ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXII**
n. **4**

RELAZIONE
SULLO STATO DEI SERVIZI IDRICI IN ITALIA

(Anno 2003)

[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 21 luglio 2004

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Presidente

Gilberto Muraro

Vicepresidente

Francesco Amoruso

Componenti

Eduardo Bruno
Riccardo Canesi
Renato Cocchi
Paolo Peruzzi
Mario Quaglia

Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche
Via Cristoforo Colombo, n. 44
00147 - Roma ITALIA
Telefono: 0657225244
Fax: 0657225290
e-mail: coviri.segreteria@minambiente.it
sito web: http://www.minambiente.it/Sito/cvri/cvri.htm

Indice

PREMESSA **9**

0 SINTESI DELLA RELAZIONE **11**

0.1 IL CONTESTO FISICO E MACROECONOMICO 11
0.2 STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 36/94 13
0.3 INVESTIMENTI E TARIFFE NEI PIANI D'AMBITO 14
0.4 AFFIDAMENTO E GESTIONE DEL SERVIZIO 15
0.5 RIFLESSIONI SUL PROCESSO DI NORMAZIONE ED ATTUAZIONE DELLA RIFORMA 18
0.6 ATTIVITÀ DEL COMITATO 20

1 IL CONTESTO FISICO E MACROECONOMICO **23**

1.1 LA RISORSA 23
1.2 QUADRO DI SINTESI DELLE PRINCIPALI GRANDEZZE MACROECONOMICHE DEL SETTORE DEI SERVIZI IDRICI. 28
1.2.1 Un quadro di insieme: i principali risultati *28*
1.2.2 I costi del servizio *29*
1.2.3 Il servizio di acquedotto *31*
1.2.4 Il settore della depurazione e fognatura *31*
1.2.5 La dinamica recente *32*
1.2.6 L'occupazione *33*
1.2.7 Le forme di gestione *34*
1.2.8 La dinamica recente dell'occupazione *35*
1.2.9 Gli investimenti pubblici *36*
1.3 LA SITUAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE 39
1.3.1 Le ricognizioni: dati tecnici al 2002 ..... *39*
1.3.2 Il censimento dell'ISTAT: dati sulle gestioni al 1999 ..... *40*

2 STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 36/94 ..... **45**

2.1 LE LEGGI REGIONALI 47
2.2 GLI ATO INSEDIATI 50
2.3 STATO D'AVANZAMENTO DELLE ATTIVITÀ DEGLI AMBITI 51
2.3.1 Le ricognizioni sullo stato degli impianti e dei livelli di servizio *51*
2.3.2 I Piani d'ambito e la scelta della forma di gestione *54*
2.4 DATI SUI COSTI E SUL PERSONALE IMPIEGATO 59
2.4.1 Le spese degli ATO insediati *59*
2.4.2 Il personale *61*

3 INVESTIMENTI E TARIFFE NEI PIANI D'AMBITO **63**

3.1 INQUADRAMENTO GENERALE 63
3.2 LA DOMANDA ATTUALE E FUTURA 65
3.3 ANALISI DELLO STATO ATTUALE DEL SERVIZIO 68
3.4 IL PIANO DEGLI INTERVENTI ED I RELATIVI INVESTIMENTI 70
3.5 IL MODELLO GESTIONALE NEL PIANO DI AMBITO 73
3.6 LO SVILUPPO TARIFFARIO 74
3.7 LA RIFORMA DEI SERVIZI IDRICI E SUOI PRIMI EFFETTI SULLE TARIFFE E SULLA SPESA DELLE FAMIGLIE 77
3.7.1 I dati utilizzati *77*

3.7.2 L'esame dei dati ... *78*
3.7.3 La sostenibilità della tariffa calcolata sul reddito pro-capite ... *79*
3.7.4 La sostenibilità della tariffa sulla spesa familiare, prima e dopo la riforma ... *80*
3.7.5 La sostenibilità e la crescita delle tariffe nei prossimi anni prevista dai Piani d'ambito ... *81*
3.7.6 La sostenibilità della tariffa e l'articolazione della tariffa a blocchi crescenti ... *82*
3.7.7 Conclusioni ... *85*

4 AFFIDAMENTO E GESTIONE DEL SERVIZIO ... **87**

4.1 MODALITÀ DEGLI AFFIDAMENTI EFFETTUATI ... 87
4.2 IL SISTEMA DI GOVERNANCE ADOTTATO IN ALCUNE SOCIETÀ DEL S.I.I. ... 87
4.3 IL SISTEMA DI REGOLAZIONE: CONTRATTO DI SERVIZIO E CONVENZIONI TIPO ... 93
4.3.1 Il contratto di servizio ... *93*
4.3.2 Le Convenzioni tipo ... *95*
4.4 LA CARTA DEI SERVIZI ... 100
4.4.1 Le attuali applicazioni ... *100*
4.4.2 L'indagine ... *102*
4.4.3 Le problematiche ... *108*
4.4.4 Conclusioni ... *110*

5 RIFLESSIONI SUL PROCESSO DI NORMAZIONE ED ATTUAZIONE DELLA RIFORMA ... **113**

5.1 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ... 113
5.1.1 La situazione a giugno 2003 ... *113*
5.1.2 Il decreto 269/2003 e la legge350/2003 (Finanziaria 2004) ... *114*
5.1.3 La vigente disciplina (nuovo art. 113 del D. Lgs.267/2000) ... *115*
5.2 PROBLEMI INTERPRETATIVI E CONTROVERSIE ATTUALI ... 116
5.2.1 La sanatoria per il passato ... *116*
5.2.2 Il caso della società mista ... *117*
5.2.3 Il caso dell'affidamento in house ... *118*
5.2.4 Il caso della gara: criteri di ammissibilità e di aggiudicazione ... *119*
5.2.5 Gestione della rete e dei servizi ed esecuzione dei lavori ... *122*
5.2.6 La proroga delle concessioni esistenti ... *123*
5.2.7 Osservazioni conclusive ... *123*
5.3 PROSPETTIVE EVOLUTIVE DEL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO ... 123
5.4 LA POLITICA DI AVVICINAMENTO AL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO NEL MERIDIONE ... 125
5.5 PROBLEMI SPECIFICI ... 128
5.5.1 Determinazioni tariffarie in regime di gestioni salvaguardate ... *128*
5.5.2 Canone di depurazione ... *129*
5.5.3 Consorzi di bonifica e servizio idrico integrato ... *130*
5.6 METODO TARIFFARIO ... 131

6 ATTIVITÀ DEL COMITATO ... **133**

6.1 ATTIVITÀ DI VIGILANZA ... 133
6.2 ATTIVITÀ DI CONSULENZA ... 134
6.3 ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE ... 135
6.4 ATTIVITÀ DI DIVULGAZIONE ... 135

6.5 FUNZIONAMENTO DEL COMITATO 136

ELENCO DELLE PUBBLICAZIONI DEL COMITATO 138

Indice delle tabelle

TABELLA 1 - RIPARTIZIONE DEL PRELIEVO IDRICO TRA LE DIVERSE TIPOLOGIE DI USI..... 23
TABELLA 2 - LA DISTRIBUZIONE DELL'ACQUA POTABILE IN ITALIA NEL 1999 23
TABELLA 3 – VOLUMI DI ACQUA COMPLESSIVAMENTE ACCUMULATI AL 31 MAGGIO NEGLI INVASI DELLE REGIONI MERIDIONALI NEGLI ULTIMI TRE ANNI (VALORI IN MILIONI DI METRI CUBI)..... 25
TABELLA 4 - SPESE PER L'INDUSTRIA DEI SERVIZI IDRICI (MILIONI DI EURO) 29
TABELLA 5 - SPESE PER IL SERVIZIO DI ACQUEDOTTO 31
TABELLA 6 - SPESE PER IL SERVIZIO DI FOGNATURA E DEPURAZIONE..... 32
TABELLA 7 - DINAMICA RECENTE DEI COSTI DEL SERVIZIO IDRICO (MILIONI DI EURO).... 33
TABELLA 8 - ADDETTI ALLE UNITÀ LOCALI PER REGIONE E SETTORE 34
TABELLA 9 - RIPARTIZIONE SETTORIALE DEGLI ADDETTI PER FORMA DI GESTIONE..... 35
TABELLA 10 - DINAMICA RECENTE DELL'OCCUPAZIONE NEL SETTORE DEI SERVIZI IDRICI 36
TABELLA 11 - LAVORI ESEGUITI NEL SETTORE IDRICO PER REGIONE - PERIODO 1993-2001 39
TABELLA 12-ENTI GESTORI RIPARTITI PER FORMA GIURIDICA 41
TABELLA 13- STATO DI ATTUAZIONE DELLA L.36/94: EVOLUZIONE 2001-2003. INSEDIAMENTO, RICOGNIZIONI, PIANI DI AMBITO E AFFIDAMENTI (PER ATO)..... 45
TABELLA 14 - INSEDIAMENTI, RICOGNIZIONI, PIANI E AFFIDAMENTI DEGLI ATO AL 30 GIUGNO 2004 46
TABELLA 15- LEGISLAZIONE REGIONALE ATTUATIVA DELLA LEGGE 36/94..... 49
TABELLA 16 - POPOLAZIONE CON ATO INSEDIATI..... 50
TABELLA 17 - STATO DI AVANZAMENTO DELLE RICOGNIZIONI PER REGIONE..... 53
TABELLA 18 - STATO DI AVANZAMENTO DEI PIANI D'AMBITO PER REGIONE 55
TABELLA 19 - FORME DI GESTIONE PRESCELTE 56
TABELLA 20 - AFFIDAMENTI EFFETTUATI PER REGIONE..... 57
TABELLA 21 - QUADRO DI SINTESI DELLO STATO DI AVANZAMENTO PER REGIONE..... 58
TABELLA 22 – SPESA CORRENTE, MEDIA E PER ABITANTE DEGLI ATO (58) SECONDO LA FORMA DI COOPERAZIONE..... 59
TABELLA 23 – ATO (58): RIPARTIZIONE DELLE SPESE CORRENTI 59
TABELLA 24 – SPESA CORRENTE, MEDIA E PER ABITANTE DEGLI ATO (58) SECONDO LA FORMA DI COOPERAZIONE..... 60
TABELLA 25 – ATO (58): RIPARTIZIONE DELLE SPESE CORRENTI, PER FORMA DI COOPERAZIONE..... 60
TABELLA 26 - 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) .. 61
TABELLA 27 - PERSONALE IMPIEGATO NEGLI ATO PER REGIONE..... 62
TABELLA 28 – INQUADRAMENTO TERRITORIALE DEGLI ATO STUDIATI..... 64
TABELLA 29 – SVILUPPO DEI VOLUMI EROGATI (MIGLIAIA DI METRI CUBI) 66
TABELLA 30 – DOTAZIONI INFRASTRUTTURALI PER I SERVIZI 69
TABELLA 31 – GLI INVESTIMENTI TOTALI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO: COSTI PRO CAPITE 72
TABELLA 32 – SVILUPPO DELLA TARIFFA REALE MEDIA (€/MC) 75
TABELLA 33 – SVILUPPO DELLA TARIFFA REALE MEDIA PER AREE DI RIFERIMENTO (€/MC) 76

TABELLA 34 – COMPARAZIONE DELLA SPESA MEDIA ANNUA IN EURO (PESATA CON PPPS) 78
TABELLA 35 – COMPARAZIONE DELLA TARIFFA MEDIA A MC IN EURO (PESATA CON PPPS) 78
TABELLA 36 – COMPARAZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ DELLA TARIFFA (COSTO MEDIO ANNUO/REDDITO PRO-CAPITE PESATA CON PPPS) 80
TABELLA 37 - IL PESO DELLA SPESA PER I SERVIZI IDRICI IN ITALIA 81
TABELLA 38 – IMPATTO DELLA CRESCITA DELLA SPESA MEDIA REALE PER I SERVIZI IDRICI, PREVISTA NEI PIANI D'AMBITO, SUI REDDITI DELLE FAMIGLIE (CON UNA PREVISIONE DI CRESCITA REALE DEI REDDITI DELL'1% ANNUO) 82
TABELLA 39 - VALORI MEDI DELLA SOSTENIBILITÀ DELLA TARIFFA DEI PIANI D'AMBITO SUI REDDITI MEDI AL DISOTTO DELLA SOGLIA POVERTÀ RELATIVA (TARIFFA PER BLOCCHI CRESCENTI) 83
TABELLA 40 – VALORI MEDI DELLA SOSTENIBILITÀ DELLA TARIFFA DEI PIANI D'AMBITO SUI REDDITI MEDI AL DISOTTO DELLA SOGLIA POVERTÀ ASSOLUTA (TARIFFA PER BLOCCHI CRESCENTI) 83
TABELLA 41 - VALORI DELLA SOSTENIBILITÀ DELLA TARIFFA NEL PIANO D'AMBITO DI ATO 2 UMBRIA SUI REDDITI MEDI AL DISOTTO DELLA SOGLIA POVERTÀ RELATIVA (BLOCCHI CRESCENTI PER COMPONENTE NUCLEO FAMILIARE) 84
TABELLA 42 – VALORI DELLA SOSTENIBILITÀ DELLA TARIFFA NEL PIANO D'AMBITO DI ATO 2 UMBRIA SUI REDDITI MEDI AL DISOTTO DELLA SOGLIA POVERTÀ ASSOLUTA (BLOCCHI CRESCENTI PER COMPONENTE NUCLEO FAMILIARE) 85
TABELLA 43 –SUDDIVISIONE DELLE SOCIETÀ SECONDO IL MODELLO PROPRIETARIO E LA DIFFUSIONE DEI TITOLI FRA IL PUBBLICO 89
TABELLA 44 - SOGGETTI, PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEI SERVIZI E QUOTE DI CESSIONE DELLE GARE PER LA SCELTA DEL SOCIO PRIVATO ANALIZZATE 90
TABELLA 45 – MATERIALI UTILIZZATI PER L'ANALISI DELLA GOVERNANCE 91
TABELLA 46 – PRINCIPALI ATTI NORMATIVI SULLA CARTA DEL SERVIZIO NEL S.I.I. 100
TABELLA 47 – DETTAGLIO CARTE ESAMINATE 102
TABELLA 48 - SUDDIVISIONE TERRITORIALE CARTE ESAMINATE 104
TABELLA 49 - CARTE ESAMINATE DEI GESTORI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO 104
TABELLA 50 – QCS OB.1 2000-2006 ASSE I RISORSE NATURALI (RISORSE FINANZIARIE ATTRIBUITE AL SETTORE IDRICO E RELATIVO AVANZAMENTO) 126

Indice delle figure

FIGURA 1 - INVASO DI MONTE COTUGNO (BASILICATA) - ANDAMENTO MENSILE DELLE DISPONIBILITÀ IDRICHE NEGLI ULTIMI QUINDICI ANNI 26
FIGURA 2 - INVASO DEL PERTUSILLO (BASILICATA) - ANDAMENTO MENSILE DELLE DISPONIBILITÀ IDRICHE NEGLI ULTIMI QUINDICI ANNI 27
FIGURA 3 - I COSTI DELL'INDUSTRIA DEI SERVIZI IDRICI 30
FIGURA 4 - I COSTI DELL'INDUSTRIA DEI SERVIZI IDRICI PER AREA GEOGRAFICA 30
FIGURA 5 - RIPARTIZIONE SETTORIALE DEGLI ADDETTI AL SERVIZIO IDRICO 34
FIGURA 6 - GLI INVESTIMENTI NELL'INDUSTRIA DEI SERVIZI IDRICI (1993=100) 37
FIGURA 7 - GLI INVESTIMENTI COMPLESSIVI E NELL'INDUSTRIA DEI SERVIZI IDRICI (1993=100) 37
FIGURA 8 - GLI INVESTIMENTI PUBBLICI NELL'INDUSTRIA DEI SERVIZI IDRICI 38
FIGURA 9: GESTORI DI SERVIZI IDRICI IN ITALIA PER TIPOLOGIA DI NATURA GIURIDICA – ANNO 1999 43
FIGURA 10 - STATO DI ATTUAZIONE DELLA L.36/94, PER NUMERO DI ATO PREVISTI 46
FIGURA 11 – INSEDIAMENTI, RICOGNIZIONI, PIANI E AFFIDAMENTI DEGLI ATO AL 30 GIUGNO 2004 47
FIGURA 12 – ATO (58): RIPARTIZIONE DELLE SPESE CORRENTI 60
FIGURA 13 – INDICATORI PARAMETRICI PER SERVIZIO- MEDIA PONDERATA NAZIONALE: SPESA PROCAPITE ANNUA E PER VOLUME EROGATO 71
FIGURA 14 – INDICATORI PARAMETRICI PER SERVIZIO – MEDIA PONDERATA NAZIONALE: INVESTIMENTI PROCAPITE DI PERIODO E COSTO PER KM DI RETE 71
FIGURA 15 – EVOLUZIONE DELLA TARIFFA PER AREE DI RIFERIMENTO 77
FIGURA 16 - TARIFFA MEDIA, EURO A MC, CONFRONTI CIPE (2002), PIANI D'AMBITO (1999-2003), OECD(2002) 79