quella di assicurare il maggior numero possibile di concorrenti. La definizione di una soglia più o meno elevata dei criteri di ammissione condiziona il numero dei partecipanti e, di conseguenza, contribuisce a determinare il livello di pressione concorrenziale. Pur non essendo possibile stabilire una relazione diretta fra il numero dei partecipanti e il livello di pressione concorrenziale, la stima dei potenziali partecipanti può rappresentare una prima approssimazione dell'efficacia della procedura di gara.

La disponibilità del data base relativo ai dati delle sole delle aziende pubbliche italiane[39] che operano nel settore dei servizi pubblici locali, ci consente di effettuare una prima stima[40]. Applicando i criteri di ammissione, nelle loro specificazioni quantitative e temporali, relativamente alla popolazione servita e al fatturato minimo, si ottengono i dati sintetizzati nella **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**.Tabella 44.

[38] A questo proposito è utile ricordare che la gara per la scelta del socio privato è stata effettuata per l'Ambito dell'Alto Valdarno prima che dell'emanazione del DM.

[39] Confservizi Cispel. Compendio Statistico, anni 1998, 1999, 2000.

[40] Si tratta di una stima per difetto, in quanto si prendono in considerazione le sole aziende italiane.

Tabella 44 –Requisiti dei bandi, requisiti ex D.M. 22/11/2001 e numero aziende italiane con i requisiti richiesti - Sintesi

ATO	unità di misura	Toscana – AATO 3 Medio Valdarno	Toscana – AATO 2 Basso Valdarno	Toscana - AATO 4 Alto Valdarno	Toscana – AATO 6 Ombrone	Umbria – ATO 2 Terni	Lazio – ATO 4 Meridionale Latina	Campania – ATO 3 Sarnese Vesuviano
Popolazione dell'ATO di riferimento	unità	1,207,359	766,179	297,497	354,269	220.837	596,292	1.454.925
Popolazione servita	unità	500,000	400,000	400.000	150,000	220.000	200.000	1.000.000
Numero imprese italiane con requisito	unità	**7**	**10**	**8**	**18**	**18**	**16**	**3**
Popolazione minima ex D.M. 22 novembre 2001	unità	320.736	269.854	118.999	141.708	88.335	218.888	345.493
Numero imprese italiane con requisito	unità	**11**	**13**	**26**	**23**	**30**	**18**	**9**
Fatturato previsto dal Piano di Ambito per il primo anno	ml. €	96,7	56,6	21,6	31,8	18,7	39	80,4
Fatturato realizzato nel s.i.i.	ml. €	25	20	77	10	25,8	19	46
Numero imprese italiane con requisito	ml. €	**10**	**13**	**7**	**27**	**10**	**14**	**6**
Fatturato minimo ex D.M. 22 novembre 2001	ml. €	19,7	15,7	8,5	11,5	7.5	13,7	18,0
Numero imprese italiane con requisito	ml. €	**14**	**17**	**34**	**23**	**35**	**19**	**15**

Fonte: elaborazioni sui bandi pubblicati e in corso di pubblicazione

Naturalmente alle soglie più elevate dei bandi rispetto a quelle del D.M., corrispondono un numero inferiore di potenziali partecipanti. Tale differenza è più accentuata per l'Ambito dell'Alto Valdarno (8 contro i 26 del D.M.) ma, seppure in misura diversa, è significativa anche per gli altri ambiti.

Differenze analoghe si presentano per i criteri di ammissione relative al fatturato minimo. Il numero delle imprese è tuttavia maggiore, sia che ci si riferisca alle soglie dei bandi, che a quelle del D.M.

La differenza maggiore riguarda ancora l'Ambito dell'Alto Valdarno (7 contro i 34 del D.M.). L'applicazione contemporanea dei due criteri porta, ovviamente, a prevalere quello più restrittivo e quindi quello relativo alla popolazione servita.

All'esperienza pionieristica dell'Ambito dell'Alto Valdarno, che per primo ha affrontato la gara per la scelta del socio privato, dove hanno prevalso criteri di ammissione più elevati degli elementi che caratterizzano l'Ambito (popolazione e fatturato previsto), seguono quelle degli altri ambiti per i quali le soglie di ammissione sono inferiori a quelle proprie ma ancora elevate rispetto a quelle previste dal D.M..

Per quanto riguarda la valutazione delle offerte, l'esame della successiva Tabella 45**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** evidenzia una scelta largamente prevalente per il criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Come noto, tuttavia, l'adozione di tale criterio non implica automaticamente un'univoca identificazione dei parametri adottati, poiché di volta in volta può essere impiegato un diverso peso per la componente tecnica dell'offerta o per quella economica. I dati riportati supportano tale considerazione, poiché si ha una offerta economica che pesa per l'80% negli ATO 2 e 3 della Toscana, mentre è solo pari ad 1/3 nel caso dell'ATO 4 del Lazio e del 30% nel caso dell'ATO 2 Umbria.

Inoltre, la cosiddetta "offerta economica" può essere riferita ad aspetti molto diversi tra loro ed in parte anche confliggenti: infatti può riguardare sia la riduzione della tariffa da praticare all'utenza (espressamente citata tra i criteri solo nella procedura dell'ATO 4 del Lazio e dell'ATO 2 dell'Umbria), sia la valorizzazione della quota di capitale da cedere. In merito all'offerta economica, si deve comunque segnalare una particolare attenzione da parte delle amministrazioni aggiudicatici rispetto al tema della solidità patrimoniale del gestore costituito o costituendo, che pone sovente in secondo piano l'aspetto della riduzione della tariffa. Il caso limite di questo approccio è rappresentato dall'ATO 6 della Toscana, nel quale l'unico criterio di valutazione è il massimo sovrapprezzo azionario. Si può inoltre osservare, in breve, che il criterio di valutazione adottato da tale ATO esclude la possibilità di indirizzare in modo diretto la pressione competitiva in fase di gara nella direzione di rendere più efficiente la gestione, non essendo richiesto ai partecipanti di formulare proposte al riguardo. Questo limite può essere tuttavia mitigato ex-post, qualora il concorrente che si aggiudica la gara deve riuscire a rendere proficua una partecipazione che ha acquisito in base ad una offerta risultata superiore a quella dei concorrenti, e può farlo solo mediante adeguati miglioramenti di efficienza. Tuttavia, tali dinamiche virtuose difficilmente possono essere destinate, anche in parte, a beneficio dell'utenza, poiché vi è la possibilità di ridurre l'incentivo del socio a perseguirle.

Tabella 45 – Valutazione delle offerte

Ambito	Criteri di valutazione delle offerte	Peso offerta tecnica	Peso offerta economica	Altro	Previsione di trattativa migliorativa
Toscana – ATO 2 Basso Valdarno	Offerta economicamente più vantaggiosa	20/100	80/100	-	Si
Toscana – ATO 3 Medio Valdarno	Offerta economicamente più vantaggiosa	20/100	80/100	-	Si
Toscana – ATO 4 Alto Valdarno	Offerta economicamente più vantaggiosa	50/100		50/100	Si
Toscana – ATO 6 Ombrone	Miglior prezzo: sovrapprezzo azioni	-	100/100	-	No
Umbria – ATO 2 Terni	Offerta economicamente più vantaggiosa	70/100	30/100	-	No
Lazio – ATO 4 Meridionale Latina	Offerta economicamente più vantaggiosa	100/150	50/150	-	No
Campania – ATO 3 Sarnese Vesuviano	Offerta economicamente più vantaggiosa	35/100	45/100	20/100	Si

Fonte: elaborazioni sui bandi pubblicati e in corso di pubblicazione

Da questo primo esame emerge una netta differenza rispetto ai criteri formulati nel D.M. 22 novembre 2001, nel quale si stabilisce che il criterio di carattere economico della minimizzazione del montante delle entrate tariffarie previsto per l'intero arco della concessione abbia un peso non inferiore all'insieme degli altri criteri di tipo tecnico, organizzativo e ambientale. Tale netta differenza non può che tradursi in una minore efficacia delle procedure descritte rispetto a quella prevista dal citato D.M. nel perseguimento dell'obiettivo della tutela dell'utenza.

Un'ulteriore considerazione deve essere fatta rispetto alla voce "altro", nella quale si sono riportati i pesi dei criteri di valutazione fondati essenzialmente sulle esperienze di gestione pregresse, notoriamente invarianti rispetto alla pressione competitiva. Sebbene sia comprensibile la necessità di individuare un partner gestionale dotato di adeguate esperienze pregresse, non si può fare a meno di osservare come tale esigenza debba essere soddisfatta mediante una idonea definizione dei criteri di ammissione alla procedura di gara.

5.3 Le Convenzioni tipo approvate dalle Regioni

Le Convenzioni tipo, chiamate a definire il prototipo del *"contratto di servizio"* fra l'Autorità di Ambito e il soggetto gestore del servizio idrico integrato, sono un tassello fondamentale del processo di attuazione della legge 36/94. Il *"contratto di servizio"* denominato dalla stessa legge *"convenzione di gestione"*, da stipulare *"in conformità"*, *"sulla base"* o *"secondo lo schema"* della Convenzione tipo, ha infatti un ruolo chiave sia nella attivazione che nel successivo funzionamento del servizio.

La legge 36/94 stabilisce che sono le Regioni ad adottare la Convenzione tipo e il relativo Disciplinare per regolare i rapporti fra gli Enti locali e il gestore del servizio idrico integrato. In coerenza con il suo carattere di legge di principi ed indirizzi la legge si limita poi ad indicare i contenuti minimi e a individuare alcuni elementi significativi che la Convenzione tipo deve contenere. Per le stesse ragioni non interviene sulle modalità con cui essa deve essere adottata, lasciando alle Regioni piena autonomia al riguardo.

La specifica ricognizione in merito alle Convenzioni tipo, realizzata lo scorso anno dal Comitato, con il censimento e l'esame degli adempimenti compiuti dalle Regioni, ha

consentito di acquisire ulteriori e significativi elementi di valutazione sullo stato di avanzamento del processo di riforma dei servizi idrici. L'analisi, anche in termini comparativi, delle disposizioni e dei contenuti delle Convenzioni tipo adottate dalle Regioni ha consentito, in particolare, sia di verificare come siano stati recepiti e attuati i principi e gli indirizzi dettati in merito dalla legge 36/94 e confermati nelle disposizioni statali emanate in attuazione della medesima (in particolare nel DPCM 4 marzo 1996 e nel DM 1 1gosto 1996), sia di valutare la capacità e l'efficacia delle stesse Convenzioni tipo di promuovere ed orientare la stesura e la stipula delle *"convenzione di gestione"* da parte delle Autorità di Ambito.

Le Regioni hanno generalmente stabilito le modalità di adozione delle Convenzioni tipo e del Disciplinare con la legge attuativa della legge statale 36/94 che, fra l'altro, era chiamata a delimitare gli Ambiti Territoriali Ottimali e a configurare il Servizio Idrico Integrato nella regione. Tutte le Regioni hanno approvato questa legge, tranne la Regione Trentino-Alto Adige esentata dal farlo per effetto di una sentenza della Corte Costituzionale.

I modi prescelti per la definizione e l'adozione delle Convenzioni tipo sono stati diversi. Due Regioni lo hanno fatto direttamente con la legge, tredici hanno stabilito che l'adozione della Convenzione tipo e del Disciplinare tecnico avvenisse con atto successivo: tre di queste con delibera del Consiglio regionale e le altre dieci con delibera della Giunta. Le leggi di tre Regioni non contengono nessuna indicazione in merito a queste modalità di adozione. Una regione infine, la Sardegna, non ha previsto l'adozione preventiva della Convenzione tipo, limitandosi a stabilire che la Giunta regionale approva la convenzione predisposta dall'Autorità dell'unico ambito regionale.

Delle diciannove Regioni che sono tenute a farlo, solo dodici avevano adottato la Convenzione tipo al 30 settembre 2002. Esse sono: Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto.

5.3.1 Analisi delle Convenzioni tipo

Le dodici Convenzioni tipo approvate e disponibili costituiscono un campione significativo per una analisi su come la normativa regionale ha recepito e attuato la legge 36/94 e per una prima valutazione di quanto le stesse Convenzioni tipo sono in grado di orientare e incidere sulla stipula delle *"convenzione di gestione"* al fine di garantire efficacia, efficienza ed economicità al funzionamento del Servizio Idrico Integrato.

E' da dire che molte delle Regioni adempienti hanno adottato la Convenzione tipo in tempi ormai lontani, di poco successivi all'entrata in vigore della legge 36/94. Questo segnala che la volontà delle Regioni era di mettere tempestivamente a disposizione degli Enti locali questo strumento per favorire e sollecitare una rapida attivazione del Servizio Idrico Integrato, ma anche che l'adozione delle Convenzioni tipo è avvenuta senza la possibilità di una verifica con concrete esperienze.

Una verifica che comincia, invece, ad essere oggi possibile alla luce delle prime esperienze di affidamento e di gestione in 25 ambiti che, completato il percorso di organizzazione del nuovo servizio, sono giunti a stipulare la *"convenzione di gestione"*.

D'altra parte, sono solo le esperienze compiute in questi anni, prima nel riordino e nella riorganizzazione dei servizi, ora con gli affidamenti e l'avvio delle nuove gestioni, che consentono di individuare con più sicurezza e cognizione i requisiti a cui devono rispondere le Convenzioni tipo, nonché i *"contratti di servizio"* che da esse derivano,

per garantire efficacia e buon funzionamento al servizio idrico integrato. Essi possono, schematicamente, essere così indicati:

- dare certezza al committente istituzionale, ovvero l'Autorità di Ambito, del pieno realizzarsi degli obiettivi, qualitativi e quantitativi, stabiliti con il Piano d'Ambito e di cui deve rispondere sia agli Enti locali, sia ai cittadini-utenti;

- dare condizione di certezza e stabilità al soggetto gestore, affinché possa svolgere in modo profittevole la sua attività imprenditoriale in un quadro di regole che consenta agli utenti e alla comunità di beneficiare della gestione e dell'innovazione industriale del servizio e impedisca gli indebiti vantaggi della condizione di monopolio;

- prevedere modalità e strumenti operativi per favorire, pur in una chiara distinzioni dei ruoli, un rapporto di collaborazione e cooperazione fra Autorità di Ambito e Gestore, al fine di un generale e reciprocamente vantaggioso recupero di efficienza, efficacia ed economicità nel funzionamento e nell'erogazione del servizio.

Anche per questo, la ricognizione e l'analisi compiuta dal Comitato di vigilanza sulle Convenzioni tipo può essere funzionale a un duplice obiettivo: sollecitare le Regioni che ancora non l'hanno fatto a procedere all'adozione della Convenzione tipo, rappresentando questa una condizione affinché anche in quelle realtà si acceleri e si completi il percorso di costituzione del servizio idrico integrato; fornire elementi conoscitivi e valutazioni utili per un'eventuale revisione ed aggiornamento delle Convenzioni tipo già adottate e, comunque, per contribuire a una riflessione utile a perfezionare i contenuti e l'efficacia delle stesse convenzioni e, più in generale, dell'impianto regolativo del servizio.

Le novità introdotte dall'art.35 della legge 448/2001 e da altri successivi provvedimenti hanno, del resto, reso attuale l'eventualità ed opportunità di una rivisitazione delle Convenzioni tipo. Con il ricorso alla gara per l'affidamento del servizio, ad esempio, la definizione di diversi aspetti del rapporto contrattuale diventa oggetto della competizione e dovrà essere risolta dal suo esito. Questo comporta, da una parte, che sia definita una preventiva *"proposta di contratto di servizio"*, con una puntuale ed esaustiva rappresentazione dei diritti e dei doveri del gestore in merito a tutti gli aspetti di organizzazione e funzionamento del servizio idrico integrato e, dall'altra, che sulla base degli esiti della gara si stipuli una *"convenzione di gestione"* idonea a garantirne il rispetto nel concreto esercizio della gestione.

In quanto ai contenuti delle Convenzioni tipo finora adottate, essi possono essere valutati secondo due criteri fondamentali. Il primo riguarda il recepimento dei dettati della legge 36/94 e delle conseguenti disposizioni attuative, in particolare il recepimento dei requisiti minimi indicati dal secondo comma dell'art.11 della legge. Il secondo concerne la capacità e l'efficacia delle Convenzioni tipo di promuovere e orientare la stesura e la stipula delle *"convenzioni di gestione"* da parte delle Autorità di Ambito.

Le soluzioni adottate dalle Regioni, quanto alla struttura e all'articolazione delle Convenzioni tipo ed al loro carattere più o meno vincolante per le Autorità di Ambito nella stesura delle convenzioni di gestione, sono numerose e diverse.

Si va dal caso in cui la Convenzione tipo e il relativo Disciplinare Tecnico presentano una struttura complessa e ben articolata, volta a disciplinare tutti gli aspetti del rapporto contrattuale; a quello che vede la convenzione ridotta ad un semplice disciplinare contrattuale, senza l'adozione di un vero e proprio disciplinare tecnico. In altri casi ancora, gli elementi relativi al disciplinare tecnico sono direttamente inseriti

nella convenzione, con la possibilità di ulteriori specificazioni o della predisposizione di un disciplinare tecnico da parte delle Autorità di Ambito. La congruità e l'efficacia di queste diverse soluzioni dovranno essere valutate alla luce delle *"convenzioni di gestione"* che ciascuna Convenzione tipo genererà.

In quanto al carattere vincolante delle Convenzioni tipo si distinguono due fattispecie. La prima, più vicina e coerente al concetto di *"convenzione tipo"*, ammette esplicitamente o implicitamente che i contenuti proposti possano essere eventualmente integrati da parte delle Autorità di Ambito *"al fine di meglio circostanziare e regolare"* gli aspetti della gestione del servizio. La seconda, più rigida, si limita a stabilire che *"i rapporti fra le Autorità di Ambito e i soggetti gestori...sono regolati dalla Convenzione tipo e relativo Disciplinare"*.

Tutte le Convenzioni tipo adottate intervengono in materia di durata dell'affidamento, in ottemperanza al punto c) del secondo comma dell'art.11 della legge 36/94, andando, generalmente, a precisare in modo opportuno il momento da cui decorrono gli effetti contrattuali, che può essere diverso da quello della stipula della convenzione di gestione. Nella maggioranza dei casi è demandato all'Autorità di ambito di stabilire la durata effettiva dell'affidamento, in termini non comunque superiore a 30 anni, come stabilisce la legge. Fanno eccezione il caso della Toscana, che stabilisce una durata fissa di 25 anni, e quello dell'Emilia-Romagna che distingue fra affidamenti provvisori, con periodi di durata differenziati, e affidamento definitivo con la durata prevista dalla legge.

5.3.2 Aspetti tecnici e tariffari della gestione

Tre sono le questioni che meritano di essere segnalate: il rapporto con i Piani d'Ambito, la normativa riguardante la tariffa e la revisione tariffaria, il canone di concessione.

Il Piano d'Ambito – com'è noto – costituisce insieme un presupposto ed uno dei principali riferimenti ed allegati della *convenzione di gestione*. Con la stipula di quest'ultima, il gestore accetta gli obiettivi e gli obblighi che derivano dal Piano in materia di investimenti, di livello dei servizi e di tariffe. Le Convenzioni tipo dedicano quindi opportunamente spazio a queste problematiche.

Per quanto riguarda gli investimenti, in molte Convenzioni tipo l'attenzione è rivolta a vincolare il gestore a realizzare gli interventi programmati, non solo nei tempi, ma anche con le modalità stabilite dall'Autorità di Ambito. In questi casi sono a tal fine definiti quali siano gli interventi di manutenzione ordinaria e quelli di manutenzione straordinaria, programmati e imprevisti, nonché quali siano le nuove opere da realizzare.

Lo stretto legame tra gli interventi da realizzare e gli obiettivi da raggiungere è esplicitato, in alcune Convenzioni tipo, classificando gli interventi sotto forma di interventi strutturali e standard tecnici: una classificazione finalizzata a favorire e rendere più incisiva la verifica, da parte delle Autorità di Ambito, del raggiungimento degli obiettivi del Piano mediante l'esame degli indicatori abbinati ai progetti di intervento o alle opere da realizzare, che non sempre trova però una compiuta definizione nelle stesse Convenzioni tipo. Altre Regioni compiono una scelta più semplice e meno incisiva, affidando la verifica dell'attuazione di quanto previsto dal Piano ad una relazione annuale predisposta dal gestore. In questi casi non risulta affrontata e sviluppata, in particolare, la tematica delle varianti al programma degli interventi.

La questione dei livelli di servizio è generalmente affrontata dalle Convenzioni tipo in via generale, lasciando al Disciplinare tecnico la definizione dei singoli livelli, e spesso ci si limita a richiamare i livelli minimi di servizio, ovvero i livelli di qualità di cui ai DPCM 4 marzo 1996 e 27 gennaio 1994. Solo in alcune Convenzioni tipo viene fatta una differenziazione tra livello dei servizi esistenti al momento dell'affidamento e livelli-obiettivo da realizzare con l'attuazione del Piano d'Ambito.

Le Convenzioni tipo dedicano maggiore attenzione al capitolo della tariffa e della revisione tariffaria. In tutte è dedicato ad esso almeno un articolo, con intrecci e rimandi, a seconda dei casi, al Piano d'Ambito o al Disciplinare tecnico. La normativa non risulta però sempre adeguatamente articolata e pregnante.

La normativa sulla revisione tariffaria, che – va ricordato – è espressione del potere di controllo delle Autorità di Ambito, non è invece prevista in tutte le Convenzioni tipo; in molte ci si limita a riprodurre, in modo più o meno fedele, il testo degli articolo 8 e 9 del D.M. 1 agosto 1996.

La questione principale che per questa tematica emerge dall'esame delle Convenzioni tipo è, comunque, quella del *"canone di concessione"*. Nonostante non sia previsto da alcuna norma della legge 36/94 e risulti in contrasto con il *"Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato"* di cui al D.M. 1 agosto 1996, tutte le Convenzioni tipo prevedono, infatti, il pagamento, da parte del gestore all'Autorità di Ambito, di un canone annuo da distribuire fra i comuni dell'ambito. In alcune è poi previsto che esso possa essere aggiornato annualmente, e in altre che il mancato pagamento porti alla risoluzione immediata della convenzione.

5.3.3 L'attività di verifica e controllo

Si fa riferimento per queste attività ai poteri attribuiti all'Autorità di Ambito e agli obblighi imposti al gestore ai sensi del D.M. 1 agosto 1996 e alla Carta dei Servizi.

Generalmente le Convenzioni tipo provvedono a una definizione, più o meno dettagliata, dei poteri dell'Autorità di Ambito. Alcune di esse distinguono fra poteri di indirizzo e programmazione e poteri di verifica e controllo in senso stretto.

Fra i primi si prevedono, ad esempio, l'emanazione di direttive e il ricorso ad atti interpretativi. Questi ultimi possono rappresentare importanti e utili strumenti a disposizione delle Autorità di Ambito per chiarire le modalità di gestione del servizio da parte del gestore e correggere eventuali fraintendimenti, anche e soprattutto a garanzia degli utenti.

Per l'esercizio dei poteri di controllo da parte delle Autorità di Ambito, le modalità previste dalle Convenzioni tipo sono diverse: possibilità di compiere ispezioni, di richiedere informazioni sui diversi aspetti delle attività di gestione, di attivare controlli attraverso strumenti e procedure informatiche. In un caso si prevede anche che l'Autorità di Ambito possa esercitare la sua attività rilevando direttamente il grado di soddisfazione degli utenti relativo al servizio.

In un certo numero di Convenzioni tipo il tema del controllo è invece affrontato puntando maggiormente sulla definizione degli obblighi del gestore. In tal caso, largo spazio è dedicato agli obblighi di comunicazione, finalizzati a creare un flusso informativo tra gestore e Autorità di Ambito sugli aspetti fondamentali della gestione, sui quali dovrà incentrarsi il controllo. A questo riguardo è da segnalare l'efficacia che può derivare dalla scelta, fatta da due convenzioni, di specificare precisi indicatori

relativi ai livelli di qualità, agli standard organizzativi e alla realizzazione degli interventi, da utilizzare e a cui attenersi negli obblighi di comunicazione del gestore.

In questa parte delle Convenzioni tipo è normalmente collocata anche la normativa sulla Carta dei Servizi: scelta giustificata dal fatto che l'Autorità di Ambito è chiamata, come stabilisce il DPCM 29 aprile 1999, a vigilare e a garantire i *"livelli di qualità del prodotto e del servizio"* di cui la Carta è la principale espressione. Ai sensi dello stesso DPCM i contenuti della Carta devono essere oggetto di valutazione in sede di affidamento del servizio, e la stessa deve costituire uno degli allegati al *"contratto di servizio"*.

Tutte le Convenzioni tipo, tranne una, assolvono a questa prescrizione normativa. In alcune di esse si prevede che la Carta dei Servizi debba essere sottoposta a verifica annuale e che il mancato rispetto delle sue indicazioni valga come inadempimento parziale, tale da produrre penali a carico del gestore oltre che rimborsi a favore degli utenti. Altre convenzioni completano la regolamentazione con la previsione che eventuali modifiche alla Carta dei Servizi, tali da avere ripercussioni sulla tariffa, devono essere preventivamente concordate tra l'Autorità di Ambito e il gestore o che l'innalzamento dei livelli di servizio, dovuto al realizzarsi degli obiettivi del Piano d'Ambito, determina un aggiornamento della Carta stessa.

5.3.4 Garanzie e sanzioni

In tutte le Convenzioni tipo ricorre almeno un articolo sulle garanzie che impegnano il gestore al puntuale adempimento degli obblighi nascenti dalla convenzione e alla buona esecuzione del servizio. La normativa risulta però alquanto disomogenea e a volte incerta in riferimento ai modi e ai termini in cui tali garanzie devono essere prestate.

La sostituzione del gestore, nello svolgimento del servizio o nella realizzazione di singoli interventi, quale misura a carattere temporaneo necessaria per la tutela dell'interesse pubblico, è un altro istituto presente in tutte le Convenzioni tipo. In modo più o meno dettagliato, esse stabiliscono i casi in cui la misura è possibile e attribuiscono all'Autorità di Ambito la facoltà di provvedere direttamente o ricorrendo a soggetti da essa incaricati.

Le Convenzioni tipo trattano poi dell'inadempimento parziale. Espressione con la quale si intendono quelle inadempienze, commesse dal gestore nella conduzione del servizio e nel rapporto con l'Autorità di Ambito, che in ragione della gravità non sono, di per sé, tali da giustificare la risoluzione del rapporto, ma che potrebbero portare a questo effetto nel caso fossero ripetute e ricorrenti. Queste inadempienze danno luogo, in via generale, all'applicazione di penalità nei confronti del gestore. A tal fine, diverse Convenzioni tipo, distinguono tra mere irregolarità nello svolgimento delle attività e inadempimenti alle obbligazioni contrattuali. Nel primo caso, il gestore è tenuto ad eliminare le irregolarità nei termini prescritti, senza che si dia luogo, almeno in prima istanza, a penalizzazioni. Nel secondo, e in particolare per il mancato raggiungimento dei livelli di servizio o la mancata realizzazione degli interventi previsti dal Piano, il gestore è tenuto sia ad adempiere sia al pagamento delle penali, con i criteri che le stesse convenzioni generalmente prevedono.

Le Convenzioni tipo regolamentano, infine, la risoluzione del rapporto, ovvero la possibilità per l'Autorità di Ambito di dichiarare decaduto il rapporto contrattuale per gravi inadempienze del soggetto gestore. Tra i casi che conferiscono all'Autorità di Ambito il diritto alla risoluzione anticipata del contratto rientrano sempre le

inadempienze a specifici obblighi contrattuali, quali la violazione del divieto di subconcessione o il mancato pagamento del canone di concessione; ad essi se ne aggiungono altri riferiti genericamente a *"gravi inadempienze"*, la cui valutazione è lasciata, in genere, alle Autorità di Ambito.

In sintesi l'analisi delle Convenzioni tipo disponibili evidenzia che il prototipo di *"contratto di servizio"* dettato con esse dalle Regioni per regolare il rapporto fra gli Enti locali associati nell'Autorità di Ambito e il gestore si limita spesso a definire gli aspetti salienti della gestione ed alcuni meccanismi di verifica e controllo.

L'impianto regolativo che è scaturito presenta pertanto diversi problemi di adeguatezza ed efficacia. Soprattutto se lo si guarda alla luce della nuova fase a cui si è giunti con il percorso di organizzazione del servizio idrico integrato, decisamente diversa e più avanzata di quella in cui sono state elaborate e deliberate, nella maggior parte dei casi, le Convenzioni tipo.

Le prime esperienze di affidamento e di concreto avvio della gestione del servizio, unitamente ai nuovi scenari proposti dal generalizzato ricorso alla gara per la scelta del soggetto gestore e dall'accelerazione dei processi di privatizzazione, sollecitano, infatti, una più ampia e pregnante normativa contrattuale. Serve, in tal senso, un salto di qualità delle convenzioni che consenta sia di definire con maggiore chiarezza, trasparenza e pregnanza le condizioni e i termini con cui, attraverso la gara, viene affidata e assunta la gestione del servizio, sia di determinare tutte le condizioni per *"tenere in riga"* il gestore monopolista che assume il servizio, attraverso regole chiare e precise fatte osservare con rigore.

Si propone quindi l'opportunità di riconsiderare l'impianto regolativo finora definito dalle Regioni e, per altro, non ancora completato. Senza trascurare altri aspetti, questo va fatto concentrando, in particolare, l'attenzione su due fondamentali obiettivi: strutturare più qualificati ed efficaci rapporti fra l'Autorità di Ambito e il gestore; introdurre una qualificata organizzazione ed efficace esercizio dell'attività di controllo in capo alle stesse Autorità di Ambito.

Uno dei principi fondamentali della riforma dei servizi idrici è la distinzione di ruolo fra gli Enti locali associati e il gestore: compiti di governo, di programmazione, indirizzo e controllo per i primi, di gestione industriale per il secondo. Il soggetto gestore del servizio idrico integrato non può però essere visto come un mero esecutore di progetti ed attività definite autonomamente e del tutto separatamente da parte del committente pubblico, ma piuttosto come soggetto imprenditoriale che è chiamato a cooperare anche nella definizione degli interventi, oltre a garantire il raggiungimento degli obiettivi e ad assumersi in concreto i rischi connessi alla gestione del servizio. Del resto le esperienze accumulate, di ricognizione degli impianti e delle opere, di definizione dei Piani d'Ambito e anche di affidamento del servizio, ci dicono che il *"mestiere"* del regolatore è spesso ancora acerbo e in formazione. Per consolidarlo c'è bisogno anche dell'apporto di esperienze e conoscenze tecniche, normative e manageriali che possono derivare solo da un confronto diretto e stringente con la conduzione e l'attività gestionale.

In quest'ottica, le Convenzioni tipo, i prototipi contrattuale che esse vanno a definire, possono svolgere un ruolo e una funzione cruciali. La condizione è che essi non siano concepiti soltanto come un atto giuridico in cui si fissano i diritti e gli obblighi delle due controparti, ma come strumento capace di incentivare il gestore ad una compiuta interpretazione del suo ruolo e, nello stesso tempo, di strutturare qualificati ed efficaci rapporti fra l'Autorità di Ambito e il gestore stesso. Ciò può essere perseguito attraverso

una chiara esplicitazione e definizione normativa in questa materia, che porti, appunto, ad una qualificata organizzazione ed un efficace esercizio dell'attività di controllo in capo alle Autorità di Ambito.

L'analisi economica dei contratti ha evidenziato alcuni presupposti necessari affinché il monitoraggio delle prestazioni possa essere un adeguato strumento non solo per ottenere un corretto adempimento dei termini contrattuali, ma anche per migliorare i risultati attesi. Questo richiede una definizione precisa dei diversi obiettivi e degli indicatori con cui se ne valuterà il relativo raggiungimento; la raccolta di tutte le informazioni necessarie a monitorare la prestazione del gestore e il calcolo dei risultati effettivamente raggiunti, così come misurati tramite gli indicatori adottati; l'applicazione di premi e penalità che devono essere prefissati nell'accordo contrattuale.

Si tratta, in sostanza, di passare ad una concezione ed un esercizio della funzione di controllo che non consista in una più o meno credibile minaccia di penalizzare il gestore in caso di generico inadempimento degli obblighi contrattuali, ma si configuri piuttosto come una vera e propria attività finalizzata ad ottenere risultati migliori, nell'interesse di entrambe le parti in causa e dei cittadini.

Tali sono dunque gli obiettivi di un rinnovato impegno di definizione regolativa da compiere con le Convenzioni tipo che devono essere ancora adottate dalle Regioni e con un auspicabile aggiornamento di quelle già adottate. A quest'ultimo fine le Regioni possono anche ricorrere a strumenti più agevoli e flessibili, come, ad esempio, atti integrativi e di indirizzo e coordinamento con i quali indicare alle Autorità di Ambito gli elementi di integrazione, aggiornamento e implementazione per le *convenzioni di gestione* che andranno a stipulare sulla base delle Convenzioni tipo e dei Disciplinari tecnici già adottati.

5.4 La Carta dei Servizi

L'art. 21 della legge 36/94 specifica che la "tutela dell'interesse degli utenti" è uno dei principali compiti demandati al Comitato. Il settore dei servizi idrici, caratterizzato in alcune fasi del processo produttivo da spiccati connotati di monopolio naturale, richiede infatti la presenza di un regolatore in grado di attenuare lo squilibrio tra utente e soggetto erogatore del servizio.

È indubbio inoltre che il passaggio da una struttura del settore caratterizzata dall'assunzione diretta della gestione dei servizi da parte di soggetti pubblici (le amministrazioni comunali o le loro aziende operative) ad una nuova struttura contraddistinta dalla presenza di aziende private comporta la necessità di ridefinire le caratteristiche del rapporto fra il soggetto erogatore e la sua utenza. In particolare il progressivo abbandono dei pubblici poteri riguardo alla gestione dei servizi richiederà sempre più lo sviluppo di forme di tutela dell'utenza ottenute mediante l'individuazione dettagliata dei diritti di quest'ultima nei confronti dei soggetti gestori. I soggetti pubblici dovranno ampliare l'attività di regolazione, includendo in essa anche la definizione di taluni livelli minimi della qualità del servizio fornito agli utenti.

Tale funzione può già essere svolta dalle Carte dei Servizi. Nate nel 1994 con il DPCM 27 gennaio 1994 *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*, queste hanno avuto una rapida evoluzione nel settore delle pubbliche utilità. Dal 1999 esiste in particolare uno specifico riferimento normativo per il servizio idrico integrato: con il DPCM 29 aprile 1999 è stato adottato lo "*Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato*" cui debbono fare riferimento i gestori dei servizi idrici.

Lo *Schema generale* individua il contenuto minimo che le Carte devono possedere, demandando ai soggetti erogatori l'individuazione di taluni livelli di qualità che gli stessi esercenti si impegnano a garantire agli utenti. Esse devono infatti contenere una presentazione del soggetto gestore e del servizio da esso fornito e una rappresentazione degli impegni che l'esercente si assume nei confronti dell'utenza. Questa ultima parte deve esplicitare sia principi fondamentali di natura qualitativa, quali l'uguaglianza e l'imparzialità di trattamento, sia aspetti peculiari del servizio fornito, per i quali il soggetto gestore individua adeguati livelli di prestazione (usualmente in termini di tempi massimi di esecuzione) che si impegna a mantenere.

Purtroppo l'adozione delle carte da parte di alcuni esercenti si è talvolta concretizzata nella definizione di livelli di servizio pari a quelli raggiunti nel passato, senza quindi alcun incentivo al miglioramento della qualità. Non mancano comunque delle importanti eccezioni nelle quali l'introduzione della carta ha comportato l'attivazione di un circolo virtuoso di miglioramenti.

Per verificare l'effettiva diffusione delle carte nel settore dei servizi idrici ed avere una chiara rappresentazione delle caratteristiche delle stesse, il Comitato ha sviluppato, a partire dal mese di marzo del 2003, una specifica indagine.

Inizialmente sono state richieste, in sede di questionario sullo stato di attuazione della legge 36/94, informazioni alle Autorità d'ATO insediate in merito alla predisposizione delle carte o di specifiche linee guida presenti nelle convenzioni di gestione o nelle bozze delle stesse. Tra le Autorità d'ATO insediate risulta che esclusivamente nei casi di affidamenti non recenti (soprattutto gli ATO laziali e toscani) sono state generalmente adottate dai relativi gestori le carte dei servizi. Negli altri ATO in cui è presente un gestore affidatario del servizio idrico integrato, la relativa "giovinezza" del soggetto gestore ha determinato la mancata predisposizione della carta. Discorso analogo per tutti gli ATO in cui non è ancora affidato il servizio; solo in alcuni casi è in via di specificazione una prima bozza della stessa che verrà sottoposta alla verifica con il futuro soggetto gestore.

Successivamente l'indagine è stata estesa ad un campione di aziende dei servizi idrici associate a Federgasacqua. Nella definizione del campione si è innanzitutto privilegiata la diffusione territoriale dell'indagine medesima, coinvolgendo aziende dell'intero territorio nazionale; si è poi cercato di cogliere l'influenza della dimensione, in termini di popolazione servita, includendo aziende grandi, medie e piccole.

Alla conclusione dell'indagine le Carte dei servizi esaminate risultano circa 50 e coprono una vasta porzione della popolazione italiana da Trieste fino a Napoli, con una particolare concentrazione nell'Emilia Romagna.

I primi risultati delle analisi condotte sembrano dimostrare che la Carta dei Servizi viene generalmente considerata da parte degli esercenti dei servizi più come elemento di comunicazione che non come dettagliata rappresentazione di alcuni aspetti del contratto di fornitura. Esse sono infatti sviluppate spesso all'interno dell'attività promozionale, piuttosto che come elemento di trasparenza nel rapporto con l'utenza. Risultano pertanto specificati quasi sempre i riferimenti aziendali attraverso cui l'utente può entrare in contatto con l'azienda, mentre molto più raramente sono individuate specifiche procedure attivabili dall'utenza nel caso in cui rilevi la mancata corrispondenza del servizio offerto rispetto a quanto previsto nel contratto di fornitura.

Rarissimi sono inoltre i casi in cui la mancata erogazione del servizio rispetto agli standard previsti nella carta comporta una forma di rimborso automatico all'utente

specifico: generalmente l'utente deve utilizzare procedure di reclamo specifiche, con le conseguenti difficoltà di attivazione da parte dell'utenza medesima.

In questo panorama le aziende che si occupano di servizi energetici, oltre a quello idrico, sembrano avere maggiormente individuato l'utilità delle carte dei servizi, non fosse altro per l'importanza che gli altri regolatori accordano ad esse.

Sulla base delle informazioni raccolte dall'indagine il Comitato, in collaborazione con le Autorità garanti dell'Emilia –Romagna e del Lazio, intende promuovere una revisione delle schema delineato dall'attuale normativa, incentivando i gestori, attraverso l'intervento degli Enti di Ambito, ad interpretare le carte dei servizi quali elementi di specificazione del rapporto con l'utenza. In particolare il processo di revisione potrebbe essere di duplice natura.

Da un lato gli Enti di Ambito dovrebbero prevedere nelle convenzioni di affidamento una prima dettagliata specificazione della carta dei servizi, individuando essi stessi (e non il futuro gestore) un primo livello degli standard di prestazione da richiedere all'erogatore del servizio. Tali livelli dovrebbero tenere conto sia dei livelli di partenza della qualità del servizio che degli impegni economici previsti nei Piani di Ambito per il miglioramento della struttura aziendale e della sua efficienza. La carta del servizio così configurata dovrebbe poi essere sottoposta al confronto con il soggetto esercente affidatario del servizio e sottoposta a rapida revisione negli anni.

Contemporaneamente le carte dovrebbero contenere le metodologie di comunicazione dei diritti dell'utenza e le procedure di individuazione dei risultati e di utilizzazione degli stessi nella revisione delle carte. Poiché infatti l'adozione della carta viene vissuta soprattutto come elemento di comunicazione, è necessario modificare tale prassi, innanzitutto coinvolgendo maggiormente le associazioni dei consumatori nella sua stesura e revisione affinché tutti gli utenti siano consapevolmente informati su quali sono i livelli di prestazione garantiti dal soggetto esercente. Per fare questo è necessario che nelle carte siano previste le modalità e periodicità di revisione delle stesse e le modalità di informazione sui risultati conseguiti.

Ma ancor più importante è che i livelli garantiti siano costantemente monitorati per verificare l'effettiva corrispondenza dei comportamenti aziendali rispetto alle promesse contenute nella carta dei servizi. È quindi necessario che le Autorità d'ATO siano messe in condizione di verificare inadempienze, prevedendo protocolli di registrazione e comunicazione degli eventi e penalizzazioni nel caso in cui venga verificata l'effettiva non corrispondenza dei comportamenti aziendali rispetto a quanto specificato nella carta del servizio.

Soltanto in tal modo è possibile maggiormente qualificare le carte dei servizi quali elementi di trasparenza del rapporto contrattuale e non quale mero strumento di comunicazione aziendale.

PAGINA BIANCA

6 Riflessioni sul processo di normazione ed attuazione della riforma

Come nelle precedenti edizioni della Relazione, in questo capitolo il Comitato espone al Parlamento le riflessioni maturate nell'esaminare ed applicare la normativa e nell'affrontare alcuni problemi operativi della riforma, confidando che ne possa risultare un utile contributo al dibattito sull'interpretazione e la valutazione delle regole vigenti e *in itinere*.

Il capitolo espone e commenta l'evoluzione normativa del periodo e i ricorsi alla Corte costituzionale che ne sono derivati (par. 6.1), giudica l'impatto del QCS e della disciplina tariffaria del CIPE nella politica di avvicinamento al s.i.i. (6.2) ed affronta alcuni problemi attuali e prospettici di gestione, in particolare il nodo del canone di concessione e la revisione del metodo tariffario (6.3).

6.1 L'evoluzione della normativa

6.1.1 L'art.35 della Legge Finanziaria 2002

L'anno 2002 è stato caratterizzato dal dibattito intorno all'art.35 della legge finanziaria 448/2001. Come noto, esso ha modificato l'art.113 del decreto legislativo 267/2000 in materia di servizi pubblici locali prevedendo per l'affidamento del servizio "l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica" a cui aziende che beneficino di affidamenti diretti non possono partecipare. Al contempo ha concesso un periodo transitorio per le imprese in essere (commi 2 e 3) e, al comma 5, la possibilità, per un periodo limitato nel tempo (18 mesi) e per una durata massima compresa fra tre e cinque anni, di affidare direttamente il servizio idrico integrato ad una società di capitali partecipata unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso Ambito con il contestuale obbligo di ricorrere, entro due anni, ad una gara per la privatizzazione di almeno il 40% delle quote societarie.

L'art.35, imponendo il ricorso alla gara per l'affidamento, ha creato un contesto normativo favorevole alla riforma dei servizi idrici in senso concorrenziale, naturalmente nell'accezione di "concorrenza per il mercato" che è l'unica possibile in un settore che costituisce un monopolio naturale. In quest'ottica la concessione del periodo transitorio è interpretabile come volontà del legislatore di stimolare la formazione di soggetti industriali, quale presupposto per lo sviluppo della concorrenza.

Però, se l'art.35 ha eliminato ogni dubbio interpretativo in merito all'affidamento dei servizi pubblici di rilevanza industriale, ne ha sollevati altri che interessano diversi aspetti: la sua applicabilità al servizio idrico integrato, essendo questo già disciplinato da norme settoriali che lo stesso fa salve (in proposito si veda il commento alla circolare del Ministro dell'Ambiente il 18 marzo 2002); la sua legittimità costituzionale per interferenza in campi che il novellato titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) pone nella sfera delle competenze regionali; la previsione della fase transitoria, oggetto di contestazione da parte della Commissione Europea. Il Regolamento attuativo, previsto dallo stesso art. 35 entro 6 mesi dalla legge, non ha mai visto la luce, sicché sono rimaste irrisolte anche le difficoltà interpretative che esso avrebbe potuto dissipare.

A un anno e mezzo dalla legge il destino dell'art.35 non è ancora certo: il "Disegno di legge delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione", commentato più avanti, ne prevede sostanziali modifiche, tra l'altro abrogando l'affidamento transitorio contemplato nel comma 5 e la previsione del citato regolamento attuativo.

6.1.2 La nuova lettera di messa in mora da parte della Commissione della Comunità Europea

Dopo sei mesi dall'emanazione della legge 448/2001 il Governo italiano ha ricevuto una lettera di messa in mora dalla Direzione Generale Mercato Interno della Commissione europea, in cui si contesta l'art.35 per violazione dei principi comunitari di trasparenza e imparzialità delle procedure di aggiudicazione. La lettera parla di "costituzione in mora complementare", poiché fa seguito a quella, in data 8 novembre 2000, che contestava al Governo dell'epoca l'art.22 della legge 142/1990.

La lettera del 26.6.2002[41] muove quattro censure all'art.35[42], di cui due toccano il servizio idrico integrato: gli affidamenti diretti avvenuti in passato a favore di società a totale o prevalente capitale pubblico locale, che detto articolo lascia sopravvivere per un rilevante periodo transitorio; e la possibilità prevista dal comma 5 di effettuarne altri, sia pure per un limitato periodo di tempo, a favore di società partecipate unicamente da enti locali facenti parte di uno stesso ATO. Tali affidamenti diretti – sostiene la lettera (punto 27) - si pongono in contrasto con le norme e i principi del trattato CE nel caso di concessioni di servizi " e, laddove applicabili, con le direttive 92/50/CE e 93/38 CE ogniqualvolta gli stessi configurino un appalto pubblico di servizi". La stessa lettera (punto 33) risponde alla replica italiana del 27.2.02 basata sul noto caso Teckal di affidamento diretto sancito come lecito dalla Corte di Giustizia,[43] sostenendo che "l'ipotesi eccezionale contemplata dalla sentenza Teckal non può valere ad escludere in maniera generale dal campo di applicazione delle regole comunitarie in materia di appalti e di concessioni ogni affidamento di un servizio che venga effettuato da un ente locale in favore di una società a capitale maggioritariamente o totalmente pubblico". La Corte ha infatti ribadito la necessità di due condizioni: l'ente locale eserciti sulla persona giuridica in esame un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; questa persona giuridica realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti locali che la controllano. Ma per configurare la nozione di "controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi", argomenta la citata lettera della Commissione al punto 34, "non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario". Si tratta di una posizione già anticipata dall'interpretazione offerta dal nostro Dipartimento per le politiche comunitarie, che nel marzo 2002 affermava: secondo la normativa europea "l'affidamento diretto è consentito solo quando manchi un vero e proprio rapporto giuridico tra l'ente pubblico e il soggetto gestore, come nel caso, secondo la terminologia della Corte di Giustizia, di delegazione interorganica o di servizio affidato, in via eccezionale, "*in house*"[44].

6.1.3 Il ricorso promosso da alcune regioni sulla legittimità costituzionale dell'art.35 della legge 448/2001

Alcune regioni italiane hanno promosso una questione di illegittimità costituzionale dell'art.35 della legge 448/2001 per lesione delle competenze regionali in materia di

---

[41] La lettera seguiva due precedenti missive inviate durante i lavori preparatori dell'art.35 (9 novembre 2001 e 23 novembre 2001) contenenti richieste di informazioni sulla questione della scissione della proprietà, della gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali prevista dall'art.23 (poi 26) del disegno di legge.

[42] Si tratta precisamente dei seguenti rilievi: 1) l'espletamento di gare non è previsto per quanto concerne l'affidamento della gestione delle reti in caso di separazione di tale gestione da quella del servizio; 2) sono fatti salvi per un lungo periodo transitorio gli affidamenti diretti effettuati in passato in violazione del diritto comunitario; 3) si prevede un regime derogatorio al principio della concorrenza per il mercato nel settore del servizio idrico integrato; 4) sono previsti, addirittura come regola generale, affidamenti diretti senza il rispetto di alcuna forma di messa in concorrenza in materia di gestione dei servizi pubblici definiti "privi di rilevanza industriale" (cfr. punti 20 e ss. Lettera 26.6.02).

[43] Corte di Giustizia , *Sentenza Teckal* (sentenza del 18 novembre 1999, causa C-107/98).

[44] Circolare 1.3.02 n. 3944, punto 6), della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche comunitarie.

servizi pubblici locali così come previsto dalla legge costituzionale n.3/2001, "Modifiche al Titolo V parte seconda della Costituzione". Nella fattispecie rilevano l'illegittimità costituzionale dell'art.35 per contrasto con il nuovo art.117 Cost. che individua i settori di legislazione esclusiva statale e la potestà legislativa regionale.

Le regioni contestano le modalità dell'intervento statale in materia di tutela della concorrenza (art.117 lett.*e)*), di determinazione dei livelli essenziali del servizio pubblico (art.117 lett.*m)*), di funzioni fondamentali degli enti locali. Per quest'ultimo aspetto sostengono che il potere attribuito allo Stato attiene alla loro individuazione e non alla loro disciplina d'esercizio, attribuita peraltro dall'art.117 comma 6 agli enti stessi. I livelli essenziali dei servizi pubblici che lo Stato deve riconoscere ai cittadini riguardano l'individuazione delle prestazioni da riconoscere a tutti, quale che sia la regione di appartenenza, e non il modello organizzativo dei servizi stessi, distinti a seconda che abbiano o meno rilevanza industriale.

Per quanto riguarda la tutela della concorrenza, prevista anche dal diritto comunitario, quest'attribuzione statale non coincide, ad avviso delle regioni, con la possibilità di disciplinare il settore dei servizi pubblici tramite disposizioni normative sulla trasformazione dei servizi pubblici locali per aspetti non connessi alla tutela della concorrenza, poiché questo esclude la potestà legislativa regionale in materia. Inoltre le materie "trasversali" che l'art. 117, comma 2, Cost. riformato riserva alla legislazione dello Stato, non sembrano configurabili "come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata", soprattutto quelle, come la tutela della concorrenza, che hanno un prevalente valore di "obiettivo" che lo Stato è chiamato a tutelare.

6.1.4 La legge Emilia Romagna e il connesso ricorso del Governo.

La Regione Emilia Romagna ha proceduto all'inizio del 2003 a modificare la propria legge regionale del 1999 sul servizio idrico integrato,[45] a seguito della quale il Governo ha sollevato la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte Costituzionale per violazione del Titolo V Cost. laddove prevede la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. La sentenza è molto attesa, perché contribuirà a chiarire il rapporto tra competenze statali e competenze regionali in materia di servizi pubblici locali nel nuovo sistema di poteri nato dal novellato Titolo V della Costituzione.

Anche il Comitato ha formulato e comunicato su tale legge varie osservazioni critiche, di cui si riassumono le principali[46].

L'affidamento diretto

Il provvedimento, oltre a dichiararsi ovviamente coerente con i principi generali stabiliti dalla Regione in attuazione della legge costituzionale 3/2001, professa il "rispetto dei principi stabiliti dalle norma comunitarie e da quelle nazionali in materia di tutela della concorrenza " (art.1) e in conformità ad esse stabilisce che "all'affidamento delle attività di erogazione dei servizi si provvede con procedura ad evidenza di tipo concorsuale" (art.8). Immediatamente dopo però prevede che "per i servizi disciplinati dalla presente legge, ferma restando la necessità di una gestione di tipo industriale rispondente a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, è consentito l'affidamento

[45] L.R 28 gennaio 2003, n. 1, a modifica della L.R 6 settembre 1999, n.25.La legge disciplina anche il servizio di gestione dei rifiuti urbani.

[46] *Si rinvia per approfondimenti al documento del Comitato* " Osservazioni *sulle modifiche della legge della Regione Emilia* Romagna sul servizio idrico integrato", Roma, 13 marzo 2003.

diretto da parte dell'Agenzia a società a prevalente capitale pubblico effettivamente controllate da comuni rientranti nell'ambito territoriale ottimale e che esercitano a favore dei medesimi la parte prevalente della propria attività. Resta ferma per dette società l'esclusione dalle gare per l'affidamento del servizio. L'esclusione si estende alle società controllate o collegate, alle loro controllanti, nonché alle società controllate o collegate con queste ultime".

A commento si osserva che la previsione dell'affidamento diretto a società a prevalente capitale pubblico locale contrasta con la normativa comunitaria richiamata nella circolare del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio 22 novembre 2001 e con lo stesso art.35, comma 5, della legge 448/01 che ammette tale affidamento (comunque contestato dalla Commissione della Comunità europea con lettera 26/06/02) solo per un periodo limitato e unicamente nel caso di società interamente partecipata dai comuni appartenenti all'Ambito Territoriale Ottimale. E' proprio su questa base che il Governo ha promosso ricorso alla Corte Costituzionale contro la legge in esame.

E' evidente, d'altra parte, l'obiettivo del legislatore regionale di incorporare il concetto di affidamento *in house* considerato legittimo dalla Commissione europea, stabilendo che gli enti locali devono essere gli effettivi controllori e i prevalenti destinatari dell'attività societaria. In ciò la legge dell'Emilia Romagna ha preceduto il progetto di delega governativa all'esame alla Camera (1798 B) che pure esplicitamente richiama e ammette il concetto dell'affidamento interno nei termini letterali scaturiti dalla ben nota sentenza Teckal della Corte di Giustizia Europea. Ne consegue un interessante quesito per la comprensione e regolazione del nascente federalismo italiano, che si può così formulare: ipotizzando che l'anzidetta disposizione regionale fosse aderente alla norma comunitaria, sarebbe per ciò stesso legittima anche se emanata sul terreno della regolamentazione della concorrenza che è competenza dello Stato e in presenza, allora, di una norma statale che tra le forme di affidamento ammesse a livello comunitario aveva scelto a regime il solo metodo della gara? In altri termini, appena uscito l'art. 35 della legge 448/2001 l'interpretazione generale indicava come il Governo italiano, tra i due estremi ammessi dall'Europa, affidamento *in house* e affidamento mediante gara, avesse scelto a regime quest'ultima via: in simile contesto poteva una Regione scegliere a regime la soluzione ammessa a livello europeo ma esclusa in ambito nazionale, tenendo presente che si trattava di una soluzione riguardante esclusivamente il settore pubblico che lo Stato limitava volontariamente a vantaggio della sfera concorrenziale italiana ed europea?

Sperando che l'attesa sentenza della Corte Costituzionale aiuti a capire simili problemi interpretativi di più vasta portata, va rilevato intanto che l'affidamento *in house* previsto dalla legge dell'Emilia Romagna presenta anche un problema più semplice, che si pone come preliminare ad ogni altro. Si tratta infatti di capire se il concetto è stato recepito correttamente, a prescindere da ogni quesito sulla liceità o meno del recepimento a livello regionale nel contesto legislativo nazionale appena descritto. La risposta è negativa: alla luce delle già richiamate argomentazioni svolte direttamente dalla Commissione europea nella citata lettera (punti 33 e 34), sembra di doversi escludere che la fattispecie prevista nella legge regionale in esame possa configurare l'affidamento *in house*, consentito dalla normativa europea.

La durata della proroga per le gestioni salvaguardate

Un'altra disposizione regionale valutata negativamente riguarda la lunghezza della proroga concessa alle gestioni salvaguardate. Recita al riguardo l'art. 10:

Comma 3. "Entro 18 mesi dall'istituzione l'Agenzia stipula con ciascuna gestione salvaguardata e con i gestori individuati ai sensi della lett. b) del comma 1, una convenzione per la gestione nel periodo di transizione del servizio idrico integrato ai sensi dell'art. 11 della legge 36 del 1994 di durata triennale. La stipula della convenzione non costituisce nuovo affidamento."

Comma 4. "La durata della convenzione di cui al comma 3 è: di cinque anni qualora stipulata con soggetto derivante dalla fusione di almeno due gestioni salvaguardate; di dieci anni qualora stipulata con un gestore che effettui il servizio per almeno il 75% della popolazione dell'ambito;"

Comma 4 bis. "Le durate di cui ai commi 3 e 4 trovano applicazione anche nel caso in cui il gestore esplichi il servizio con le modalità di cui all'art. 14, comma 2 bis."

Comma 4 quater. "In ogni caso i termini di cui al comma 4 decorrono dalla data di scadenza del termine entro il quale deve essere stipulata la prima convenzione ai sensi del comma 3."

Quale scenario è deducibile da tali norme? La gestione salvaguardata che viene estesa al servizio idrico integrato per un periodo triennale che può diventare quinquennale in caso di fusione di due gestioni salvaguardate e decennale in caso di estensione al 75% della popolazione dell'ambito; il criterio di contare il decorso del tempo dalla stipula della convenzione che può avvenire 18 mesi dopo la costituzione dell'Agenzia; l'estensione di tali norme all'ipotesi di cui all'art.4, comma 2 bis che prevede di fatto società operative subconcessionarie: al di là dei punti di contrasto con le ipotesi di proroga di gestioni esistenti previste dall'art. 113 del D. Lgs. 267/2000, modificato dall'art. 35, comma 1, della legge 448/2001, l'insieme delle regole appena sintetizzate manifesta il chiaro intento di prolungare la situazione in essere, allontanando nel tempo la gara per l'affidamento, in contrasto con la normativa comunitaria richiamata nella citata lettera della Commissione del 26/6/02, che già pone sotto censura le più ristrette proroghe previste dal citato comma 1, art. 35, legge 448/01.

La preoccupazione si accentua considerando che le proroghe sono concesse anche nell'ipotesi di società di fatto subconcessionarie, di cui all'art. 4, comma 2 bis, mentre è di scarsa consolazione il ricordo dell'ancora più estesa proroga prevista nell'originaria l.r. 26/99, antecedente alla lettera di messa in mora del Governo Italiano da parte della Commissione europea.

L'idoneità del gestore

Desta qualche preoccupazione anche la norma sulle qualità del gestore (art.8, comma 2) che recita: "I gestori devono essere in possesso dei requisiti di comprovata idoneità morale, tecnica, professionale, finanziaria (...)"

A commento si ricorda che il D.M. 22/11/01 sulla gara per l'affidamento in concessione del servizio idrico integrato stabilisce in dettaglio i requisiti dei concorrenti. Trattandosi di un punto cruciale per la concorrenza, è a tale regolamento statale che occorre guardare come riferimento necessario e sufficiente. In particolare esso impone, all'art.8, comma 3, che il piano finanziario previsto dal concorrente (che diventa gestore, se vince la gara) sia "garantito da impegno irrevocabile, rilasciato da banche iscritte all'albo di cui all'art. 13 del testo unico delle leggi in materia bancaria e finanziaria, ovvero abilitate ad operare in Italia, a provvedere ai finanziamenti necessari all'attuazione di quanto previsto nell'offerta". E' quindi da avvertire che ogni ulteriore richiesta d'idoneità finanziaria potrebbe costituire una barriera all'entrata, dannosa alla concorrenza e contraria all'ispirazione del D.M. 22/11/01.

Spese di funzionamento dell'Agenzia e canone di concessione

Un cenno infine alla questione del finanziamento dell'Autorità (Agenzia) dell'Ambito Territoriale Ottimale. L'art. 8, comma 1 (come modificato all'art. 6 della l.r. 1/2003) recita: "Le spese di funzionamento delle Agenzie sono a carico degli enti locali, ai sensi degli articoli 30 e 31 del decreto legislativo n. 267 del 2000; essi in via ordinaria vi provvedono con la quota del canone di concessione di reti o impianti di loro proprietà concessi in uso al gestore dei servizi pubblici ovvero, per gli oneri non coperti con il canone di concessione o in assenza di esso, attraverso una quota posta a carico dei gestori commisurata al numero di utenti dai medesimi serviti sulla base dei criteri stabiliti dall'Agenzia."

A commento si osserva cha appare corretto il principio dell'onere di funzionamento posto a carico degli EE.LL. Circa il canone di concessione, legittimato dall'art. 35 della legge 448/01, è noto il contrasto tra tale norma e la l. 36/94.

6.1.5 La circolare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 18 marzo 2003

Il 18 marzo 2003 il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio interviene una seconda volta sul tema dei rapporti tra art.35 della legge 448/01 e la legge 36/94, dopo la lettera inviata a gennaio 2003 ad accompagnamento della nota preparata sull'argomento dal Comitato. La circolare insiste sul divieto di separare nel settore idrico la gestione delle reti da quella del servizio, ricordando che tale separazione è prevista nell'art. 35 solo qualora non diversamente disposto dalla legge di settore. La stessa rende più nette le tesi avanzate in tale nota, in particolare trasforma in esplicito divieto sia la costituzione di una società proprietaria delle reti che la corresponsione di un canone di concessione alle società proprietarie, in attuazione del comma 13 dell'art.35. In proposito ricorda l'inapplicabilità della suddetta disposizione al servizio idrico integrato. La circolare ribadisce infine la responsabilità amministrativa e contabile cui andrebbero incontro gli enti locali che, agendo in contrasto con quanto sopra, provocassero una condanna da parte dell'Unione europea.

6.1.6 La modifica del Regolamento della gara

Con D.M. 16 aprile 2003 il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio ha portato una marginale modifica al Regolamento della gara per l'affidamento in concessione a terzi del s.i.i. contenuto dal D.M. 22.11.01. Precisamente all'art. 3 comma 3, in materia di requisiti per la gara, è stata abbassata dal 60% al 50% la soglia della popolazione servita. Per il poco che conta, è una modifica che aumenta l'apertura al mercato impressa dalla normativa perché, consentendo a più imprese di partecipare, allarga il numero dei possibili concorrenti.

6.1.7 La legge delega

E' in discussione alla Camera un progetto di " Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione" (Senato 1753, approvato 14.5.03; Camera 1798 B). Nella versione originale, priva della parte concernente "le misure di diretta applicazione", esso interessava marginalmente il servizio idrico integrato, nei cui confronti il Governo si limitava a confermare la fiducia nell'impianto della legge 36/94 e chiedeva delega di poter introdurre semplificazioni per accelerarne l'attuazione. Il contenzioso con la Commissione delle Comunità Europee e con alcune Regioni e Autorità di ATO a proposito degli esistenti affidamenti diretti del servizio idrico integrato e soprattutto a

proposito delle disposizioni introdotte con l'art. 35 della legge 448/2001 ha invece posto il tema dei servizi pubblici locali e di quello idrico in particolare al centro della versione approvata con voto di fiducia dal Senato nel maggio scorso.

Registrando l'impossibilità di chiudere la riforma dei servizi pubblici introdotta con tale art. 35 attraverso l'emanazione del regolamento di attuazione ivi previsto per il giugno 2002 e mai emanato, il Governo ha affrontato nuovamente il tema in sede legislativa, eliminando la stessa previsione di tale regolamento e affrontando già nella delega i punti dell'art. 35 che erano risultati di controversa interpretazione. Si offre una sintesi delle disposizioni innovative per il settore dei servizi idrici.

Rispetto ai rilievi avanzati dalla Commissione nella lettera del 26.6.02, la delega contempla la piena accettazione delle tesi comunitarie, in linea del resto con le prese di posizione assunte dal Ministero dell'ambiente nella circolare 22.11.2001. Precisamente:

- si riduce significativamente la proroga degli affidamenti in essere che cessano, con poche eccezioni di cui si dirà oltre, il 31.12.06;
- si abroga il comma 5 dell'art. 35 e quindi si elimina l'ipotesi di nuovi affidamenti diretti transitori ivi prevista.

Rispetto al noto contenzioso con alcune regioni e alcune autorità di ATO, la delega

- riafferma la scelta nazionale a favore dell'erogazione dei servizi affidata mediante procedura ad evidenza pubblica;
- richiama in più occasioni la priorità della disciplina di settore nelle questioni applicative e procedurali, conferendo un carattere residuale all'art. 35, in particolare nei riguardi dei criteri di aggiudicazioni della gara;[47]
- conferisce di fatto un ampio potere regolamentare ai Ministri e agli altri soggetti competenti che emanano linee di indirizzo attraverso provvedimenti o circolari.[48]

In buona sostanza e secondo quella che, per quanto ci consta, appare l'interpretazione generale, le integrazioni e correzioni appena illustrate riportano il futuro del servizio idrico integrato sotto il regime esclusivo della legge 36/94 così come interpretata dalle circolari del Ministero dell'ambiente, con l'unica fondamentale variante, rispetto al testo originale della medesima legge, che l'affidamento del servizio avverrà da qui in avanti solo attraverso gara ad evidenza pubblica.

Ne derivano questi importanti corollari:

- la gara viene regolamentata esclusivamente dal D.M. 22.11.2001 del Ministro dell'ambiente;
- l'ipotesi di conferimento in proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società di capitali secondo quanto disposto

---

[47] Il confronto tra i criteri di aggiudicazione previsti dall'art. 113 comma 7 dell'art.35 e quelli contemplati nel regolamento del Ministro dell'ambiente dettato con D.M. 22.11.2001 in esecuzione dell'art. 20 della l. 36/94 fa emergere una comune ispirazione al principio di premiare l'offerta economicamente più vantaggiosa ma anche alcune differenze puntuali non irrilevanti (vedi Muraro G., "La gara per il servizio idrico integrato. Commento al regolamento ex art. 20 della l. 36/94", Il diritto della regione, n. 4/2002, Cedam, Padova, pp.705-724). Orbene, la delega risolve con chiarezza il contrasto specificando alla fine del citato comma 7 dell'art.113 che "Le previsioni di cui al presente comma devono considerarsi integrative delle discipline di settore".

[48] Vedi aggiunta finale al comma 5 dell'art.113 del D. Lgs. 267/2000, come modificato dal comma 1 dell'art. 35 della l. 448/2001: "secondo la normativa di settore, ovvero in concessione a terzi, secondo le linee di indirizzo emanate dai Ministri e dagli altri soggetti competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche".

dall'art.113 comma 13, così come modificato dall'art. 35 della legge 448/2001[49], non si applica al servizio idrico integrato;

- non trova spazio nel servizio idrico integrato il canone imposto all'affidatario, di cui all'anzidetto comma 13, né attraverso la società proprietaria delle reti, dato che non è ammessa nel settore in esame, né attraverso il rapporto diretto tra autorità di ATO e gestore, perché sarebbe contrario alla legge 36/94.

Viene così confermato il contenuto della già menzionata circolare del Ministro dell'ambiente 18.3.03 che avvalorava e rafforzava le interpretazioni avanzate dal Comitato e diffuse dallo stesso Ministro con lettera del Capo di gabinetto del gennaio 2003.

Se la legge delega verrà approvata dal Parlamento, significa dunque che tutto sarà chiarito? Molto ma non tutto, a giudicare dai primi commenti che lasciano trasparire alcuni residui dubbi interpretativi. In relazione alle situazioni pregresse, si dibatte in particolare sulle esistenti gestioni in affidamento diretto che possono proseguire oltre la nuova scadenza di fine 2006. La delega, al nuovo comma 15 bis dell' art.113 del D. Lgs. 267/2001, recita: " Sono escluse dalla cessazione le concessioni affidate a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato sia stato scelto mediante procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza, nonché quelle affidate a società interamente pubbliche a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulle società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano". Nel caso di società mista con socio scelto mediante gara pubblica, si deve intendere che tale configurazione societaria doveva preesistere all'affidamento o va bene anche il caso di affidamento a società pubblica che poi si è aperta al socio privato? E il caso di affidamento *in house* richiamato con gli identici termini usati dalla Commissione europea copre, in base a qualche nuova interpretazione, il caso degli affidamenti diretti a società partecipate unicamente da comuni dell'ATO previsto nel comma 5 dell'art. 35 della l.448/2001, comma che la delega abroga ma che al momento è vigente, oppure è confermata la tesi della Commissione che nella lettera di messa in mora del 26.6.02 esplicitamente negava l'identità delle due fattispecie?

In relazione al futuro, si dibatte sul canone di concessione negato dal Ministero e dal Comitato ma presente in molte leggi regionali di applicazione della l.36/94 purtroppo non bloccate a tempo debito: la Corte costituzionale, sostiene qualcuno, nel giudicare alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione sul ricorso del Governo contro la Regione Emilia Romagna oppure sul ricorso di alcune Regioni contro l'art. 35 della legge 448/2001, potrebbe aprire spazi di autonoma regolazione regionale entro cui far sopravvivere il canone.

Ma soprattutto si dibatte sull'accesso alle gare delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento non derivante da gara pubblica. In forza del vigente art.113 novellato esse non possono in generale partecipare alle gare[50], ma in forza del comma 2 dell'art.35 possono

---

[49] La delega mantiene tale previsione, limitandosi a modificare l'assetto della società in esame, che passa da società a prevalente capitale pubblico locale a "società a capitale interamente pubblico". E' la prevalenza data alla legge di settore , come interpretata dal Ministro dell'ambiente, che porta alla conclusione sostenuta nel testo.

[50] V. comma 6 dell'art. 113 del D. Lgs. 267/2000, come modificato dal comma 1 dell'art. 35 della l. 448/2001, che pone il divieto sulle società " che , in Italia o all'estero, gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica, o a seguito dei relativi rinnovi; tale divieto si estende alle società controllate o collegate, alle loro controllanti, nonché alle società controllate o collegate con queste ultime".

partecipare per la prima volta alla gara che concerne il servizio da esse fornito: orbene, la legge delega conferma il divieto generale e toglie l'eccezione. Cosa succede allora per le gare da qui al 31.12.2006, considerando che le più note imprese italiane e straniere rientrano nella fattispecie delle affidatarie dirette?

6.1.8 Il D.M. sulle acque reflue

Alla luce dell'emergenza idrica che anche quest'anno ha gravemente colpito vaste regioni del nostro Paese ed in attuazione dell'art. 6 della Legge 36/94 e dell'art. 26 del D. Lgs. 11 maggio 1999 n.152, assume particolare importanza politica e sociale il decreto, di prossima pubblicazione, con il quale il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio detta norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue.

Il riutilizzo delle acque reflue, mettendo a disposizione risorsa non convenzionale, concorre, insieme alla corretta pianificazione del bilancio idrico, alla tutela quali-quantitativa dei corpi idrici.

Il decreto in parola è finalizzato a:

- limitare il prelievo di acque superficiali e sotterranee;
- ridurre l'impatto degli scarichi sui corpi idrici ricettori;
- riqualificare l'acqua reflua mediante adeguato trattamento depurativo necessario a ridurre la presenza di inquinanti negli scarichi, in particolare le sostanze pericolose;
- favorire il risparmio idrico mediante l'utilizzo multiplo delle acque reflue;
- assicurare condizioni di sicurezza entro cui deve avvenire il riutilizzo stesso.

Gli usi ammessi sono l'irriguo, l'industriale ed il civile, con la ovvia esclusione del potabile. Il decreto, inoltre, regolamenta le caratteristiche delle acque reflue all'uscita dell'impianto di recupero, la pianificazione delle attività di recupero e le procedure di approvazione degli impianti di recupero e della rete di distribuzione. Per quanto attiene alle autorizzazioni è prevista, per i titolari degli impianti di recupero, l'autorizzazione allo scarico con finalità di riutilizzo. Gli oneri per ottenere acque con caratteristiche idonee al riutilizzo sono a carico del titolare dell'impianto di recupero ed il titolare della rete di distribuzione fissa la tariffa per la distribuzione delle acque reflue recuperate.

In particolare, il decreto prevede, al fine di garantire la salute umana e la tutela ambientale, che le reti di distribuzione delle acque reflue recuperate siano separate e realizzate in modo tale da prevenire rischi di contaminazione alla rete di distribuzione delle acque destinate all'uso idropotabile.

Al fine di assicurare i requisiti di qualità di cui all'allegato del medesimo decreto, l'impianto di recupero è assoggettato a puntuali controlli da parte delle autorità preposte.

6.2 La politica di avvicinamento al servizio idrico integrato

6.2.1 L'influenza dei finanziamenti del QCS

Il "Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006", approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000, è stato un importante stimolo ed incentivo all'applicazione della riforma dei servizi idrici nelle regioni meridionali, in ragione anche delle modalità di impiego definite dalla Commissione europea e dal Dipartimento delle politiche di sviluppo e Coesione del Ministero

dell'Economia. Lo specifico programma previsto dai Programmi Operativi Regionali dedicato al ciclo integrato dell'acqua di cui si riporta lo stato di avanzamento nella successiva Tabella 46, risultava suddiviso in due fasi e prevedeva che: nella prima (2000-2002), l'utilizzazione dei fondi fosse condizionata al recepimento della legge 36/94 e all'individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali; nella seconda (2003-2006), fossero finanziati gli interventi previsti nei Piani di Ambito affidati in attuazione della riforma.

Il primo vincolo posto dal QCS, relativo all'individuazione degli ATO, aveva portato già all'insediamento di tutte le Autorità d'Ambito meno una; il secondo vincolo, relativo all'approvazione dei Piani d'Ambito, ha impresso una forte accelerazione alle decisioni ed ha portato nel breve periodo di sei mesi dal 30 giugno al 31 dicembre 2002 all'approvazione da parte degli ATO di ben 17 Piani d'Ambito, per un totale di 21 piani approvati nel Mezzogiorno rispetto ai 47 approvati nel Paese. A tale risultato ha contribuito in modo determinante la Sogesid, società del Ministero del Tesoro, che ha svolto le attività di ricognizione e ha fornito assistenza tecnica agli ATO per la predisposizione dei piani d'ambito.

Accanto a ciò però c'è da rilevare, sempre nelle Regioni del Mezzogiorno, che delicate sono le questioni che emergono nei casi in cui l'attuazione delle misure richiama la competenza delle varie forme di gestioni commissariali (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia per l'emergenza ambientale, Sardegna e Sicilia per l'emergenza idrica): la gestione straordinaria, infatti, se da una parte costituisce un evidente vantaggio in termini di rapidità operativa, dall'altra rischia di rallentare il passaggio alla ordinaria operatività delle Autorità d'Ambito. Pertanto, si ravvisa la necessità di adeguate forme di raccordo per evitare che la gestione straordinaria determini effetti indiretti non positivi sulle prospettive della riforma. Tale rischio è particolarmente alto per la gestione straordinaria per l'emergenza ambientale, dove le scelte commissariali, finalizzate al risanamento ambientale, potrebbero contrastare con la logica fortemente integrata introdotta dalla legge 36/94 per i servizi idrici.

Tabella 46 - QCS 2000-2006 Asse I Risorse Naturali - Settore "Acqua e suolo"

POR	Misura	Costo Totale	Impegni			Pagamenti	
			Risorse Pubbliche	v.a.	% su Costo Totale	v.a.	% su Costo Totale
		1	2	3	4	5	6
Basilicata	1 Ciclo integrato dell'acqua	195.384.616,00	127.000.000	74.768.458	38,3%	34.640.582	17,7%
Calabria	1 Schemi idrici	200.270.000,00	105.928.000	35.811.803	17,9%	20.821.102	10,4%
	2 Progettazione di ambito territoriale ottimale	437.289.000,00	308.960.000	95.040.941	21,7%	43.702.399	10,0%
Campania	2 Ciclo integrato delle acque	544.878.544,00	265.568.544	139.072.276	25,5%	69.795.064	12,8%
Molise	1 Ciclo integrato dell'acqua	25.822.847,00	23.828.496	13.595.178	52,6%	9.073.546	35,1%
Puglia	1 Interventi di adeg. degli schemi idrici	883.120.000,00	628.000.000	206.715.431	23,4%	79.624.065	9,0%
Sardegna	1 Ciclo integrato dell'acqua	510.653.000,00	510.653.000	335.862.195	65,8%	186.728.921	36,6%
Sicilia	02 Infrastr. capt. adduz. scala sovramb.	170.500.000,00	135.000.000	12.121.877	7,1%	1.188.455	0,7%

6.2.2 La disciplina tariffaria del CIPE

La maggior parte della popolazione e del territorio nazionale è ancora oggi soggetta alla disciplina tariffaria transitoria dettata dal Cipe, in attesa che l'introduzione del servizio idrico integrato faccia scattare l'applicazione del c.d. metodo normalizzato previsto dalla legge 36/94 e dal D.M. 1.8.96.

Il carattere distintivo di tale disciplina è che essa ha per oggetto soltanto la dinamica del prezzo, laddove il metodo tariffario normalizzato, che si applica in sede di affidamento del servizio idrico integrato, stabilisce un nuovo livello assoluto della tariffa, oltre che regolarne, in base al piano d'ambito, la successiva evoluzione.

Questa diversa impostazione delle due discipline non impedisce che tra di esse esistano connessioni significative: perché la dinamica nella fase di avvicinamento contribuisce a determinare il livello della "tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti" rispetto alla quale si misura la divergenza e si giudica la tollerabilità della tariffa iniziale del servizio idrico integrato; perché gli investimenti realizzati e non realizzati nella fase precedente si riflettono, nel bene e nel male, nel piano d'ambito e nella conseguente tariffazione del servizio idrico integrato; e perché, infine, le regole del periodo transitorio contribuiscono a determinare la convenienza dei comuni e della imprese ad accelerare o frenare l'approdo alla riforma.

Da questo punto di vista il Comitato ritenne doveroso segnalare in una sua precedente Relazione al Parlamento l'opportunità che anche la disciplina transitoria facesse capo a chi è chiamato a governare e controllare la riforma, ossia al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio come organo politico e al Comitato come organo tecnico. In subordine si chiese, e si ottenne, di inserire un rappresentante del Comitato nel Nars, l'organo tecnico del Cipe.

Per quanto riguarda i contenuti della vigente disciplina dettata dal Cipe[51], si sottolineano alcune positive disposizioni: la negazione di aumenti tariffari per le gestioni in economia; l'incentivo al miglioramento qualitativo delle gestioni mediante un lieve aumento tariffario concesso quando si adotti la carta di servizio e insieme si ottenga o si deliberi di chiedere una certificazione di qualità ISO; la diminuzione dal 6% al 5% dell'incremento tariffario concesso per investimenti autorizzati pari almeno alla metà del fatturato.

Occorrerà però procedere più decisamente a stimolare la realizzazione della riforma, sia abbassando gli aumenti tariffari riconosciuti nella fase transitoria sia coinvolgendo di più le Autorità degli ATO nel processo transitorio.

In merito al primo aspetto, si sottolinea come l'aumento del 5% della tariffa (che rappresenta la somma di tutti i costi e del margine di guadagno) a fronte di un investimento pari alla metà del fatturato implichi un rendimento superiore a quello, pari al 7% applicato al solo costo dell'investimento, che è oggi consentito in regime di metodo normalizzato. Lo sbilancio si aggrava quando si consideri che la deliberazione del Cipe prevede un ulteriore aumento della tariffa, fino ad un massimo del 2%, in presenza di investimenti volti a ridurre le perdite (con un aumento complessivo del 7%

[51] Deliberazione del CIPE 19 dicembre 2002 n. 131 recante "Direttive per la determinazione, in via transitoria, delle tariffe dei servizi di acquedotto, di fognatura e di depurazione per l'anno 2002". Si veda anche la successiva circolare 13 maggio 2003 del Ministero delle attività produttive alle Camere di Commercio.

dell'intera tariffa, quindi, qualora tutto l'investimento, pari almeno al 50% del fatturato, sia diretto a tale scopo), anche perché il fenomeno delle perdite è in realtà ben poco controllabile e può quindi offrire una giustificazione formale a quasi tutti gli investimenti.

E' chiaro che bisogna concedere una remunerazione sull'investimento nella fase transitoria non superiore a quella concessa nella riforma, se si vuole che i gestori attuali accelerino l'avvicinamento al servizio idrico integrato.

Sul piano procedurale va ricordato che le Autorità di ATO erano già chiamate in causa per valutare gli investimenti proposti. E' bene che esse, non appena funzionanti, subentrino alle Camere di Commercio su tutto il fronte delle rilevazioni e delle verifiche previste nel periodo transitorio, per indurre i Comuni ad accelerare l'insediamento e l'avvio operativo dell'autorità.

In questa direzione il Comitato intende impegnarsi nella sua partecipazione al Nars.

6.3 Alcuni problemi del servizio idrico integrato

6.3.1 *Il calcolo della tariffa e l'adeguamento del DM 1 agosto 1996*

Il combinato disposto dell'art.13 comma 3 della legge 36/94 e dell'art.11 del metodo tariffario di cui al DM 1 agosto 1996 prevede che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta del Comitato di vigilanza, elabori un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento che costituisce la base per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato. In ottemperanza a tali previsioni normative il Comitato, nel maggio 2002, ha presentato all'attenzione del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio una proposta di nuovo metodo nella quale ha tentato di offrire un quadro di norme coordinato tra legge 36/94 e leggi regionali ed ha affrontato alcuni aspetti tecnici del metodo tariffario di cui al D.M. del 1996 che potevano creare dubbi interpretativi negli operatori. A questo fine, in particolare, ha proposto nuove soluzioni per quanto riguarda il computo della tariffa di riferimento, la definizione delle componenti di costo, l'articolazione tariffaria, la delimitazione delle attività rientranti nel campo di applicazione del metodo, i meccanismi di revisione e controllo, il contenuto minimo della convenzione di affidamento.

Il Ministro deve valutare se accogliere la proposta e presentarla con nuovo decreto ministeriale, dopo aver sentito le Agenzie di bacino di interesse nazionale e la Conferenza Stato-Regioni, o se rimetterla al Comitato per eventuali modifiche oppure se rifiutarla del tutto. Poiché in fase di elaborazione della proposta del nuovo metodo, il Comitato ha messo in consultazione nel novembre 2001 un documento interlocutorio che ha attirato vasta attenzione e raccolto le proposte migliorative dei soggetti interessati, c'è il rischio che il protrarsi dell'attesa del nuovo metodo causi incertezze in questa fase della riforma in cui gli ATO stanno comunque determinando i Piani d'Ambito e la tariffa di riferimento e procedendo all'affidamento del servizio.

6.3.2 *Il canone di concessione e la sua cartolarizzazione*

Una delle questioni che appaiono più rilevanti e controverse nell'attuazione della riforma dei servizi idrici riguarda il canone di concessione. Esso può incidere pesantemente sulla tariffa e avere di conseguenza un impatto allocativo, perché, pur in presenza di una domanda a bassa elasticità rispetto al prezzo, è scontato che la maggior tariffa comporti una qualche riduzione della quantità richiesta, e ha senz'altro un

pesante impatto distributivo poiché trasforma gli utenti del servizio idrico integrato in contribuenti occulti del Comune. Si impone quindi una scelta politica. In Italia, una scelta del genere è probabilmente avvenuta, ma non in modo univoco tra la legge 36/94 e la legge 448/01.

L'assenza del canone nella legge 36/94

Il Comitato non ha dubbi sul fatto che la legge 36/94 sia ispirata dall'obiettivo di dare all'utente un buon servizio alla tariffa più bassa possibile: probabilmente perché il legislatore del '94 prevedeva, giustamente, che la più bassa tariffa possibile sarebbe comunque diventata alta in assoluto. Il legislatore, infatti, ha voluto isolare il servizio idrico dal resto dei servizi pubblici, configurando una gestione industriale su ambito vasto e su tutta la filiera dell'acqua potabile, nell'intento di creare una gestione capace di autofinanziarsi con entrate tariffarie tali da coprire non solo i costi indotti dalle maggiori esigenze quantitative e qualitative della futura fornitura idropotabile ma anche gli arretrati esistenti sul fronte della fognatura e soprattutto della depurazione.

Pur in mancanza di dichiarazioni esplicite, l'obiettivo di favorire il consumatore e non di procurare entrate ai Comuni nella forma del canone di concessione è chiaramente ravvisabile per l'implicita assunzione di un conferimento gratuito dell'uso delle reti e degli impianti comunali al gestore. La struttura dei costi sottesa dall'art. 11 della legge 36/94 ai fini di determinare la tariffa non contempla, infatti, alcun corrispettivo per tale uso: il gestore si impegna solo per gli obblighi in essere, come il servizio del debito per i mutui in corso di ammortamento, nonché per gli obblighi futuri derivanti dal Piano d'Ambito che egli ha accettato al momento dell'affidamento.

La conferma di una simile interpretazione è offerta dal "Metodo normalizzato" per il calcolo della tariffa (D.M. 1.8.96), in cui non si ravvisa tale voce tra gli elementi di costo su cui calcolare la tariffa. A questa impostazione si mantiene fedele anche la proposta di revisione elaborata dal Comitato, in cui l'apposita voce relativa al canone di concessione si riferisce agli oneri derivanti dall'indebitamento pregresso. Tale impostazione è poi pienamente recepita nel regolamento per la gara emanato con D.M. 22.11.2001: da un lato, esso fa esplicito riferimento all'anzidetto Metodo e quindi ignora qualsiasi corrispettivo per l'uso delle reti e degli impianti; dall'altro, ai fini dell'aggiudicazione (art. 8) esso attribuisce al criterio della minima tariffa un peso non inferiore a quello di tutti gli altri parametri di valutazione messi insieme.

Tale linea interpretativa è stata assunta anche dal Ministro dell'ambiente che nella circolare 18 marzo 2003 dichiara testualmente che il canone deve ritenersi illegittimo.

Va però detto che da tempo le Regioni, prima di queste esplicite prese di posizione a livello centrale, avevano inserito nelle leggi regionali di applicazione della riforma nelle convenzioni tipo un esplicito riferimento al canone di concessione, pur senza precisarne i criteri di determinazione e gli effetti tariffari.

La previsione del canone nella legge 448/2001

Lo scenario giuridico è diventato da questo punto di vista più complicato con l'art. 35 della legge 448/01, che contempla il canone quale elemento connaturato al rapporto tra il gestore e la società proprietaria delle reti prevista dal comma 13 dell'articolo 113 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D. Lgs. 267/2000) come modificato dal comma 1 dell'art. 35. Tale società non è obbligatoria, salvo il caso

di preesistente società di gestione a partecipazione pubblica[52]. Ma il fatto che il canone sia previsto nelle Convenzioni tipo regionali, a dispetto della contraria ispirazione ravvisabile nelle legge 36/94, fa temere che la possibilità introdotta dall'art. 35 sarà utilizzata nella generalità dei casi. In altri termini, la legge 448/01, mentre non ha formalmente imposto alcun obbligo ai Comuni che sono liberi di non costituire la società proprietaria e liberi di non pretendere un canone nel loro rapporto diretto con il gestore, ha in pratica aperto loro la strada per realizzare un'entrata a scapito degli utenti, come essi desideravano nella maggioranza dei casi; con l'aggravante di lasciarli del tutto liberi, in assenza di un'Autorità di settore, nella fissazione del livello del canone che potrebbe quindi assumere una incidenza davvero elevata.

Uno scenario di tal genere è preoccupante per gli interessi dei consumatori e per i conflitti istituzionali che contempla. Un chiarimento potrebbe derivare dall'approvazione del progetto di legge delega sull'ambiente in discussione alla Camera in cui viene ribadita in sede legislativa la superiorità della l. 36/94 sulla l. 448/2001. Una soluzione definitiva dovrà però attendere anche le sentenza della Corte Costituzionale sulle controversie Governo-Regioni.

Le tesi del Comitato contro il canone

In attesa, il Comitato ritiene doveroso illustrare la propria tesi. Le discussioni e le esperienze sin qui registrate fanno emergere tre possibili giustificazioni in tal senso, nessuna delle quali appare del tutto convincente

La prima vede il canone come strumento equitativo: dato che le reti e gli impianti conferiti dai singoli comuni possono essere ben diversi sotto il profilo della adeguatezza e funzionalità rispetto alla popolazione comunale, è "giusto" che il comune che più ha investito in passato abbia un ritorno che gli consenta di investire in altri servizi sociali, senza essere svantaggiato rispetto al comune che in passato aveva privilegiato gli altri servizi e si presenta quindi alla gestione idrica integrata con un forte arretrato di investimenti. Il commento è che, se si vuole far pesare questo elemento differenziale nonostante il richiamo alla solidarietà nell'uso della risorsa idrica contenuto nel solenne incipit della legge 36/94 e ignorando il fatto che spesso la diversa dotazione infrastrutturale si spiega come diverso trasferimento erariale ottenuto dai comuni e non come diverso sforzo locale, resta il fatto che l'obiettivo si può ottenere differenziando per un appropriato periodo transitorio la tariffa tra comuni, secondo la facoltà esplicitamente prevista dalla legge 36/94 [53], senza bisogno di far pagare di più gli utenti nel loro insieme.

La seconda giustificazione è che il canone potrebbe essere usato per consentire ai comuni dell'Ato di sottoscrivere una quota della società mista che gestisce il servizio, come in effetti si è verificato in almeno un Ato. Ma a ben vedere, è deduzione formale da una tesi non dimostrata: in realtà essa rinvia alla giustificazione, tutt'altro che agevole sul piano sostanziale anche prescindendo dai problemi di legittimità, della scelta di una siffatta forma di gestione che comporta un aggravio per gli utenti.

La terza giustificazione è che il canone potrebbe servire a coprire i costi dell'attività pubblica di pianificazione e di controllo, ossia i costi dell'autorità di ambito e, nell'infausta ipotesi di sua costituzione, i costi amministrativi della società proprietaria delle infrastrutture. In tal modo i comuni, cui è stata tolta la gestione del servizio,

---

[52] In tale ipotesi, ai sensi del comma 9 dell'articolo 35, lo scorporo obbligatorio delle reti si fonda proprio sulla costituzione di una nuova società a cui vengono conferite le infrastrutture o un determinato ramo di azienda.

[53] Stabilisce infatti il comma 9 dell'art. 13: "l'eventuale modulazione della tariffa tra i comuni tiene conto degli investimenti effettuati dai comuni medesimi che risultino utili ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato".

sarebbero almeno liberati da ogni costo relativo al servizio. L'obiezione è che i comuni rimangono titolari delle anzidette funzioni di pianificazione e controllo, da esercitarsi in forma associata attraverso la struttura amministrativa dell'ATO, e devono coprire i costi di tali funzioni squisitamente istituzionali con le entrate generali che finanziano il Comune come ente di governo della comunità locale. Ciò in aderenza alla legge 36/94 che all'art. 13 disegna la tariffa in funzione solo dei costi di investimento e di esercizio in senso stretto; e ciò in analogia con quanto si verifica da sempre in altri campi dell'attività comunale, ad esempio, per gli asili nido, dove la tariffa è commisurata ai costi di erogazione del servizio e non tiene conto del costo della connessa attività politica e amministrativa in capo al Comune.

La cartolarizzazione dei proventi attesi del canone

Il problema del canone di concessione risulta aggravato nella prospettiva di effettuazione di operazioni finanziarie sui proventi attesi. E' noto dall'attenzione prestata dai mass media che Firenze e i comuni dell'ATO Toscana 3 Medio Valdarno stanno preparando un'operazione di cartolarizzazione che consentirebbe di introitare subito il valore attuale delle future entrate, scontate ad un tasso d'interesse più basso di quello vigente su molti mutui in essere di cui si potrebbe quindi chiedere l'estinzione anticipata, Per come è stato calcolato il canone, l'operazione farebbe poi affluire ai comuni un'entrata netta di rilevante entità.

La cartolarizzazione è ovviamente operazione legittima, di recente introduzione nella prassi finanziaria italiana ma ormai largamente diffusa, ed ovviamente essa sarà stata giudicata conveniente da chi vi ricorre. Tuttavia il fatto che essa crei diritti di terzi – di chi versa il valore attuale ai comuni e di chi acquista le obbligazioni successivamente emesse - a valere su una base, quale il canone di concessione, che una circolare del Ministro competente definisce illegittima, desta preoccupazione. E di ciò il Comitato ha dato tempestiva comunicazione agli interessati, oltre che alla Regione e al Ministero dell'ambiente.

6.3.3 Aspetti problematici del subentro

Tra i problemi futuri della gestione del s.i.i. che le Autorità di ATO dovranno affrontare si inserisce quello del subentro di un gestore al precedente, che non trova sempre disposizioni normative specifiche cui far riferimento.

Col subentro del nuovo gestore occorre definire le modalità di trasferimento del personale e il passaggio dei beni strumentali nonché le modalità di calcolo del valore degli impianti non ancora ammortizzati da corrispondere al gestore uscente. Il servizio idrico integrato non contiene una disciplina completa in materia e quindi si colmano le lacune settoriali con quanto previsto dalle leggi generali.

In materia occorre far riferimento all'art.35 della legge 448/2001 e alla legge 36/94 che in parte rinvia a norme generali sui servizi pubblici, laddove applicabili e per quanto in vigore (DPR 902/1986 "Approvazione del nuovo regolamento delle aziende di servizi dipendenti dagli enti locali", e T.U. 2578/1925 "Testo Unico sull'assunzione diretta di pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie") e al codice civile.

Per le dotazioni patrimoniali e l'indennizzo per il valore dei beni non ancora ammortizzati l'art.35 (art.1 comma 9) nell'eventualità della gara prevede che, alla scadenza del periodo di affidamento e al subentro del nuovo gestore, a quest'ultimo siano assegnati

- gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali e delle società di capitali di cui detengono la maggioranza;
- le reti o loro porzioni, gli impianti e altre dotazioni realizzate dal gestore uscente in attuazione dei piani di investimento per il loro sviluppo, potenziamento, rinnovo e manutenzione.

Al gestore uscente sarà invece attribuito un indennizzo pari al valore dei beni non ancora ammortizzati, secondo quanto indicato dal bando di gara in base a cui l'Autorità di ATO affida il servizio.

Prima della legge 448/2001, la legge 36/94 all'art.12 prevede che le dotazioni del servizio idrico (opere, impianti e canalizzazioni) passino in concessione al soggetto gestore che ne assume i relativi oneri secondo quanto previsto nella convenzione e nel relativo disciplinare. Immobilizzazioni, attività e passività, ivi compresi gli oneri relativi all'ammortamento dei mutui, sono trasferite al soggetto gestore del s.i.i.

All'art.11 comma 2 la legge 36/94 prevede che la Convenzione tipo da stipularsi tra ente locale e gestore contenga la facoltà di riscatto, secondo i principi di cui al DPR 902/1986 (artt. 10/13) rinviando alla normativa generale sia la definizione dei beni strumentali e il metodo per calcolare il loro valore. Tale normativa prevede che il concessionario rediga lo stato di consistenza dell'impianto o dell'esercizio che costituisce la base per la determinazione dell'indennità di riscatto, prevista secondo i criteri dettati dal Testo Unico sull'assunzione diretta di pubblici servizi da parte dei comuni e delle province (R.D. 15 ottobre 1925, n.2578). Oltre che sullo stato di consistenza, il valore degli impianti è dato dal loro valore industriale, calcolato sulla base del costo per la ricostituzione dell'impianto stesso, deducendo il valore del loro degrado fisico (calcolato in proporzione al decorso del tempo) e degli impianti divenuti obsoleti e dei costi per la loro trasformazione per esigenze produttive.

Poiché l'art.35 rinvia all'ente locale per le modalità di calcolo del valore dei beni, l'applicazione della legge finanziaria non è in contrasto con la normativa di settore.

L'art.35 della legge 448/2001 nulla prevede riguardo al personale, mentre solo un rinvio si trova nella legge 36/94 che all'art.12 richiama la normativa regionale per il passaggio del personale dai soggetti già adibiti al s.i.i. ai nuovi gestori.

Il citato decreto 902/86 art.3 prevede che nella delibera di assunzione l'ente che riscatta la gestione del servizio debba assumere il personale in misura non superiore a quella in servizio presso la precedente impresa appaltatrice. Nel caso di trattamento economico diverso tra quanto percepito presso l'azienda e presso la precedente impresa, è previsto che al personale venga corrisposto un assegno personale, pari alla differenza. Nulla si dice su limiti e condizioni del passaggio da un organismo all'altro.

Il codice civile all'art.2112 (*Mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda*),[54] come modificato dal decreto legislativo 2 febbraio 2001, n.18 prevede che, in caso di trasferimento d'azienda, il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.

Il cedente ed il cessionario sono obbligati, in solido, per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento, salvo la possibilità per il cedente di essere

---

[54] Ai fini di questo articolo si intende per trasferimento d'azienda qualsiasi operazione che comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità, a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base dei quali il trasferimento e' attuato, ivi compresi l'usufrutto o l'affitto d'azienda.

liberato delle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro dal lavoratore stesso con le procedure di cui agli articoli 410 e 411 del codice di procedura civile.

Il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa del cessionario. L'effetto di sostituzione si produce esclusivamente fra contratti collettivi del medesimo livello.

Ferma restando la facoltà di esercitare il recesso ai sensi della normativa in materia di licenziamenti, il trasferimento d'azienda non costituisce di per sé motivo di licenziamento. Il lavoratore, le cui condizioni di lavoro subiscono una sostanziale modifica nei tre mesi successivi al trasferimento d'azienda, può rassegnare le proprie dimissioni con gli effetti di cui all'articolo 2119 c.c., primo comma.

Per il servizio idrico integrato il Decreto Ministeriale 22 novembre 2001, "Modalità di affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato, a norma dell'art.20, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n.36" espressamente prevede, all'art.8, tra i criteri di aggiudicazione, il "piano di riutilizzo del personale delle gestioni preesistenti, anche al di fuori dell'ambito dell'attività connessa allo svolgimento del servizio in questione, compatibilmente con le esigenze dell'aggiudicatario". Dunque il piano di riutilizzo, seppur non imposto, costituisce ai sensi della normativa un elemento (non il primo né il più importante) per l'affidamento del servizio.

6.3.4 Acque meteoriche e servizio idrico integrato

Tra i problemi che si sono evidenziati nella prima fase delle gestioni del s.i.i. già affidate ai sensi della legge 36/94, un ruolo di primaria importanza sembra rivestire quello della gestione delle acque meteoriche, anche in considerazione della sua diretta incidenza sulla sicurezza, l'igiene e la salute pubblica.

Il quesito che in varie forme e sotto diverse fattispecie il Comitato si è visto ripetutamente rivolgere è sostanzialmente a chi spetti la gestione delle opere di raccolta e convogliamento delle acque meteoriche nella rete fognaria mista, non esistendo una specifica norma che disciplini la questione in maniera inequivocabile.

Si osserva al riguardo che occorre distinguere tra aspetti tecnici, rilevanti per l'affidamento, ed aspetti economici.

Sul piano economico non c'è dubbio che il s.i.i. disciplinato dalla legge 36/94 riguardi soltanto le acque civili: l'utente riceve acqua potabile che genera acqua reflua e richiede quindi trasporto fognario e depurazione; di conseguenza è chiamato, come utente, a pagare il costo di acquedotto, fognatura e depurazione.

Il costo imposto dalle acque meteoriche va, invece, sostenuto dalla comunità, quindi dai comuni che si rifanno sui propri contribuenti secondo le modalità dell'imposizione locale, che sono ben diverse dalle modalità della tariffazione del s.i.i..

Sul piano tecnico, essendo estraneo alla presente problematica il caso delle acque meteoriche che svasano direttamente nell'ambiente, vanno distinti due casi:

a) acque meteoriche che sono raccolte in una specifica rete fognaria pubblica e da lì convogliate negli impianti di depurazione;

b) acque meteoriche che sono raccolte, eventualmente dopo un tratto autonomo (caditoie, pozzetti, condotte stradali, ecc.), in fognature miste.

Il caso b), pur contemplando in teoria segmenti di reti separabili, presenta tali interconnessioni fisiche ed economie di scala da rendere praticamente inevitabile la gestione comune.

Nel caso a) la congiunzione tecnica è meno evidente in teoria, ma di fatto può essere considerata preponderante, sicché appare inevitabile, anche in questo caso, la soluzione dell'affidamento al gestore del s.i.i..

In sintesi, congiunzione tecnica delle attività e, quindi, unico affidamento, ma con separazione del costo.

Tra i problemi della gestione si è evidenziato quello dello smaltimento delle acque meteoriche. Al riguardo, data la forte interconnessione tecnica con il s.i.i., si ritiene opportuno che esso venga svolto dal gestore unico di quest'ultimo. Assolutamente distinto dalla tariffa del s.i.i. deve, invece, rimanere il costo del servizio di smaltimento delle acque meteoriche che non dovrà ricadere direttamente sull'utente, bensì dovrà essere sostenuto dal comune tramite la fiscalità generale.

7 Attività del Comitato

Nell'espletamento del compito di garantire l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del s.i.i., la regolare determinazione ed il regolare adeguamento delle tariffe, nonché la tutela dell'interesse degli utenti, il Comitato, al terzo anno del suo mandato quinquennale, ha concentrato la sua attività lungo le seguenti tre direttrici:

1 – Vigilanza e tutela del consumatore;

2 – Attività di divulgazione;

3 – Analisi e proposte.

Lo svolgimento di tali attività ha comportato contatti con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, con le regioni, le province ed i comuni, con le Autorità di Ambito Territoriale Ottimale e con la Società Gestione Impianti Idrici (Sogesid) del Ministero del Tesoro, con varie associazioni di tutela dei consumatori. Il Comitato ha inoltre avuto un' audizione alla Commissione Ambiente del Senato.

7.1 Vigilanza e tutela del consumatore

7.1.1 Attività di vigilanza

Come nell'anno precedente, l'attività di vigilanza del Comitato nel 2002 e nel primo semestre del corrente anno ha avuto per oggetto principale le procedure di affidamento adottate dalle Autorità di ATO. Nel verificare la rigorosa osservanza della normativa vigente, il Comitato ha posto particolare attenzione all'art. 35 della legge n. 448/2001 e specificamente al comma 5 di quest'ultimo che, anche in seguito alla contestazione da parte della Commissione europea, pone difficoltà interpretative tali da indurre il Ministro dell'Ambiente a fornire la corretta interpretazione dello stesso con la circolare del 18 marzo 2003.

In questo contesto il Comitato ha ritenuto di proporre ricorso straordinario al Capo dello Stato nei casi in cui ha ravvisato la violazione delle norme relative all'affidamento stesso e nei casi in cui la successione degli atti previsti dalla legge 36 non era stata rispettata, così inficiando in modo irreparabile il processo di organizzazione del s.i.i.. A quest'ultimo riguardo, il Comitato ha ritenuto illegittimo un affidamento definitivo avvenuto in assenza del Piano d'Ambito. Attualmente il Comitato sta soffermando la sua attenzione su affidamenti provvisori effettuati a ridosso della scadenza (30 giugno 2003) per l'attuazione della procedura prevista dal comma 5 citato.

E' ripresa, inoltre, l'attività di verifica della corretta redazione dei Piani d'Ambito, con particolare attenzione all'applicazione del metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento. Ad oggi sono stati esaminati diversi piani in merito ai quali il Comitato ha già chiesto chiarimenti in ordine ad aspetti non sufficientemente esplicitati, come le modalità di computo dei costi operativi, oppure palesemente difformi alle previsioni del metodo normalizzato, come l'adozione di un canone di concessione a favore dell'ente locale commisurato alla valorizzazione del patrimonio conferito al gestore del s.i.i. e la previsione di una quota per le spese di funzionamento dell'Autorità di Ambito.

E' inoltre continuato, e si è anzi intensificato, il rapporto di collaborazione con gli ATO che, oltre a vertere sulla risposta a quesiti concernenti la loro stessa attività alla luce della corretta applicazione della legge 36 e del Metodo normalizzato, ha visto una importante evoluzione nel senso del coinvolgimento del Comitato, nei casi di

affidamento già effettuato, nella risoluzione di problematiche emerse nel corso dell'attività di controllo del gestore. Sotto questo profilo il Comitato ha soffermato la sua attenzione sulla questione della competenza alla gestione del servizio di smaltimento delle acque meteoriche, sulla interpretazione di contenuti contrattuali relativi alla determinazione della "bolletta"del s.i.i., nonché sui contenuti stessi della tariffa di riferimento.

7.1.2 Pareri su richiesta di utenti ed associazioni.

Anche relativamente a questo profilo, concernente la funzione di tutela dell'utente assegnatagli dall'art. 21 della legge 36/94, l'attività del Comitato nel periodo in esame ha seguito la traccia degli anni precedenti e si è concretizzata in risposte a domande di informazioni, richieste di chiarimenti e sollecitazioni ad intervenire su specifiche situazioni, avanzate da singoli utenti ed associazioni di consumatori.

Pure il tenore delle segnalazioni non è sostanzialmente mutato, riferendosi soprattutto alla corretta applicazione della tariffa, sia ex metodo normalizzato nel s.i.i. che ex normativa del C.I.P.E. nel periodo transitorio, alla scarsa trasparenza e correttezza dei rapporti tra il gestore e l'utente e all'applicazione della Carta dei servizi idrici.

Sono pervenute, inoltre, comunicazioni relative allo stato di emergenza idrica che di volta in volta ha interessato varie porzioni del territorio nazionale. In questi casi il Comitato, non avendo facoltà specifiche in merito, si è limitato a trasmettere le notizie agli enti di competenza.

7.2 Comparazione e divulgazione

Sono stati realizzati e divulgati presso tutti gli operatori pubblici e privati del settore, dai quali si spera siano stati apprezzati, mezzi di supporto nello svolgimento della propria attività quotidiana, due importanti lavori, del cui contenuto si dà resoconto in altra parte della presente Relazione.

Il primo è costituito dallo studio su "La Convenzione Tipo del servizio idrico integrato nella legislazione e nella normativa regionale". La sistematica analisi comparativa tra le convenzioni approvate in esso svolta ha fatto emergere analogie, differenze e lacune, utili alle Regioni che ancora debbono approvare la propria Convenzione tipo o che intendono aggiornarne i testi già emanati. Il testo è stato presentato in un convegno tenutosi presso la biblioteca della Camera dei Deputati il 6 novembre 2002, in cui hanno presentato relazioni l'Assessore della Regione Piemonte e Coordinatore degli Assessori regionali all'Ambiente, Ugo Cavallera, il professor Michele Moretto, della Facoltà di Economia Politica all'Università di Brescia e il professor Giampaolo Cogo, docente di diritto amministrativo all'Università di Roma Tre.

Il secondo è costituito dal volume "Lo stato dei servizi idrici. Anno 2002", che espone, attraverso una sistematica analisi comparativa, i risultati delle ricognizioni svolte in 52 ATO sulle opere di adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione. Anch'esso è stato presentato in un convegno tenutosi l'8 maggio 2003 a Palazzo Marini a Roma e che ha visto quali relatori esterni il professor Luigi Da Deppo, docente di Costruzioni idrauliche all'Università di Padova, e il professor Enrico Rolle, docente di ingegneria sanitaria e ambientale all'Università la Sapienza di Roma.

Le problematiche della riforma dei servizi idrici sono state poi divulgate in numerosi convegni organizzati da enti esterni, in cui hanno presentato relazioni alcuni componenti del Comitato.

E' infine da ricordare che il Comitato mantiene aggiornato il proprio sito Internet, prima presso il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e ora presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. In tale sito si trovano tutte le pubblicazioni, le deliberazioni e le raccomandazioni del Comitato nonché i riferimenti normativi nazionali e regionali in tema di servizi idrici.

Per il prossimo futuro il Comitato intende continuare e potenziare l'attività di divulgazione di notizie ed esperienze utili agli operatori impegnati nell'applicazione della legge 36/94. In particolare ha in programma la redazione dei seguenti documenti:

Secondo rapporto sullo stato d'attuazione della legge 36/94 che fornirà un quadro completo del processo organizzativo del s.i.i.;

Secondo rapporto sui Piani d'Ambito, che analizzerà 47 Piani;

Rapporto sull'adozione della Carta dei servizi, contenente un'analisi di circa cinquanta Carte dei servizi adottate da vari gestori e del loro grado di attuazione (in collaborazione con le Autorità Garanti dell'Emilia Romagna e del Lazio).

7.3 Analisi e proposte

Il più impegnativo lavoro di analisi svolto dal Comitato nel 2002 riguarda il metodo tariffario di cui al D.M. 1.8.1996 "Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento". Nel maggio del 2002 il Comitato ha consegnato al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio una proposta di aggiornamento e revisione di tale metodo.

Nel gennaio del corrente anno il Comitato ha prodotto un documento di analisi sulle connessioni tra l'art.35 della legge 448/2001 e la legge 36/94. Le osservazioni del Comitato hanno riguardato in particolare la costituzione di una società proprietaria delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, la previsione di un canone di concessione eccedente il rateo dei mutui pregressi, la differenza nei requisiti di ammissione alla gara per l'affidamento del s.i.i., nonché la diversità dei criteri di aggiudicazione della gara stessa. Un estratto di tale analisi, in cui il Comitato ha esposto la propria convinzione circa l'inapplicabilità al settore delle risorse idriche della disciplina della separazione delle reti, è stato condiviso dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio che l'ha diffuso presso tutti gli ATO.

Infine il Comitato, in collaborazione con Sogesid, ha redatto un bando di gara tipo, che, recependo i dettami del Regolamento di gara dettato dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio con D.M. 22.11.2001 in attuazione dell'art. 20 della legge 36/94, costituisca uno strumento di lavoro per le Autorità di Ambito che si trovano ad affrontare il problema della redazione del bando di gara per l'affidamento del servizio idrico integrato. Il documento è attualmente all'esame del Ministro.

Circa il futuro lavoro su questa linea di attività, il Comitato, in collaborazione con Sogesid e sulla base delle esperienze maturate dagli operatori del s.i.i. e delle esigenze manifestate dalle Autorità d'ATO, ha predisposto un programma di analisi finalizzato all'offerta di strumenti di lavoro certi ed uniformi.

In particolare verranno elaborati i seguenti documenti:

- schema di linee guida per la determinazione e applicazione dell'articolazione tariffaria ai sensi dell'art. 13 della legge 36/94;
- schema di linee guida per la definizione dello schema di Regolamento del s.i.i. e Carta del Servizio che dovranno essere allegati al contratto di utenza;

- schema di linee guida per la definizione delle modalità di predisposizione e trasmissione del Piano Operativo Triennale preventivo e consuntivo;
- schema di linee guida per la definizione delle modalità d'inventario dei beni esistenti e di tenuta del libro cespiti;
- schema di linee guida per la definizione delle modalità di calcolo delle penalità per mancato conseguimento degli obiettivi tecnici ed organizzativi e degli obblighi di comunicazione;
- schema di linee guida per la definizione delle modalità di trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie al controllo, anche mediante la predisposizione di specifici data base, e relativa manualistica, che il gestore dovrà compilare trasmettere.
- schema di linee guida per la definizione di principi, criteri e standard tecnici uniformi a livello nazionale per l'impostazione della procedura di controllo della gestione da parte delle Autorità d'A.T.O. sui gestori del s.i.i.

Verrà inoltre elaborato, in collaborazione con rappresentanti delle Regioni, un documento sulle Convenzione Tipo regionale, con l'obiettivo di favorire l'adozione di linee comuni da parte delle Regioni ancora prive di Convenzione o intenzionate ad aggiornare quella esistente.

7.4 Funzionamento del Comitato

I problemi di funzionamento del Comitato, già ampiamente illustrati nelle precedenti relazioni rese al Parlamento, hanno avuto un'accentuazione nella convulsa fase di riorganizzazione delle competenze ministeriali e del conseguente trasferimento degli uffici di supporto del Comitato al Ministero dell'Ambiente nella seconda metà del 2002, tanto che per alcuni mesi è stato quasi azzerato l'organico degli uffici previsti dalla legge 36/94. La situazione di grave disagio è stata esaltata dall'accelerazione che ha avuto nell'ultimo anno l'attuazione della legge 36/94 e dalla conseguente moltiplicazione degli atti proposti all'analisi e alla valutazione del Comitato. Risultano, ad esempio, approvati 47 Piani di Ambito sui quali si dovrebbe condurre da parte del Comitato un'istruttoria approfondita e celere per la verifica della corretta applicazione del metodo tariffario.

La situazione è migliorata solo all'inizio del corrente anno. Si deve dare atto al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio dell'attenzione direttamente manifestata alle necessità operative del Comitato. Nel Regolamento di riorganizzazione del Ministero è stato quindi previsto tra i compiti della pertinente Direzione generale quello di garantire la funzionalità degli uffici di supporto del Comitato, la Segreteria tecnica e l'Osservatorio sui servizi idrici, previsti dagli articoli 21 e 22 della legge 36/94.

Si è in effetti messo a disposizione della Segreteria tecnica personale qualificato, sia pure in numero ancora troppo ridotto. Il Comitato è lieto di riconoscere pubblicamente la competenza e la dedizione di tale personale che ha consentito una rapida ripresa dell'operatività. Non così è avvenuto sul fronte dell'Osservatorio dei servizi idrici, dove il personale inizialmente assegnato, e sottoposto dal Comitato ad un intenso programma di formazione, è stato poi destinato ad altri compiti senza sostituzione. Questo importante ufficio, al quale la legge assegna un ruolo fondamentale per l'attuazione della riforma del servizio idrico integrato, a distanza di ben nove anni dall'entrata in vigore della legge 36/94 è quindi ancor in attesa di essere attivato.

Alla carenza di personale si unisce poi la limitatezza dei fondi a disposizione del Comitato, il cui importo è rimasto immutato dal 1994 nonostante la perdita di valore della moneta, l'introduzione dell'Irap e, soprattutto, l'aumento della mole di lavoro con il procedere della riforma. Il ricorso a consulenze esterne, utilizzato negli esercizi precedenti per supplire alla carenza di personale e per potersi avvalere di professionalità e contributi specialistici, si è notevolmente ridotto e sarà impossibile nel futuro per la saturazione del capitolo di spesa.

Il Comitato, mentre si rende conto dei sacrifici cui è chiamata l'intera Amministrazione nello sforzo di risanamento della finanza pubblica, deve anche far presente le difficoltà in cui si trova ad operare e deve sottolineare che basterebbe un'esigua integrazione di risorse per ottenere un significativo incremento di attività.