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

PREMESSA

Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche - composto di sette membri nominati per cinque anni e non rinnovabili, quattro designati a livello centrale e tre dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome - è stato istituito dalla legge di riforma del servizio idrico (legge 5 gennaio 1994, n.36) con il seguente compito: vigilare sull'attuazione della riforma e sulla successiva gestione del servizio al fine di garantire l'osservanza dei princìpi di efficienza, efficacia ed economicità, la regolare determinazione e il regolare adeguamento delle tariffe e la tutela dell'interesse degli utenti. La citata legge prescrive anche al Comitato di presentare annualmente al Parlamento una "Relazione sullo stato dei servizi idrici".

Come nelle precedenti edizioni, nel presente documento il Comitato, oltre ad illustrare lo stato dei servizi idrici e lo stato di avanzamento della riforma, rende conto della propria attività e mette a disposizione del legislatore e degli operatori alcune riflessioni sui problemi del settore.

Il resoconto dell'attività deve quest'anno registrare la mancata realizzazione di vari impegni annunciati nella Relazione dello scorso anno, in particolare per quanto riguarda le indagini presso gli operatori del settore e la predisposizione di procedure e documenti tipo adatti ad agevolare l'attuazione della riforma. Soprattutto è preoccupante il ritardo accumulato nell'analisi dei Piani d'ambito e quindi nel controllo delle tariffe del servizio.

Tale situazione, di cui il Comitato ritiene doveroso informare il Parlamento, si spiega con le carenze dei due uffici di supporto previsti dagli artt. 21 e 22 della legge 36/94 e di cui un successivo DPCM ha stabilito dettagliatamente la composizione, per un totale di 43 addetti: l'Osservatorio dei servizi idrici non è ancora funzionante e la Segreteria tecnica, ricostituita con pochi ma validi elementi dopo il passaggio dal Ministero dei LLPP a quello dell'Ambiente e della tutela del territorio, è stata del tutto azzerata per alcuni mesi e funziona ora con un organico pressoché simbolico, ben lontano da quello previsto dal pertinente DPCM.

Nonostante i gravi problemi organizzativi, il Comitato spera di essere riuscito a fornire con la presente Relazione un utile strumento di conoscenza ed è grato a quanti hanno contribuito a realizzarla. In particolare ringrazia gli enti e uffici che hanno fornito preziose informazioni: il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'INEA, l'ISTAT, la SMAT S.p.A. e la Sogesid S.p.A.

0 Sintesi della relazione*

0.1 Il contesto fisico e macroeconomico

La risorsa

L'uso idropotabile in Italia rappresenta il 19% del complessivo prelievo idrico nazionale e può contare su un'abbondante dotazione media di risorsa. Secondo la ricerca ISTAT su dati 1999, infatti, l'acqua erogata dal sistema acquedottistico, che serve il 96% della popolazione nazionale, è di 303 litri/abitante/giorno, con un massimo di 323 nel Nord ovest e un minimo di 214 nel Meridione. Tranne la Puglia, che ha una dotazione media di 157 l/ab/g, il dato regionale è altrove sempre superiore a 200. Pur togliendo gli usi produttivi e le altre utenze non domestiche, si è a livelli più che rassicuranti.

Il problema è che la buona dotazione media nasconde significative irregolarità nel servizio, che al 2002 risultavano interessare ancora il 27,7 % delle famiglie nel Mezzogiorno.

E' ancora vivo, poi, il ricordo della drammatica siccità che nell'estate 2002 ha colpito la Puglia, la Basilicata, la Sicilia e la Sardegna, a causa di una serie di inverni siccitosi che avevano ridotto ad un minimo storico il volume accumulato negli invasi da cui dipendeva in modo ancora determinante il rifornimento idropotabile in tali regioni. Per fortuna, l'elevata piovosità dei due ultimi inverni ha riequilibrato il volume invasato e consente per ora di escludere gravi problemi di rifornimento nell'estate in corso.

Quadro di sintesi delle principali grandezze macroeconomiche del settore dei servizi idrici

La stima delle principali grandezze macroeconomiche del settore dei servizi idrici si basa sull'elaborazione di informazioni provenienti da fonti differenti.

In estrema sintesi, nel 2001 i costi del servizio hanno sfiorato i 4 miliardi di euro, due terzi dei quali sostenuti per la fornitura dei servizi di acquedotto e solo per un terzo per i servizi di fognatura e depurazione.

Nel corso del periodo 1998-2001, la crescita complessiva dei costi è stata pari al 14,8%, corrispondente ad una variazione annua del 4,7%. Nello specifico la crescita dei costi è risultata più sensibile nel settore dell'acquedotto (15,5% nel periodo considerato) rispetto alla fognatura e depurazione (13,6%).

L'occupazione del settore ammonta a oltre 63.300 addetti il 64% dei quali (40.671) risulta impiegato nei servizi di acquedotto e il 36% (22.704) in quelli di fognatura e depurazione. Le dimensioni in termini di addetti dell'industria idrica sono assimilabili a quelle di due dei tradizionali settori di specializzazione della manifattura italiana, il tessile (65.100 addetti) e la maglieria (61.000), e nel settore dei servizi le sue dimensioni superano quelle del settore della pubblicità (52.300).

Il confronto intercensuario 1996-2001 mette in evidenza una considerevole dinamica positiva dell'occupazione. Complessivamente la crescita ammonta a circa 8.300 unità, pari al 15%, ovvero un tasso di crescita medio del 2,8% annuo.

---

* Abbreviazioni: Art.113: Art.113 D.L.gs. 267/2000 (Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali); ATO: ambito territoriale ottimale; AATO: Autorità (o Agenzia) dell'ATO; Comitato: Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche; s.i.i.: servizio idrico integrato.

La crescita occupazionale è risultata particolarmente consistente nei servizi di acquedotto, con un tasso medio di incremento annuo pari al 4%, mentre è stata più lenta nei servizi di fognatura e depurazione (circa l'1% annuo).

L'andamento degli investimenti pubblici, nel periodo compreso tra il 1993 ed il 2001, prosegue lungo il trend decrescente che li caratterizza sin dalla seconda metà degli anni ottanta. Inoltre, in tale periodo, diminuisce fortemente la loro incidenza sul totale degli investimenti in opere pubbliche che passa dal 10% del 1993 al 6% del 2001.

Per quanto riguarda la destinazione settoriale delle risorse investite, il comparto che ne assorbe la quota maggiore rimane la fognatura, seguita dall'adduzione e distribuzione e dalla depurazione.

La concentrazione geografica degli investimenti, infine, continua a favorire le regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest, evidenziando, almeno a giudicare dalle cifre in nostro possesso, una certa mancanza di attenzione ai bisogni infrastrutturali delle regioni meridionali.

La situazione delle infrastrutture

Non esistono nuove ricerche del Comitato sul tema rispetto a quella illustrata nella Relazione al Parlamento dell'anno scorso, di cui si espongono in sintesi i risultati.In aggiunta si riportano i dati sulle gestioni trasmessi dall'ISTAT in seno al censimento sui servizi idrici, che l'ente cura con cadenza decennale ("Sistema delle indagini sulle acque", anno di riferimento 1999).

Al termine del 2002 il Comitato di Vigilanza ha avuto la possibilità di esaminare la documentazione trasmessa da 52 Autorità di ambito, che nell'insieme coprono il 60% della popolazione italiana, in merito alle ricognizioni sulle infrastrutture dei servizi idrici.

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

Il valore medio della *dotazione idrica pro capite* risulta di 297 l/ab/g (molto vicino a quello, sopra ricordato, di 303 l/ab/g rilevato a livello censuario dall'ISTAT con riferimento al 1999), 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.

Le gestioni dei servizi idrici attivi in Italia nel 1999 (dati ISTAT) sono 7.822. 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). Si evidenzia quindi una forte frammentazione nella gestione dei servizi idrici.

In merito alla forma giuridica si rileva che nel 1999 le gestioni sono così ripartite: 82,6% gestioni dirette in economia, 6,7% consorzi, 2,7% società per azioni, 1,4% aziende speciali, 0,7% enti pubblici e 5,9% altri soggetti, fra cui rientrano altre forme societarie come s.r.l., s.a.s. e gestori di acquedotti rurali.

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 dieci 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 degli ATO) 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 87, con oltre 54 milioni di abitanti, pari al 97% della popolazione italiana. Le ricognizioni sono terminate in 81 ambiti, corrispondenti all'89% del totale degli ATO. Più di tre quarti degli ATO insediati (61) sono nella fase intermedia della riforma, avendo redatto o già approvato il Piano d'ambito. Infine, 38 ATO hanno proceduto, con varie scadenze temporali, all'affidamento della gestione del s.i.i.

E' lecito dire che si cominciano a intravedere nel Paese il realizzarsi della riforma e i suoi primi effetti sull'organizzazione dei servizi.

0.3 Investimenti e tariffe nei Piani d'ambito

In tema di investimenti e tariffe nei Piani d'ambito, si rileva *in primis* che la popolazione interessata dai 41 Piani esaminati è circa il 45% di quella nazionale (25.796.031 abitanti), con un numero complessivo di comuni coinvolti nell'attività di programmazione pari a 3.544, e che le caratteristiche medie di un ambito consistono nel ricomprendere 81 comuni, avere una superficie di 3.333 kmq ed una popolazione di poco superiore ai seicentomila abitanti. La domanda prevista nel primo anno di gestione del servizio idrico integrato risulta pari a circa 2,2 miliardi di mc ed è destinata a crescere del 9,9% nei primi cinque anni di affidamento.

Il quadro sintetico degli investimenti totali effettuati nei tre servizi porta ad evidenziare un fabbisogno complessivo in riferimento ai 41 Piani esaminati pari a circa 22,98 miliardi di €, con un investimento complessivo pro capite di € 891,18. La durata media dei Piani è di 25,6 anni, sicché l'investimento pro capite annuo ammonta a € 34,85, di cui 15,70 € per acquedotti, 11,75 € per fognatura, 6,88 € per depurazione, 0,52 € per altri investimenti, tutti valori sostanzialmente in linea con quelli diffusi in precedenti occasioni dal Comitato.

Se si estrapola a livello nazionale, si ottengono 51,06 miliardi di euro di investimento totale nell'arco di circa 26 anni, pari a 1,96 miliardi su base annua, di cui circa il 45% per acquedotti e il 55% per fognature e depuratori.

Per quanto riguarda poi il modello gestionale, i valori dei costi operativi di progetto in termini unitari, rapportati cioè al volume che si prevede di erogare, presentano a livello nazionale un andamento decrescente, dagli 83 centesimi al metro cubo del primo anno, ai 72 del decimo anno, con ciò confermando – almeno nelle previsioni – i miglioramenti di efficienza conseguibili attraverso l'adozione della riforma. Per altro verso, si deve anche segnalare che il confronto espresso in termini pro capite dà luogo ad una previsione di crescita dei costi. Riguardo alla componente più significativa di tali oneri, si rileva che l'incidenza dei costi del personale risulta mediamente pari a 38,1% al primo anno, per raggiungere il massimo al decimo anno al 39,7% e decrescere poi al 39,3% al ventesimo. In relazione ai canoni, che anche a seguito delle recenti modifiche del quadro normativo di riferimento appaiono un tema strettamente connesso a quello del modello gestionale, i Piani esaminati presentano in media un valore in termini assoluti di poco superiore a 14 milioni di € per ambito, che a seguito di una dinamica temporale improntata alla progressiva riduzione degli stessi, conduce al ventesimo anno ad un valore medio di poco superiore agli 11 milioni di €, con una riduzione di circa il 20%.

Per quanto riguarda i valori della tariffa, la media dei Piani studiati ammonta a circa 0,92 €/mc per la tariffa media ponderata preesistente, che passa a 0,96 €/mc quale tariffa reale media del primo anno di affidamento, per poi crescere fino al quindicesimo anno, raggiungendo un valore pari a 1,36 €/mc, in corrispondenza del quale si stabilizza fino al termine dei venti anni considerati. Rispetto al valore della tariffa media ponderata preesistente, si tratta di una crescita di circa il 47,8% in termini reali, mentre rispetto alla tariffa del primo anno l'incremento ammonta approssimativamente al 42%. Considerando invece la differenza percentuale della tariffa prevista per il primo anno rispetto alla tariffa media ponderata preesistente, pari al 4,3%, si rileva che nel complesso il vincolo definito dall'articolo 5 del Metodo normalizzato appare

soddisfatto, essendo la soglia minima dell'incremento massimo ammissibile inizialmente pari al 7,5%. La crescita dei valori tariffari, sia pur mitigata nella sua reale entità da previsioni fortemente ottimistiche sui volumi erogati, appare sicuramente spiegata dalla necessità di far fronte ad un ammontare di investimenti particolarmente impegnativo, a fronte di una sostanziale stabilità dei valori riguardanti i costi operativi, o ad un'attesa riduzione di quelli riferiti ai canoni.

La sostenibilità delle tariffe

Relativamente alla tariffe, di cui si è appena vista la dinamica attesa, è possibile formulare alcune considerazioni sugli effetti della riforma sugli utenti, misurando la sostenibilità delle tariffe stesse attraverso l'incidenza della spesa per il servizio idrico sul reddito medio, individuale e familiare, nonché sulla spesa a livello familiare nella media generale e nel gruppo più debole della popolazione (primo percentile).

La sostenibilità della spesa per servizi idrici calcolata sul reddito medio pro-capite peggiora rispetto a quella delle gestioni preesistenti ma si può considerare ancora molto buona se confrontata con quella degli altri paesi dell'OECD.

La sostenibilità delle tariffe calcolata sulla spesa media e sulla spesa del primo gruppo percentile presenta ancora valori inferiori a quelli dei maggiori paesi dell'OECD. I valori più elevati di incidenza, e quindi i valori peggiori della sostenibilità, si ottengono per le famiglie con redditi al di sotto della soglia di povertà relativa e a quelli sotto la soglia di povertà assoluta.

Se si guarda la dinamica delle tariffe nel tempo, e si tiene quindi conto degli investimenti previsti dai Piani d'ambito, che devono finanziare la sostenibilità, pur peggiorando si rimane ancora entro i valori dell'OECD.

Solo quando si guarda alla numerosità delle famiglie le cose si fanno più preoccupanti. Le famiglie al di sotto della povertà relativa e della povertà assoluta, che rappresentano rispettivamente 7.948.000 (il 13,9% della popolazione) e 2.937.000 (il 5,1% della popolazione) persone, vedono la sostenibilità peggiorare in proporzione alla propria composizione fino a valori allarmanti e tali da far supporre fenomeni di disagio quali l'autolimitazione del consumo e l'indebitamento.

Tuttavia sarebbe sufficiente applicare un'articolazione tariffaria con fasce di consumo per componenti il nucleo familiare, per vedere la sostenibilità di queste famiglie dai redditi più bassi, scendere a livelli analoghi a quelli dell'OECD.

0.4 Affidamento e gestione del servizio

Modalità degli affidamenti effettuati

Gli ATO che hanno affidato il servizio idrico integrato in un anno sono passati da 25 a 38 (su un totale di 87 ATO insediati e 91 previsti). Essi coprono 28,6 milioni di abitanti, pari al 51% della popolazione nazionale.

In ben 25 di questi 38 è stata scelta la formula del partenariato pubblico-privato, affidando il servizio ad una S.p.A. mista.

Dei 13 ATO restanti, 12 hanno optato per un affidamento a S.p.A. pubblica e solo l'ATO di Frosinone ha aggiudicato anni fa il servizio sulla base di una gara.

Il sistema di Governance adottato in alcune società del s.i.i.

La prevalenza degli affidamenti a società miste rende importante conoscere meglio questa forma, sostanzialmente nuova, di gestione.

Nella Relazione al Parlamento dell'anno scorso il Comitato ha presentato un'analisi su alcuni bandi ad evidenza pubblica per la scelta del partner privato in società miste di gestione del servizio idrico integrato. I bandi di gara offrirono anche l'occasione per alcuni approfondimenti sulle innovazioni normative di allora, quali il D.M. 22 novembre 2001 e l'articolo 35 della legge 448/2001. E' emersa una netta discrepanza tra i criteri adottati nella gara per il socio rispetto ai criteri per l'affidamento del servizio 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.

In questa sede si prosegue la ricerca, affrontando il tema altrettanto importante delle regole di *governance* adottate dagli azionisti per il governo e la gestione della società miste. L'esame concerne gli statuti e i patti parasociali di nove società che operano nei servizi idrici, di cui sette riguardano affidamenti diretti effettuati dalle Autorità d'ambito per la gestione del servizio idrico integrato e due sono a dimensione regionale e si occupano della gestione del servizio di approvvigionamento e grande adduzione.

Dall'analisi effettuata emerge che tracciare uno schema di *governance* è complesso, perché spesso nelle società miste criteri discrezionali di valutazione dei risultati prendono il posto del mercato. La ragione sta nella circostanza che, a differenza delle società aperte quotate, i soggetti economici portatori di interessi sono diversi: i politici, i dirigenti delle aziende, i cittadini-utenti.

Uno degli aspetti più rilevanti della *governance* delineata dagli statuti è sicuramente la limitazione del potere dell'azionista di maggioranza. E' evidente che questi, volendo mantenere la maggioranza assoluta del capitale e nel frattempo coinvolgere i privati nella gestione e nel capitale di rischio, ha pensato che una limitazione del proprio potere avrebbe incentivato sufficientemente i soci privati ad investire nella società. Le stesse regole per l'indicazione dell'Amministratore delegato, che lo assegnano prevalentemente al socio privato di minoranza, confermano questa intenzione. Tuttavia il centro delle decisioni rimane, in quasi tutti i casi, il Consiglio d'Amministrazione.

L'analisi comparativa svolta consente poi di individuare nuove problematiche che potrebbero influire sulla regolazione del servizio idrico integrato.

Un primo approfondimento potrebbe consentire di verificare l'eventuale adozione dei codici di autodisciplina e la scelta che queste società hanno operato rispetto alla riforma del diritto societario. In particolare sarebbe interessante verificare quale opzione è stata effettuata dalle società fra i diversi sistemi di gestione e controllo previsti dalla riforma (il sistema tradizionale, il sistema dualistico alla tedesca o il sistema monistico di impronta anglosassone) e, in questo contesto, provare a delineare quale schema di *governance*, tra questi appena enucleati, sia preferibile per la gestione di società miste.

Un secondo approfondimento, che è suggerito dall'analisi degli statuti e dei patti delle società miste, riguarda l'adeguatezza di questi schemi di *governance* rispetto ai processi di parziale privatizzazione cui rispondono le società miste. Questi aspetti sono, infatti, influenzati dal contesto di regolazione previsto dalla riforma dei servizi idrici. Secondo questo schema, i comuni, che in queste società costituiscono la quota del capitale pubblico, sono anche i soggetti preposti alla regolazione della tariffa e della qualità dei servizi.

Una nuova *governance* delle società miste potrebbe, in questo contesto, facilitare l'assolvimento da parte dei comuni di questo duplice ruolo, delimitando l'azione del socio pubblico dentro la società mista verso un ruolo più legato al controllo delle

obbligazioni contrattuali che a quello gestionale. Nello stesso tempo, una chiara definizione della *governance* potrebbe evitare che il potenziale conflitto fra gli interessi dei soci privati e quelli dei soci pubblici, produca segnali distorti e contradditori al management dell'impresa, vanificando così gli obiettivi della privatizzazione.

Il sistema di regolazione: contratto di servizio e convenzioni tipo

Qualunque sia la modalità di affidamento adottata, occorre affinare gli strumenti di regolazione al duplice scopo di configurare correttamente a priori i diritti e gli obblighi delle parti e di individuare un efficiente sistema di controlli-incentivi-penalità.

Il primo strumento che viene in rilievo è il contratto di servizio, strumento tradizionale nel rapporto tra ente locale e soggetto terzo cui sia stato affidato un servizio pubblico. Nella fattispecie del servizio idrico integrato esso è rappresentato dalla convenzione di gestione stipulata tra l'Autorità di ambito e il gestore.

È ovvia la centralità di tale strumento nel rapporto con un gestore privato o una società mista. Ma essa va sottolineata anche nel caso di affidamento *in house* perché la corretta dialettica istituzionale e la possibilità concreta di controllo dell'efficienza di gestione e di tutela del consumatore sta proprio nel definire a priori le condizioni economiche e tariffarie ed i livelli di servizio da rispettare nella gestione.

Per meglio raggiungere il risultato di un chiaro ed esaustivo contratto di servizio, nella fattispecie della convenzione di gestione, occorre che sia chiara la convenzione tipo redatta dalla Regione e costituente il binario su cui si deve poi muovere l'AATO.

È una tematica già esplorata diffusamente dal Comitato, anche nella Relazione dello scorso anno (oltre che nel Rapporto del novembre 2002 su "*La convenzione tipo del servizio idrico integrato nella legislazione e nella normativa regionale*"). Essa viene qui ripresa sotto il profilo più critico che è quello del sistema di controllo e di sanzioni.

Le Convenzioni tipo, per altro adottate solo da una parte di Regioni, presentavano insufficiente attenzione ai temi della regolazione e del controllo sulla gestione del servizio, anche perché definite e adottate in assenza di concrete esperienze di affidamento del servizio.

Nella fase attuale, di fronte ai 38 affidamenti già avvenuti e ad una loro prevedibile rapida crescita, diventa urgente intervenire su uno degli aspetti principali e caratterizzanti del funzionamento del servizio idrico integrato. Non ci si può limitare a rappresentare il controllo in termini generali, esso deve essere previsto e strutturato come un'attività complessa ed organizzata, così da garantire alle Autorità di ambito possibilità e strumenti per una pregnante e incisiva regolamentazione del rapporto con il gestore attraverso le convenzioni di gestione.

Da qui la proposta dal Comitato alle Regioni di un possibile aggiornamento dei testi delle convenzioni tipo, in particolare per quanto riguarda le attività di verifica e controllo sul gestore. A tal fine il Comitato ha attivato, in accordo con le regioni, un apposito gruppo di lavoro.

La carta dei servizi

Il Comitato ha iniziato una prima analisi degli strumenti a garanzia degli utenti focalizzando la sua attenzione sulle carte dei servizi delle aziende che gestiscono il servizio idrico con l'obiettivo di verificarne la diffusione, valutarne l'efficacia e trarne conseguentemente indicazioni utili per un miglioramento delle stesse.

A fronte di una richiesta inoltrata a circa 150 operatori sono pervenute 48 carte di cui solamente 42 sono state analizzate poiché le rimanenti erano incomplete.Di queste 30 erano relative ad aziende del Nord, 9 del Centro e 3 del Sud. Delle carte esaminate solamente 11 appartengono a gestori affidatari del servizio idrico integrato. Lo studio è stato condotto utilizzando una griglia di lettura definita sulla base degli argomenti (standard, informazione, rimborsi, tutela) che lo schema generale previsto dal DPCM 29 aprile 1999 individua per il raggiungimento degli obiettivi in esso contenuti.

Dall'analisi svolta appare che le carte dei servizi, nella maggior parte dei casi, non favoriscono ancora la partecipazione dei cittadini, l'accesso alle informazioni e il rispetto degli standard previsti con una loro successiva verifica, revisione e miglioramento. Ancora oggi la carta viene considerata dai gestori più in un'ottica di promozione dell'immagine aziendale che non come un efficace e puntuale strumento dei diritti dell'utenza.

Affinché l'adozione della carta passi da obbligo formale ad obbligo sostanziale, sembra necessario prevedere che essa faccia parte integrante del contratto di servizio fra l'ente pubblico titolare delle infrastrutture e il soggetto che assume la gestione del servizio.

0.5 Riflessioni sul processo di normazione ed attuazione della riforma

L'evoluzione della normativa

La precedente Relazione, facendo il punto sulla normativa a fine giugno 2003, metteva l'accento sui problemi applicativi dell'art.35 della legge finanziaria 2002, sulle controversie in atto con la Commissione delle Comunità Europee e tra Stato e Regioni, nonché sul progetto di legge delega in materia ambientale in discussione al Parlamento.

Il D. Lgs. 269/2003 e la L.350/2003 hanno introdotto significative novità: a) contemplando tre modalità di affidamento: gara per il servizio, società mista con socio privato scelto attraverso gara, affidamento a società pubblica con prevalente attività locale e soggetta a controllo analogo a quello esercitato su uffici interni (affidamento *in house*); b) sanando gli esistenti affidamenti diretti in capo a società quotate in borsa e quelli riconducibili alle nuove fattispecie di società mista e di affidamento *in house*; c) riducendo al 31/12/2006 la proroga concessa agli altri affidamenti diretti.

Nel nuovo quadro normativo potrebbero essere sanate le più accese controversie istituzionali del precedente periodo. Rimangono tuttavia numerosi punti interrogativi e timori di controversie future, in particolare su: la configurazione della gara nella società mista; i criteri di aggiudicazione nella gara per il servizio; la tipologia dei controlli nell'affidamento *in house* (su cui il Consiglio di Stato ha posto quesito alla Corte di Giustizia europea); la proroga delle concessioni esistenti.

Prospettive evolutive del partenariato pubblico-privato

La Commissione Europea ha avviato una nuova procedura di consultazione sulla base della pubblicazione del Libro Verde relativo al partenariato pubblico-privato (PPP) e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, che si riferisce, in linea generale, alle "forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il funzionamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio".

Questo documento fa emergere, tra gli altri, due punti da approfondire: la connotazione che viene data alla partecipazione del partner pubblico nel PPP e il monitoraggio delle prestazioni e la rinegoziazione dei contratti di affidamento.

I recenti indirizzi normativi emanati a livello comunitario, in confronto a quelli introdotti in materia di servizi pubblici locali in Italia alla fine del 2003, sembrano richiedere una nuova ed approfondita discussione sui modelli utilizzabili

La politica di avvicinamento al servizio idrico integrato nel Meridione

Come già sottolineato nella Relazione dello scorso anno, la politica di avvicinamento al servizio idrico integrato presenta peculiarità significative nel Meridione a causa della presenza QCS ("Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006"). Poiché si tratta di fondi rilevanti – 2.381 milioni di euro, impegnati per il 46,8 % a fine 2003 – si comprende come il QCS abbia esercitato uno stimolo efficace all'avanzamento della riforma stabilendo che l'utilizzazione dei fondi fosse condizionata, a varie date, al recepimento della legge 36/94, all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e all'approvazione dei Piani d'ambito. Essenziale per il buon risultato è stato l'aiuto fornito dalla Sogesid, società del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha svolto, tra l'altro, le attività di predisposizione dei Piani d'ambito e di supporto per la definizione dei bandi per l'affidamento dei servizi.

Gli evidenti risultati raggiunti nella prima fase di attuazione hanno consentito, in sede di revisione di metà percorso del QCS, di definire le priorità di intervento da avviare nel restante periodo di programmazione per ultimare la riforma del settore, di favorire il processo di attuazione della nuova direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE nonché di sostenere concretamente la strategia europea per uno sviluppo sostenibile.

Problemi specifici

Tra i vari problemi specifici affrontati dal Comitato nell'ultimo anno, meritano menzione i tre che vengono ora illustrati e che concernono la salvaguardia, il canone di depurazione e il contributo ai concorsi di bonifica.

La *salvaguardia* rientra nel servizio idrico integrato? La risposta è positiva, essendo una delle forme in cui lo stesso può trovare attuazione. Ciò si evince chiaramente sia dalle disposizioni della legge 36/94 (che la collocano all'interno dell'art.9, relativo appunto al servizio idrico integrato), sia dall'applicazione che dell'istituto è stata fatta da parte delle AATO (le quali hanno, nella quasi totalità dei casi, salvaguardato gestioni esistenti ampliandone la gestione fino a ricomprendere l'intero servizio idrico integrato – acquedotto, fognatura e depurazione).

Il Comitato ha pertanto raggiunto la convinzione che alla gestione salvaguardata si debba applicare il c.d. Metodo normalizzato (D.M. 1 agosto 1996) sulla base di una convenzione e di un Piano *ex* art.11 della L.36/94, che precisino gli obblighi del gestore nell'arco temporale della salvaguardia. La segreteria del Nars ha riconosciuto la validità di tale tesi. La nuova impostazione, se accolta dal CIPE, promette un significativo avanzamento della riforma introdotta dalla L.36/94, a tutela del consumatore e a fini di efficienza nei servizi.

Il *canone di depurazione* è applicabile anche a coloro che non sono allacciati al servizio di pubblica fognatura? La risposta è negativa. Il riferimento fondamentale è l'art. 14 della legge 36/94, comma 1, che fa intravedere l'obbligo di pagamento del canone di depurazione nel solo caso in cui l'utente sia almeno allacciato alla fognatura, anche se questa sia, poi, sprovvista di impianti di depurazione.

Tale determinazione risulta confortata dalla circolare del Ministero delle Finanze 5 ottobre 2000, n. 177/E che ha fornito chiarimenti in ordine alla disciplina applicabile al

canone per i servizi relativi alla raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque.

Il rapporto fra i *Consorzi di Bonifica* – enti preposti alla gestione dei sistemi idraulici per lo smaltimento delle acque meteoriche, oltre che al loro utilizzo a fini irrigui – e il gestore del servizio idrico integrato definito dalla legge 5 gennaio 1994, n.36, solleva questioni complesse che l'acquisita competenza legislativa delle Regioni non è sempre riuscita a chiarire.

La disposizione della legge 36/94, art.27, comma 3, è comunque da interpretare, a parere di questo Comitato, nel senso che anche il gestore del servizio idrico integrato è tenuto a contribuire alle spese, "in proporzione al beneficio ottenuto", qualora utilizzi canali consortili e acque irrigue di competenza dei Consorzi per recapitarvi ed allontanare le acque reflue del proprio sistema fognario-depurativo, anche se depurate e compatibili con l'uso irriguo.

Ma come determinare detto contributo? Qui non valgono ancoraggi a valori immobiliari; si tratta invece di stimare la quota di costo attribuibile al gestore del servizio idrico integrato, basandosi su indicatori fisici del flusso di acque da questi scaricate.

La normativa regionale può avere un ruolo importante per l'attuazione di queste disposizioni, anche al fine di dare certezza alla definizione delle scelte organizzative e gestionali, nonché alla determinazione della tariffa del servizio idrico integrato.

Il metodo tariffario

In ottemperanza alla vigente normativa, il Comitato ha inviato al Ministro, nel maggio del 2002, la propria proposta di aggiornamento del Metodo normalizzato di cui al DM 1° agosto 1996.

La proposta, cui il Comitato è giunto dopo un'ampia consultazione dei soggetti interessati, è il frutto di un accurato lavoro di revisione diretto a consentire agli ATO un'applicazione più equa ed efficace della tariffa del servizio idrico integrato.

La revisione ha infatti consentito da una parte di completare e chiarire alcuni passaggi per consentire una più facile ed efficace applicazione del metodo, dall'altra ha permesso di introdurre meccanismi che assicurano un sistema più efficace di finanziamento degli investimenti e nel contempo meccanismi di tutela delle utenze più deboli.

Gran parte degli aggiustamenti proposti rispondono ad esigenze che si sono manifestate durante l'applicazione del metodo in numerosissimi Piani d'ambito. La revisione del Metodo consentirebbe di dare maggiore certezza sia agli ATO che ai gestori, nonché a tutti quei soggetti che dovranno partecipare alle gare sia per l'affidamento della gestione che per la scelta del socio privato. Quasi tutti gli aggiustamenti proposti si risolverebbero in una maggiore attenzione affinché si eviti di trasferire oneri impropri sull'utente.

0.6 Attività del Comitato

Nel quarto anno di vigenza del proprio mandato quinquennale il Comitato, come in precedenza, ha concentrato la sua azione sui temi relativi alla vigilanza, alla consulenza per gli operatori del settore, alla tutela del consumatore ed alla divulgazione di dati ed esperienze.

Anche quest'anno l'attività di vigilanza si è incentrata soprattutto sul controllo delle modalità di affidamento del servizio idrico integrato; ed anche quest'anno ci sono stati casi di violazione delle norme relative all'affidamento – probabilmente facilitati anche dal susseguirsi di novità legislative al riguardo – e di mancato rispetto della successione degli atti previsti dalla legge 36/94. In questi casi il Comitato ha presentato ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

L'attività di controllo dei Piani d'ambito ha subito una netta flessione a causa del quasi totale azzeramento del personale ad essa dedicato.

L'attività di consulenza si è concretizzata in un accresciuto rapporto con le Autorità di ambito che hanno proposto quesiti relativi all'organizzazione del s.i.i. ed alla corretta applicazione del Metodo normalizzato. Al fine di una migliore conoscenza delle novità legislative in tema di erogazione dei servizi pubblici è stato organizzato un apposito seminario al quale hanno partecipato numerose AATO.

Ai numerosi utenti del servizio idrico che hanno chiesto assistenza nei rapporti con i gestori il Comitato ha risposto esprimendo pareri e, nei casi di sua specifica competenza, intervenendo direttamente sui gestori stessi.

L'attività di divulgazione ha dato vita ad un Rapporto sullo stato di avanzamento della legge 36/94 che verrà inserito nel sito web del Comitato; in collaborazione con la LUISS, in data 11 febbraio 2004 è stato organizzato il già ricordato seminario finalizzato all'analisi del nuovo art. 113, D. Lgs. 267/2000; il 26 maggio 2004, nel corso del convegno su "investimenti e tariffe nel servizio idrico integrato" è stato presentato il "Secondo rapporto sui Piani d'ambito" ed infine è tuttora operativo un gruppo di lavoro tra il Comitato e la Conferenza permanente Stato-Regioni incaricato di individuare elementi migliorativi delle attuali convenzioni di servizio tra le AATO ed i gestori.

Sempre a causa del mancato supporto organizzativo, non è stato invece realizzato l'impegnativo programma di lavoro con Sogesid, preannunciato nella Relazione dell'anno scorso, diretto a fornire agli operatori una serie di strumenti – bando di gara, piano triennale, schema di controllo di gestione, schema di raccolta di informazioni, ecc. – atti a facilitare l'applicazione della riforma.

Infine i problemi di funzionamento del Comitato.

Si deve purtroppo evidenziare che ad oggi l'Osservatorio dei servizi idrici non è ancora funzionante, mentre la Segreteria tecnica ha visto fortemente ridotta la propria capacità operativa a causa del quasi totale azzeramento del personale impiegato, con ciò determinando una sostanziale impossibilità del Comitato di svolgere al meglio i compiti istituzionali assegnatigli dalla legge 36/94 e in particolare provocando gli inadempimenti appena dichiarati.

1 Il contesto fisico e macroeconomico

1.1 La risorsa

L'uso idropotabile interessa, secondo la valutazione Cnr-Irsa del 1999, il 19% del complessivo prelievo idrico nazionale (Tabella 1).

Tabella 1 - 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

In valore assoluto, è noto che l'Italia presenta un'abbondante disponibilità media di acqua potabile. La rilevazione censuaria dell'ISTAT per il 1999 (vedi Tabella 2) indica che il sistema di acquedotti, che copre il 99,5% dei Comuni e il 96 % della popolazione residente, immette in rete 303 litri per abitante al giorno. Al netto delle pur rilevanti perdite fisiche ed economiche, il volume di acqua annualmente erogata agli utenti per uso potabile risulta pari a 267 litri/abitante/giorno.

Tabella 2 - La distribuzione dell'acqua potabile in Italia nel 1999

(Totali Italia in milioni di mc: 7.855,9 acqua immessa in rete; 5.615,9 acqua erogata; 5.692,0 acqua fatturata)

	Nord	*Centro*	*Sud*	*Italia*
Ripartizione % dell'acqua erogata	***50,2***	***19,9***	***29,9***	***100,0***
Acqua erogata pro capite:				
totale (l/ab/g)	303	275	228	267
rapporti tra circoscrizioni	100,0	90,8	75,2	
per usi domestici(l/ab/g)	217	202	186	200
rapporti tra circoscrizioni	100,0	93,1	85,7	
Perdite (% di acqua immessa)	23,31	27,50	36,36	28,51
Acqua fatturata:				
- % usi domestici	71,6	73,4	81,4	74,8
- % usi civili non domestici	10,1	17,5	10,4	11,7
- % per utenze civili (somma)	81,7	90,9	91,8	86,5
- % per utenze produttive	18,3	9,1	8,2	13,5

Fonte: elaborazioni Comitato su dati ISTAT

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).

Isolando gli usi domestici in senso stretto, il dato ISTAT si abbassa a 200 l/ab/g: si è sempre nell'abbondanza. Ed è abbondanza diffusa, poiché è vero che il Nord sta meglio del Centro che sta meglio del Sud (Tabella 2), ma è altresì vero che anche al Sud c'è un'elevata dotazione pro capite, pari a 228 l/ab/g, che rimane al buon livello di 186 l/ab/g per i soli usi domestici. Oltretutto, la variabilità della dotazione non appare molto alta e si abbassa ulteriormente considerando l'uso domestico: sotto il primo profilo, fatto 100 il dato del Nord, abbiamo 90 al Centro e 75 al Sud; sotto il secondo profilo, abbiamo 93 al Centro e 86 al Sud. La differenza tra le due serie si spiega con la maggiore presenza delle utenze produttive[1] al Nord rispetto al Centro, e al Centro rispetto al Sud.

Si aggiunga che si tratta per la più parte, 85% in media nazionale, di buona acqua da sorgenti o pozzi, anche se zone estese, come la Romagna, parti delle Marche e della Toscana e larghe aree meridionali, dipendono essenzialmente da acque superficiali. Questo significa anche che strutturalmente il Nord è meno esposto a crisi idriche rispetto al Sud che si rifornisce per il 15-25% da invasi.

Ciò detto, occorre non dimenticare che vi sono aspetti qualitativi del servizio che non si riflettono nella dotazione pro capite. La Indagine Multiscopo dell'ISTAT mostra come i casi di irregolarità nell'erogazione fossero ancora numerosi nel 2002, anche se per la prima volta in diminuzione: il 13,5% delle famiglie in Italia denunciava tali irregolarità, e il dato nazionale risultava dalla composizione di un confortante 6,6% nel Centro Nord e di un preoccupante 27,7 % del Mezzogiorno (con punte massime in Sicilia e Calabria). Ma sui problemi dei servizi idrici si dirà diffusamente più avanti.

Restando nel campo della risorsa idrica, qui conviene ricordare come, a dispetto del confortante dato medio, quattro regioni meridionali – Basilicata, Puglia, Sicilia e Sardegna - abbiano patito nell'estate 2002 una drammatica carenza di risorsa idrica anche a scopo potabile. Non si trattava tanto di scarsa capacità di invaso dei serbatoi esistenti, quanto piuttosto di insufficiente disponibilità della risorsa idrica immagazzinata. Le scarse precipitazioni dell'inverno 2001/02, che facevano seguito a più inverni siccitosi nel decennio precedente, avevano, infatti, impedito il ripristino della già scarsa riserva accumulata nel precedente anno, per cui la disponibilità si dimostrò presto insufficiente a fronte di un'elevata domanda. In base a dati forniti dall'INEA, risulta che nell'ultimo quindicennio il 2002 è stato, in effetti, il secondo anno dopo il 1990 in cui sono stati registrati i volumi minimi storici delle disponibilità idriche. Questo stato è evidente se si confrontano, per esempio, i dati mensili delle disponibilità di acqua in due dei principali invasi lucani, Monte Cotugno sul Sinni e Pertusillo sull'Agri, durante gli ultimi quindici anni (Figura 1 e Figura 2). I due invasi lucani rappresentano opere di accumulo strategiche per lo schema idrico interregionale Jonico-Sinni che coinvolge la gestione e la condivisione delle risorse idriche per i diversi usi tra la Basilicata, la Puglia e in piccola parte la Calabria.

In una situazione del genere il prolungamento della siccità invernale negli anni seguenti avrebbe avuto ripercussioni gravissime di ordine igienico, sociale ed

---

[1] Come si deduce dalla Tabella 2, le utenze produttive hanno al Nord un'incidenza, che, pur restando bassa, è doppia rispetto al resto del Paese, che sotto questo profilo appare uniforme. All'interno delle utenze civili, l'incidenza degli usi non domestici è invece più elevata al Centro, mentre è praticamente identica tra Nord e Sud. Tra i due effetti, rimane comunque prevalente quello legato alle utenze produttive, la cui incidenza comparata spiega, appunto, la minore variabilità degli usi domestici in senso stretto.

economico. Per fortuna, l'inverno successivo è risultato molto piovoso. Perciò l'estate 2003 non ha presentato problemi di rifornimento idropotabile al Sud (mentre si ricorderà la grave siccità primaverile ed estiva, con la conseguente forte carenza di acqua superficiale che ha penalizzato gli usi irrigui e quelli idroelettrici, soprattutto al Nord, dove anche l'idropotabile ha registrato difficoltà in Polesine e in Emilia Romagna). Si aggiunga una più attenta programmazione dell'uso delle risorse idriche disponibili da parte delle Amministrazioni regionali competenti e delle Autorità di bacino, che ha contribuito ad un uso più razionale dell'acqua da parte degli utilizzatori finali, preservando disponibilità anche per le stagioni future.

Per quanto riguarda il 2004, i livelli di accumulo che sono stati rilevati nel corso dei primi mesi sono risultati al di sopra dei valori registrati nel corso degli anni precedenti e notevolmente superiori a quelli del 2002 (Tabella 3).

Alla luce di quanto registrato e in base ai fabbisogni idrici sin qui richiesti dai principali utilizzatori delle risorse idriche, non si prevedono al momento per i prossimi mesi particolari problematiche legate alle quantità di acqua disponibili.

In accordo con l'autorevole giudizio dell'Inea, tuttavia, si ribadisce la necessità di un costante e permanente monitoraggio delle risorse idriche che possa permettere tempestivamente di localizzare le criticità che eventualmente dovessero verificarsi e di valutare e porre in essere gli opportuni interventi risolutori.

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)

Regione	Serbatoi idrici artificiali		Monitoraggio al 31 maggio			Variazione percentuale	
	n	Capacità d'invaso	2002	2003	2004	2003/2002	2004/2003
Basilicata	6	741	152	508	698	233,5	37,4
Puglia	5	435	86	341	357	296,5	4,7
Sicilia	23	738	249	401	570	60,9	42,1
Sardegna	34	1.718*	410	1.176	1.605	186,8	36,5
Totale	**68**	**3.632**	**898**	**2.426**	**3.230**	**170.2**	**33,1**
% su totale della capacità di invaso			24,7	66,8	88,9		

*Si riferisce alla capacità d'invaso autorizzata a maggio 2004

Fonte: INEA – estratto dal "Rapporto di analisi sulla stagione irrigua. Giugno 2004" (in stampa)

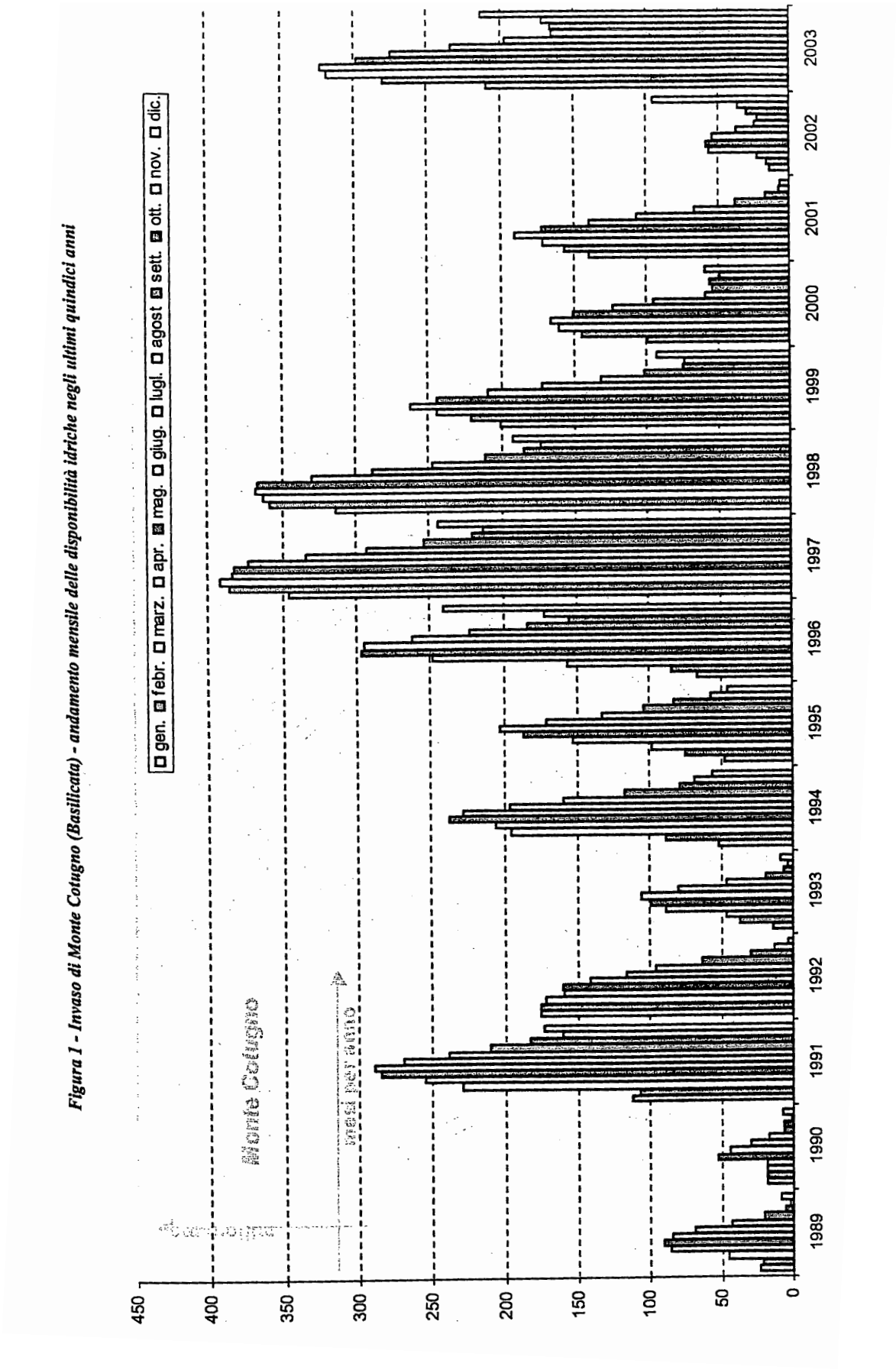


Figura 1 - Invaso di Monte Cotugno (Basilicata) - andamento mensile delle disponibilità idriche negli ultimi quindici anni

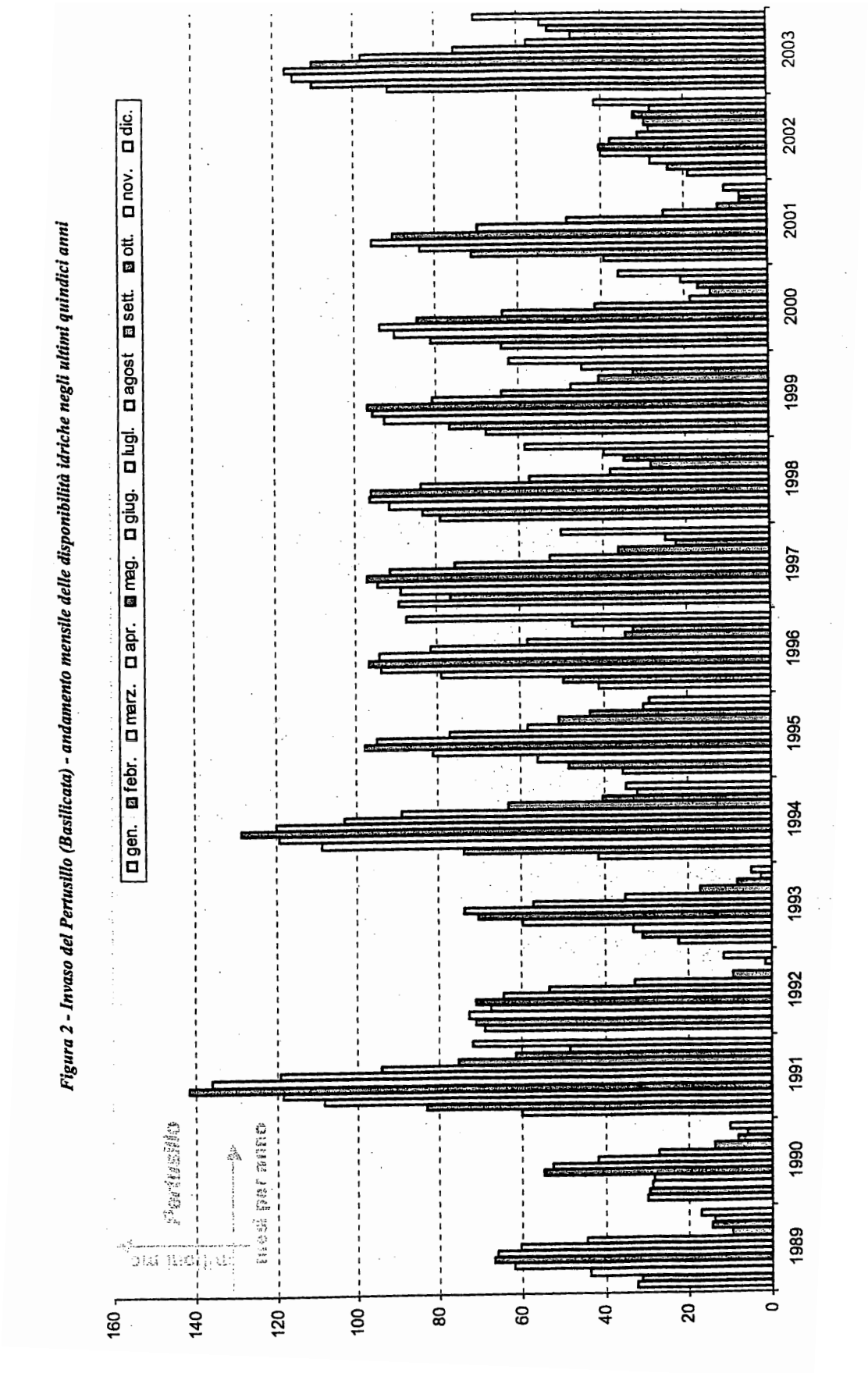


Figura 2 - Invaso del Pertusillo (Basilicata) - andamento mensile delle disponibilità idriche negli ultimi quindici anni

1.2 Quadro di sintesi delle principali grandezze macroeconomiche del settore dei servizi idrici.

1.2.1 Un quadro di insieme: i principali risultati

Si presenta di seguito l'aggiornamento al 2001 di una serie di grandezze macroeconomiche del settore dei servizi idrici in Italia. Il metodo di lavoro si basa sull'elaborazione di informazioni provenienti da fonti differenti, dato che il settore, probabilmente per le modalità di gestione con cui è stato tradizionalmente organizzato, non è trattato in maniera unitaria nelle statistiche delle attività produttive.

In estrema sintesi, nel 2001 i costi del servizio hanno sfiorato i 4 miliardi di euro, due terzi dei quali sostenuti per la fornitura dei servizi di acquedotto e solo per un terzo per i servizi di fognatura e depurazione.

Nel corso del periodo 1998-2001, la crescita complessiva dei costi è stata pari al 14,8%, corrispondente ad una variazione annua del 4,7%. Nello specifico la crescita dei costi è risultata più sensibile nel settore dell'acquedotto (15,5% nel periodo considerato) rispetto alla fognatura e depurazione (13,6%).

L'occupazione del settore ammonta a oltre 63.300 addetti il 64% dei quali (40.671) risulta impiegato nei servizi di acquedotto e il 36% (22.704) in quelli di fognatura e depurazione. Le dimensioni in termini di addetti dell'industria idrica sono assimilabili a quelle di due dei tradizionali settori di specializzazione della manifattura italiana, il tessile (65.100 addetti) e la maglieria (61.000), e nel settore dei servizi le sue dimensioni superano quelle del settore della pubblicità (52.300).

Il confronto intercensuario 1996-2001 mette in evidenza una considerevole dinamica positiva dell'occupazione. Complessivamente la crescita ammonta a circa 8.300 unità, pari al 15%, ovvero un tasso di crescita medio del 2,8% annuo.

La crescita occupazionale è risultata particolarmente consistente nei servizi di acquedotto, con un tasso medio di incremento annuo pari al 4%, mentre è stata più lenta nei servizi di fognatura e depurazione (circa l'1% annuo).

L'andamento degli investimenti pubblici, nel periodo compreso tra il 1993 ed il 2001, prosegue lungo il trend decrescente che li caratterizza sin dalla seconda metà degli anni ottanta. Inoltre, in tale periodo, diminuisce fortemente la loro incidenza sul totale degli investimenti in opere pubbliche che passa dal 10% del 1993 al 6% del 2001.

Per quanto riguarda la destinazione settoriale delle risorse investite, il comparto che ne assorbe la quota maggiore rimane la fognatura seguita dall'adduzione e distribuzione e dalla depurazione.

La concentrazione geografica degli investimenti, infine, continua a favorire le regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest, evidenziando, almeno a giudicare dalle cifre in nostro possesso una certa mancanza di attenzione ai bisogni infrastrutturali delle regioni meridionali.

1.2.2 I costi del servizio

Le stime proposte si riferiscono al 2001 e sono basate sull'impiego congiunto di due diverse fonti: il Certificato del Conto Consuntivo (CCC) dei Comuni[2] e il bilancio di esercizio dell'Acquedotto Pugliese S.p.A.

Tale approccio si è dimostrato necessario al fine della corretta definizione delle grandezze economiche del settore idrico non solo per il ruolo preminente svolto dall'Acquedotto Pugliese S.p.A. nella fornitura di servizi idrici in alcune regioni del Sud, ed in particolare in Puglia, ma anche e soprattutto per superare i problemi di imprecisione ed incompletezza relativi ai dati dei CCC in presenza di servizi forniti da imprese private (com'è appunto in Puglia).

La Tabella 4 mostra l'ammontare delle spese sostenute nei due principali comparti (servizi di acquedotto e fognatura e depurazione) e nelle diverse regioni e ripartizioni geografiche italiane.

Tabella 4 - Spese per l'industria dei servizi idrici (milioni di euro)

Regioni	Acquedotto	Fognatura e Depurazione	Totale
Regione			
Piemonte	164,10	65,15	229,25
Valle d'Aosta	5,16	3,39	8,55
Lombardia	528,92	195,22	724,14
Liguria	145,86	47,55	193,40
Trentino Alto Adige	33,65	89,37	123,02
Veneto	163,23	95,03	258,26
Friuli Venezia Giulia	40,50	19,65	60,15
Emilia Romagna	164,85	58,52	223,38
Toscana	115,90	74,38	190,29
Umbria	36,02	14,46	50,48
Marche	58,88	27,12	86,00
Lazio	271,60	140,86	412,47
Abruzzo	52,59	20,37	72,96
Molise	14,57	5,55	20,12
Campania	220,29	130,79	351,08
Puglia	178,20	99,94	278,13
Basilicata	65,37	36,39	101,76
Calabria	97,49	93,68	191,17
Sicilia	183,61	64,10	247,71
Sardegna	102,13	42,81	144,94
Ripartizione			
Nord-Ovest	844,04	311,31	1155,35
Nord-Est	402,24	262,57	664,81
Centro	482,41	256,83	739,24
Sud	628,49	386,72	1015,21
Isole	285,74	106,90	392,64
Totale	**2642,92**	**1324,33**	**3967,25**

Fonte: elaborazioni IRS su dati CCC dei Comuni e Acquedotto Pugliese S.p.A., 2001

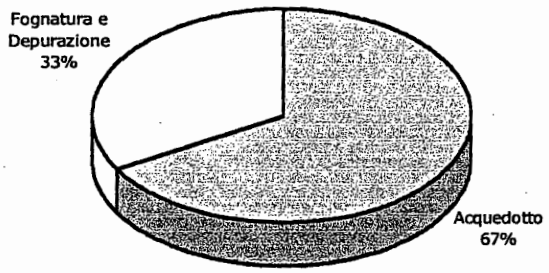
L'ammontare complessivo delle spese sostenute sfiora i 4 miliardi di euro con una netta prevalenza del servizio di acquedotto (oltre 2,6 miliardi di euro a fronte di circa 1,3 miliardi relativi a fognatura e depurazione). In termini percentuali (Figura 3) a tale

[2] Il Certificato del Conto Consuntivo è il documento contenente, oltre al bilancio complessivo dell'ente comunale, i dati essenziali delle gestioni dei servizi pubblici forniti da tali enti locali. Le informazioni che riporta riguardano soprattutto gli aspetti finanziari, ma forniscono anche alcuni indicatori utili per desumere la qualità e la quantità dei servizi prodotti.

servizio è destinato il 67% del totale delle risorse impiegate, mentre il restante 33% si riferisce al servizio di depurazione e fognatura.

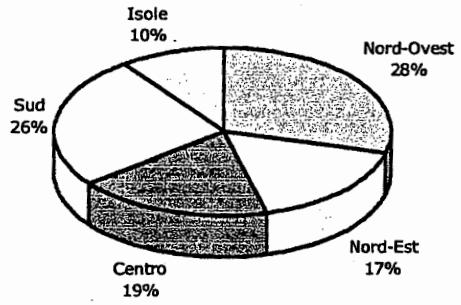
La ripartizione geografica delle spese (Figura 4) evidenzia una certa prevalenza delle regioni di Nord-Ovest (28% delle risorse pari ad oltre 1.100 milioni di euro) e di quelle del Sud (pari al 26% cui corrisponde all'incirca un miliardo di euro). Quote via via decrescenti sono riferite alle regioni del Centro e del Nord-Est (pari, rispettivamente al 19% ed al 17%), chiudono le due regioni insulari nelle quali le spese ammontano a circa 400 milioni di euro (circa il 10% del totale settoriale)

Figura 3 - I costi dell'industria dei servizi idrici



Fonte: elaborazioni IRS su dati CCC dei Comuni e Acquedotto Pugliese S.p.A., 2001

Figura 4 - I costi dell'industria dei servizi idrici per area geografica



Fonte: elaborazioni IRS su dati CCC dei Comuni e Acquedotto Pugliese S.p.A., 2001

1.2.3 Il servizio di acquedotto

Come già anticipato, il comparto assorbe all'incirca i due terzi delle risorse impiegate nel settore per un totale complessivo pari a 2.643 milioni di euro. Le regioni in cui sono concentrate le quote maggiori dei costi sostenuti per tale servizio sono la Lombardia, il Lazio e la Campania (con, rispettivamente, il 20%, il 10,3% e l'8,3%). Più in generale, appare forte la concentrazione nelle regioni di Nord-Ovest con una quota vicina al 32%, mentre la percentuale minore riguarda le risorse assorbite dalle regioni insulari (il 10%).

Tabella 5 - Spese per il servizio di acquedotto

Regione	Milioni di euro	Distribuzione % delle spese
Piemonte	164,10	6,2
Valle d'Aosta	5,16	0,2
Lombardia	528,92	20,0
Liguria	145,86	5,5
Trentino Alto Adige	33,65	1,3
Veneto	163,23	6,2
Friuli Venezia Giulia	40,50	1,5
Emilia Romagna	164,85	6,2
Toscana	115,90	4,4
Umbria	36,02	1,4
Marche	58,88	2,2
Lazio	271,60	10,3
Abruzzo	52,59	2,0
Molise	14,57	0,6
Campania	220,29	8,3
Puglia	178,20	6,7
Basilicata	65,37	2,5
Calabria	97,49	3,7
Sicilia	183,61	6,9
Sardegna	102,13	3,9
Ripartizione		
Nord-Ovest	844,04	31,9
Nord-Est	402,24	15,2
Centro	482,41	18,3
Sud	628,49	23,8
Isole	285,74	10,8
Totale	**2642,92**	**100,0**

Fonte: elaborazioni IRS su dati CCC dei Comuni e Acquedotto Pugliese S.p.A., 2001

1.2.4 Il settore della depurazione e fognatura

Anche in questo caso la quota maggiore di spesa si riferisce a Lombardia, Lazio e Campania, ma con una minor prevalenza della prima sulle altre due (rispettivamente il 14,7%, il 10,6% e il 9,9%). Per quanto riguarda gli aggregati regionali, questa volta risultano relative al Sud le quote maggiori di spese (29,2% delle spese complessive a fronte del 23,5% delle regioni di Nord-Ovest). Ancora minore, rispetto al servizio di acquedotto, è la quota di spese riferite a Sicilia e Sardegna (pari al 4,8% ed al 3,2%).

Tabella 6 - Spese per il servizio di fognatura e depurazione

Regione	Milioni di euro	Distribuzione % delle spese
Piemonte	65,15	4,9
Valle d'Aosta	3,39	0,3
Lombardia	195,22	14,7
Liguria	47,55	3,6
Trentino Alto Adige	89,37	6,7
Veneto	95,03	7,2
Friuli Venezia Giulia	19,65	1,5
Emilia Romagna	58,52	4,4
Toscana	74,38	5,6
Umbria	14,46	1,1
Marche	27,12	2,0
Lazio	140,86	10,6
Abruzzo	20,37	1,5
Molise	5,55	0,4
Campania	130,79	9,9
Puglia	99,94	7,5
Basilicata	36,39	2,7
Calabria	93,68	7,1
Sicilia	64,10	4,8
Sardegna	42,81	3,2
Ripartizione		
Nord-Ovest	311,31	23,5
Nord-Est	262,57	19,8
Centro	256,83	19,4
Sud	386,72	29,2
Isole	106,90	8,1
Totale	**1324,33**	**100,0**

Fonte: elaborazioni IRS su dati CCC dei Comuni e Acquedotto Pugliese S.p.A., 2001

1.2.5 La dinamica recente

Osservando la Tabella 7 possiamo notare come, nel complesso, il settore dei servizi idrici abbia fatto registrare nel periodo 1998-2001 un incremento di costi pari in media al 14,8%. Tale aumento (cui corrisponde una variazione media annua pari al 4,7% circa) è risultato superiore nel comparto dei servizi di acquedotto, in cui è pari al 15,5% sui tre anni (4,9% medio annuo), rispetto alla fognatura e depurazione (13,6% sui tre anni e 4,3% medio annuo).

Guardando alle diverse zone del paese, possiamo notare che i costi relativi al servizio di acquedotto sono cresciuti maggiormente al Nord-Ovest (del 60,3% sui tre anni) mentre appaiono in calo nelle Isole e nel Centro (-14,5% e –10,9% nei tre anni). Le spese sostenute per i servizi di fognatura e depurazione, invece, mostrano un forte aumento al Sud, cui fanno da contrasto variazioni negative nelle Isole ed al Nord-Est ed aumenti particolarmente contenuti nelle regioni del Nord-Ovest e del Centro.

Tabella 7 - Dinamica recente dei costi del servizio idrico (milioni di euro)

	Acquedotto			Fognatura e Depurazione			Totale		
Regione	1998	2001	Varia-zione %	1998	2001	Varia-zione %	1998	2001	Varia-zione %
Piemonte	126,88	164,10	29,3	61,63	65,15	5,7	188,51	229,25	21,6
Valle d'Aosta	3,77	5,16	36,9	2,88	3,39	17,8	6,65	8,55	28,6
Lombardia	277,40	528,92	90,7	195,84	195,22	-0,3	473,24	724,14	53,0
Liguria	118,58	145,86	23,0	44,33	47,55	7,3	162,91	193,40	18,7
Trentino Alto Adige	29,23	33,65	15,1	50,34	89,37	77,5	79,57	123,02	54,6
Veneto	141,04	163,23	15,7	114,84	95,03	-17,3	255,88	258,26	0,9
Friuli Venezia Giulia	44,06	40,50	-8,1	28,07	19,65	-30,0	72,13	60,15	-16,6
Emilia Romagna	125,99	164,85	30,8	95,42	58,52	-38,7	221,41	223,38	0,9
Toscana	199,00	115,90	-41,8	96,26	74,38	-22,7	295,26	190,29	-35,6
Umbria	46,39	36,02	-22,4	11,86	14,46	22,0	58,25	50,48	-13,3
Marche	63,09	58,88	-6,7	28,84	27,12	-6,0	91,93	86,00	-6,4
Lazio	233,11	271,60	16,5	102,66	140,86	37,2	335,77	412,47	22,8
Abruzzo	47,78	52,59	10,1	30,20	20,37	-32,5	77,98	72,96	-6,4
Molise	14,48	14,57	0,6	4,55	5,55	22,1	19,03	20,12	5,7
Campania	318,20	220,29	-30,8	110,90	130,79	17,9	429,10	351,08	-18,2
Puglia	59,11	178,20	201,5	29,12	99,94	243,2	88,23	278,13	215,2
Basilicata	28,43	65,37	129,9	10,39	36,39	250,3	38,82	101,76	162,1
Calabria	78,20	97,49	24,7	28,72	93,68	226,2	106,92	191,17	78,8
Sicilia	225,91	183,61	-18,7	95,49	64,10	-32,9	321,40	247,71	-22,9
Sardegna	108,28	102,13	-5,7	23,66	42,81	80,9	131,94	144,94	9,9
Ripartizione									
Nord-Ovest	526,63	844,04	60,3	304,67	311,31	2,2	831,30	1155,35	39,0
Nord-Est	340,32	402,24	18,2	288,66	262,57	-9,0	628,98	664,81	5,7
Centro	541,59	482,41	-10,9	239,63	256,83	7,2	781,22	739,24	-5,4
Sud	546,20	628,49	15,1	213,89	386,72	80,8	760,09	1015,21	33,6
Isole	334,19	285,74	-14,5	119,15	106,90	-10,3	453,34	392,64	-13,4
Totale	**2288,93**	**2642,92**	**15,5**	**1166,01**	**1324,33**	**13,6**	**3454,94**	**3967,25**	**14,8**

Fonte: elaborazioni IRS su dati CCC dei Comuni e Acquedotto Pugliese S.p.A., 1998-2001

1.2.6 L'occupazione

Anche l'analisi relativa all'occupazione è stata condotta utilizzando diverse fonti congiuntamente. Per il computo dell'occupazione complessiva dell'anno 2001 e della dinamica 1996-2001 sono stati utilizzati in modo integrato i dati censuari e quelli tratti dal Conto Consuntivo dei Comuni.

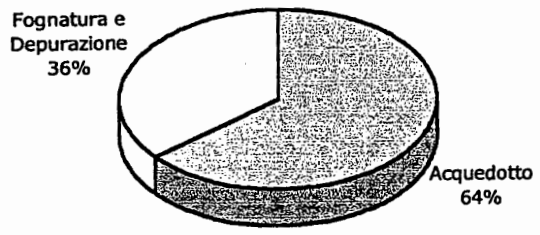
Si è potuto così stimare un'occupazione complessiva pari a circa 63mila addetti (Tabella 8). Fra questi, oltre 40.600 svolgono la propria attività nel comparto dell'adduzione e distribuzione di acqua potabile, mentre sono poco più di 22.700 gli addetti alle fognature ed alla depurazione. In termini percentuali (Figura 5) l'occupazione dei servizi di acquedotto costituisce quindi il 64% dell'occupazione complessiva mentre il restante 36% è diviso fra il servizio di fognatura e quello di depurazione. Analizzando il rapporto fra addetti e popolazione (ultima colonna della Tabella 8) possiamo notare che, in media, tale grandezza si attesta intorno agli 11,4 addetti ogni 10.000 abitanti. Fra le diverse regioni le differenze risultano tutto sommato limitate ad eccezione del caso della Liguria, in cui il rapporto raggiunge un livello circa doppio rispetto alla media nazionale ed ancora superiore rispetto alla media delle regioni di Nord-Ovest. Il caso in cui la "densità" dell'occupazione nei servizi idrici si posiziona al livello minimo è, invece, quello della Lombardia che può contare, in media su un addetto ogni 1.200 abitanti circa.

Tabella 8 - Addetti alle unità locali per regione e settore

Regione	Acquedotto	Fognatura e Depurazione	Totale	Addetti per 10.000 abitanti
Piemonte	2.363	1.294	3.658	8,7
Valle d'Aosta	82	40	122	10,2
Lombardia	4.397	3.000	7.397	8,2
Liguria	2.363	987	3.351	21,3
Trentino-Alto Adige	562	719	1.282	13,6
Veneto	2.854	1.751	4.605	10,2
Friuli-Venezia Giulia	872	592	1.464	12,4
Emilia-Romagna	2.607	1.397	4.005	10,1
Toscana	3.008	1.314	4.322	12,4
Umbria	492	245	737	8,9
Marche	1.686	644	2.331	15,8
Lazio	3.076	1.629	4.705	9,2
Abruzzo	884	716	1.600	12,7
Molise	227	200	428	13,3
Campania	3.766	4.747	8.513	14,9
Puglia	3.365	872	4.237	10,5
Basilicata	595	315	910	15,2
Calabria	1.292	605	1.896	9,4
Sicilia	4.324	884	5.209	10,5
Sardegna	1.855	750	2.605	16,0
Ripartizione				
Nord-Ovest	9.206	5.322	14.527	10,9
Nord-Est	6.896	4.460	11.356	13,8
Centro	8.262	3.833	12.095	12,4
Sud	10.128	7.456	17.583	10,3
Isole	6.180	1.634	7.814	11,2
Totale	**40.671**	**22.704**	**63.374**	**11,4**

Fonte: elaborazioni IRS su dati ISTAT e del Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni, 2001

Figura 5 - Ripartizione settoriale degli addetti al servizio idrico



Fonte: elaborazioni IRS su dati ISTAT e del Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni, 2001

1.2.7 Le forme di gestione

Le fonti informative dei dati occupazionali utilizzate sono state differenti a seconda della forma di gestione del servizio e del comparto analizzato. Tale circostanza ispira

una certa cautela nella lettura dei risultati (riassunti nella Tabella 9) che mostrano la ripartizione settoriale degli addetti per forma di gestione. Ciò nondimeno, andiamo ad osservare quali peculiarità emergono da una tale analisi. Anzi tutto, si evidenzia una certa differenza fra i servizi di acquedotto e quelli di fognatura e depurazione in quanto, nel primo caso, sono prevalenti gli addetti alle gestioni svolte in economia dai comuni rispetto a quelli attivi presso imprese private (percentuali pari, rispettivamente al 44,6% ed al 36,3%) mentre con riferimento ai secondi l'occupazione è più elevata nel caso delle imprese private (la relativa percentuali è, infatti, pari, in questo caso, al 47,6% del totale degli addetti a fronte del 44% relativo alle gestioni in economia). Osservando i dati complessivi relativi all'insieme dei servizi idrici, infine, notiamo una certa differenziazione fra le diverse zone del paese: più netta è la prevalenza delle gestioni in economia nel Sud e nel Nord-Ovest, mentre nelle regioni insulari e del Nord-Est è prevalente l'occupazione delle imprese private. Le regioni del Centro mostrano infine un ripartizione percentuale dell'occupazione non dissimile dalla media nazionale.

Tabella 9 - Ripartizione settoriale degli addetti per forma di gestione

	In economia		Imprese private		Istituzioni pubbliche		Totale	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%
Acquedotto								
Nord-Ovest	5.330	57,9	3.127	34,0	749	8,1	9.206	100
Nord-Est	2.956	42,9	2.468	35,8	1.472	21,3	6.896	100
Centro	3.668	44,4	2.789	33,8	1.805	21,8	8.262	100
Sud	4.197	41,4	3.615	35,7	2.316	22,9	10.128	100
Isole	1.982	32,1	2.781	45,0	1.417	22,9	6.180	100
Totale	**18.132**	**44,6**	**14.780**	**36,3**	**7.759**	**19,1**	**40.671**	**100**
Fognatura e depurazione								
Nord-Ovest	1.834	34,5	2.782	52,3	706	13,3	5.322	100
Nord-Est	1.221	27,4	2.640	59,2	599	13,4	4.460	100
Centro	1.550	40,4	2.142	55,9	141	3,7	3.833	100
Sud	4.577	61,4	2.510	33,7	369	4,9	7.456	100
Isole	804	49,2	734	44,9	96	5,9	1.634	100
Totale	**9.985**	**44,0**	**10.808**	**47,6**	**1.911**	**8,4**	**22.704**	**100**
Totale servizi idrici								
Nord-Ovest	7.163	49,3	5.909	40,7	1.455	10,0	14.527	100
Nord-Est	4.177	36,8	5.108	45,0	2.071	18,2	11.356	100
Centro	5.218	43,1	4.931	40,8	1.946	16,1	12.095	100
Sud	8.773	49,9	6.125	34,8	2.685	15,3	17.583	100
Isole	2.786	35,7	3.515	45,0	1.513	19,4	7.814	100
Totale	**28.116**	**44,4**	**25.588**	**40,4**	**9.670**	**15,3**	**63.374**	**100**

Fonte: elaborazioni IRS su dati ISTAT e del Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni, 2001

1.2.8 La dinamica recente dell'occupazione

Come nel caso delle spese, analizziamo la variazione intervenuta negli ultimi anni (Tabella 10). In questo caso, tuttavia, i dati che possiamo confrontare si riferiscono ad un più lungo arco temporale che abbraccia gli anni 1996-2001. Nel complesso notiamo un aumento complessivo dell'occupazione nei cinque anni pari all'15%, cui corrisponde un incremento medio annuo del 2,8%. La situazione, però, risulta particolarmente differente nei due comparti: l'occupazione nei servizi di acquedotto è cresciuta del 21,5% nel periodo considerato, con un tasso medio annuo di incremento pari al 4% circa; quella relativa ai servizi di fognatura e depurazione ha invece fatto registrare un contenuto aumento pari al 4,9% nell'intero periodo e, in media, vicino all'1% ogni anno.

Per quanto riguarda le regioni e le ripartizioni geografiche, notiamo che l'aumento maggiore (ci riferiamo all'occupazione totale dei servizi idrici) si registra nelle Marche,

nel Friuli e nella Campania (rispettivamente, del 75,8%, del 69,9% e del 62,5%) mentre i cali occupazionali più accentuati riguardano Basilicata ed Emilia-Romagna (-26,6% e -14%).

Tabella 10 - Dinamica recente dell'occupazione nel settore dei servizi idrici

Regione	Acquedotto			Fognatura e Depurazione			Totale		
	1996	2001	Variazione %	1996	2001	Variazione %	1996	2001	Variazione %
Piemonte	2.679	2.363	-11,8	1.672	1.294	-22,6	4.351	3.658	-15,9
Valle d'Aosta	80	82	2,8	21	40	87,0	101	122	20,5
Lombardia	3.476	4.397	26,5	3.288	3.000	-8,7	6.764	7.397	9,4
Liguria	1.351	2.363	74,9	1.136	987	-13,1	2.487	3.351	34,7
Trentino Alto Adige	449	562	25,2	632	719	13,7	1.081	1.282	18,5
Veneto	2.276	2.854	25,4	1.792	1.751	-2,3	4.068	4.605	13,2
Friuli Venezia Giulia	551	872	58,3	311	592	90,6	862	1.464	69,9
Emilia Romagna	2.730	2.607	-4,5	1.925	1.397	-27,4	4.655	4.005	-14,0
Toscana	2.711	3.008	11,0	2.051	1.314	-35,9	4.762	4.322	-9,2
Umbria	373	492	31,8	260	245	-5,5	633	737	16,5
Marche	906	1.686	86,1	420	644	53,5	1.326	2.331	75,8
Lazio	1.799	3.076	71,0	1.162	1.629	40,2	2.961	4.705	58,9
Abruzzo	763	884	15,8	623	716	14,9	1.386	1.600	15,4
Molise	221	227	2,9	94	200	112,5	315	428	35,7
Campania	3.026	3.766	24,4	2.213	4.747	114,5	5.239	8.513	62,5
Puglia	3.638	3.365	-7,5	1.147	872	-23,9	4.785	4.237	-11,4
Basilicata	623	595	-4,6	616	315	-48,9	1.239	910	-26,6
Calabria	616	1.292	109,7	641	605	-5,7	1.257	1.896	50,8
Sicilia	3.774	4.324	14,6	1.134	884	-22,0	4.908	5.209	6,1
Sardegna	1.421	1.855	30,6	507	750	47,7	1.928	2.605	35,1
Ripartizione									
Nord-Ovest	7.586	9.206	21,3	6.102	5.322	-12,8	13.688	14.527	6,1
Nord-Est	6.006	6.896	14,8	4.611	4.460	-3,3	10.617	11.356	7,0
Centro	5.790	8.262	42,7	3.884	3.833	-1,3	9.674	12.095	25,0
Sud	8.886	10.128	14,0	5.386	7.456	38,4	14.272	17.583	23,2
Isole	5.195	6.180	19,0	1.662	1.634	-1,7	6.857	7.814	14,0
Totale	**33.462**	**40.671**	**21,5**	**21.645**	**22.704**	**4,9**	**55.107**	**63.374**	**15,0**

Fonte: elaborazioni IRS su dati ISTAT, 1999 e 2001 e del Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni, 1996 e 2001

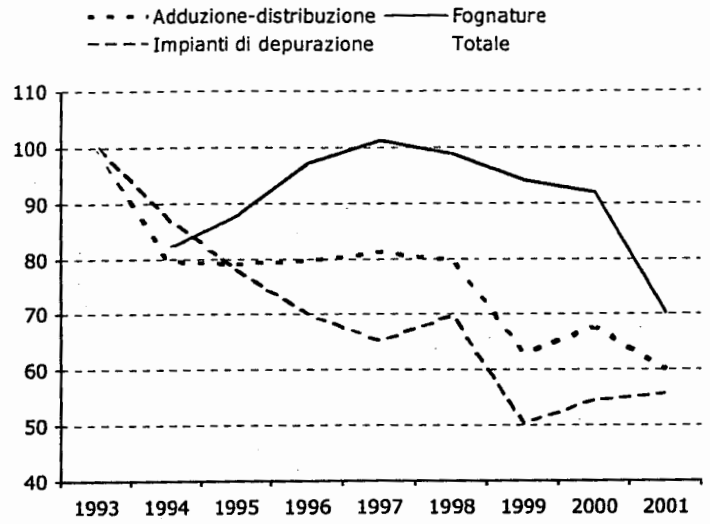
1.2.9 Gli investimenti pubblici

Nel complesso, nel periodo 1993-2001, il flusso cumulato di investimenti pubblici in infrastrutture per il settore idrico è pari a circa 6,8 miliardi di euro (di cui circa 637 milioni solo nell'ultimo anno), corrispondenti, in media, a circa 120 euro per abitante.

In tale periodo, tuttavia, si è registrato un trend particolarmente negativo: infatti, posta pari a 100 la spesa per investimenti nel 1993, e tenuto conto dell'andamento dell'inflazione[3] nel periodo, essa scende ad un livello pari a 63 nel 2001 a conferma della tendenza negativa già in atto dalla prima metà degli anni 80 (Figura 6). Tale calo è risultato più marcato con riferimento ai lavori pubblici finalizzati alla costruzione di impianti di depurazione; gli investimenti relativi ad opere di fognatura hanno mostrato una maggiore tenuta, mentre gli impieghi di capitale in opere relative all'adduzione ed alla distribuzione di acqua hanno registrato un andamento sostanzialmente in linea con quello complessivo del settore.

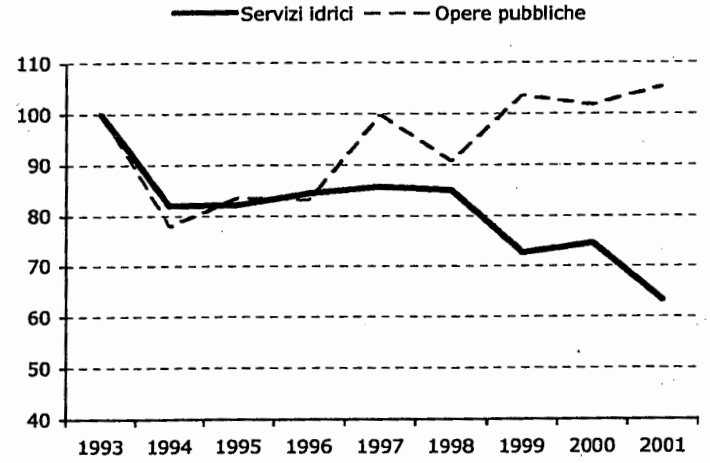
[3] Un tale calcolo è avvenuto utilizzando l'indice dei prezzi per i beni di investimento dell'ISTAT utilizzando il 2000 come anno base.

Figura 6 - Gli investimenti nell'industria dei servizi idrici (1993=100)



Fonte: elaborazione IRS su Archivio ISTAT Opere Pubbliche e di Pubblica Utilità, 2004

Figura 7 - Gli investimenti complessivi e nell'industria dei servizi idrici (1993=100)

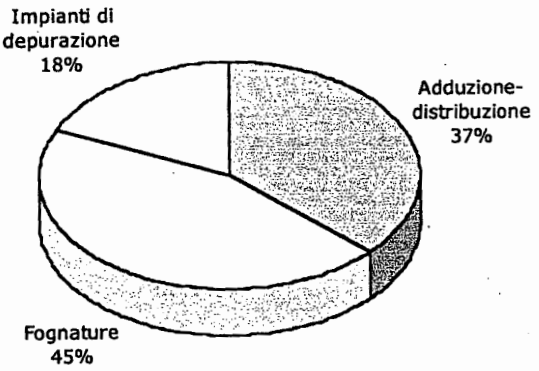


Fonte: elaborazione IRS su Archivio ISTAT Opere Pubbliche e di Pubblica Utilità, 2004

Oltre ad essere diminuiti in valore assoluto, gli investimenti nel settore idrico hanno fatto registrare un calo anche in termini di percentuale sul totale degli investimenti in opere pubbliche passando dal 10% circa del 1993 al 6% circa del 2001. Questi ultimi, infatti, hanno evidenziato un'inversione di tendenza rispetto al recente passato facendo registrare, negli anni più recenti, una decisa ripresa che ne ha riportato il valore a livelli superiori rispetto a quelli del 1993. Un tale confronto è rappresentato graficamente nella Figura 7 dalla quale appare evidente la dinamica divergente delle due variabili.

Analizzando gli investimenti nei singoli comparti del settore idrico, sempre nel periodo 1993-2001 (Figura 8), possiamo notare che la quota maggioritaria delle risorse impiegate (pari al 45% del totale) è stata destinata alla realizzazione di opere funzionali al servizio di fognatura. Gli investimenti per l'esecuzione di opere per l'adduzione e la distribuzione dell'acqua hanno assorbito il 37%, mentre il 18% dei capitali impiegati ha infine finanziato la realizzazione di impianti di depurazione.

Figura 8 - Gli investimenti pubblici nell'industria dei servizi idrici



Fonte: elaborazione IRS su Archivio ISTAT Opere Pubbliche e di Pubblica Utilità, 2004

La Tabella 11, infine, evidenzia la concentrazione geografica del flusso cumulato degli investimenti nel settore idrico nel periodo 1993-2001. Si può notare che, a conferma di quanto già avveniva nel più recente passato, le spese si sono concentrate soprattutto nelle regioni di Nord-Ovest e Nord-Est, in cui in questi anni sono state impiegate più della metà delle risorse (oltre il 52% del totale). Più penalizzate appaiono le regioni del Sud in cui, a fronte delle gravi e note carenze infrastrutturali, si è continuato ad investire quote minoritarie di risorse. Ad ulteriore riprova di tale osservazione possiamo rilevare che il valore degli investimenti medi pro-capite (sempre con riferimento all'intero arco temporale analizzato) è pari a poco più di 80 euro per abitante nelle regioni meridionali, a fronte di un valore all'incirca doppio nelle regioni di Nord-Est. In conclusione, quindi, possiamo osservare che la dinamica degli investimenti pubblici nel settore non sembra mostrare particolari segnali di ripresa nel corso degli ultimi anni. Anzi, è semmai in calo sia in termini assoluti, sia in percentuale rispetto agli investimenti pubblici complessivi e le risorse impiegate appaiono particolarmente scarse soprattutto laddove le necessità di intervento sembrerebbero maggiori, cioè nelle regioni meridionali.

Tabella 11 - Lavori eseguiti nel settore idrico per regione - periodo 1993-2001

Regione	Livello complessivo		Investimento medio per abitante
	Milioni di euro	%	Euro
Piemonte	472,4	6,9	112,1
Valle d'Aosta	62,4	0,9	522,2
Lombardia	1.147,7	16,8	127,1
Liguria	131,2	1,9	83,5
Trentino Alto Adige	651,6	9,5	693,2
Veneto	537,9	7,9	118,8
Friuli Venezia G.	86,9	1,3	73,4
Emilia Romagna	514,0	7,5	129,0
Toscana	288,8	4,2	82,6
Umbria	63,3	0,9	76,6
Marche	124,7	1,8	84,8
Lazio	697,7	10,2	136,5
Abruzzo	108,6	1,6	86,0
Molise	90,2	1,3	281,3
Campania	386,2	5,6	67,7
Puglia	278,9	4,1	69,4
Basilicata	85,5	1,2	143,0
Calabria	186,6	2,7	92,8
Sicilia	492,4	7,2	99,1
Sardegna	444,2	6,5	272,2
Ripartizione			
Nord-Ovest	1.813,6	26,5	121,4
Nord-Est	1.790,4	26,1	168,4
Centro	1.174,6	17,1	107,7
Sud	1.135,9	16,6	81,6
Isole	936,5	13,7	141,9
Totale	6.851,1	100,0	120,2

Fonte:Indagine trimestrale sulle opere pubbliche ISTAT, 2001

1.3 La situazione delle infrastrutture

Non esistono nuove ricerche in tema di infrastrutture per i servizi idrici rispetto a quelle illustrate nella Relazione al Parlamento dell'anno scorso: l'indagine censuaria dell'ISTAT sulla distribuzione dell'acqua nel 1999 e l'elaborazione da parte del Comitato delle "ricognizioni" effettuate su 52 dei 91 ATO esistenti. Le due rappresentazioni sono assai diverse per tipologia dei fenomeni indagati e si riferiscono inoltre a epoca, popolazione e territorio non perfettamente coincidenti. Emergono tuttavia alcune differenze non spiegate, in merito soprattutto ai dati sui Comuni serviti da servizio acquedotto, fognatura e depurazione e ai dati sui quantitativi di acqua immessa in rete ed erogata su cui occorrerà approfondire l'analisi.

In questa Relazione si riportano i dati censuari dell'ISTAT per la distribuzione dell'acqua (par. 1.1) e per l'assetto gestionale, e si riporta la sintesi della ricerca sulle ricognizioni per l'insieme degli altri dati tecnici.

1.3.1 Le ricognizioni: dati tecnici al 2002

Al termine del 2002 il Comitato di Vigilanza ha avuto la possibilità di esaminare la documentazione trasmessa da 52 Autorità di ambito, che nell'insieme coprono circa il 60% della popolazione italiana, in merito alle ricognizioni sulle infrastrutture dei servizi idrici. 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 (quantitativi non fatturati e allacciamenti abusivi) possono essere rilevanti, sembra lecito ritenere che le perdite fisiche 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.

1.3.2 Il censimento dell'ISTAT: dati sulle gestioni al 1999

I gestori dei servizi idrici attivi in Italia nel 1999 ammontano nella rilevazione dell'ISTAT a 7.822. 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). E' evidente la forte frammentazione nella gestione dei servizi idrici.

Un risultato particolarmente significativo, riguardante la natura giuridica dei soggetti gestori dei servizi idrici, è l'elevata quota (82,6%) di gestioni in economia dei comuni (Figura 9). 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 5,9% 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 6,7% 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%.

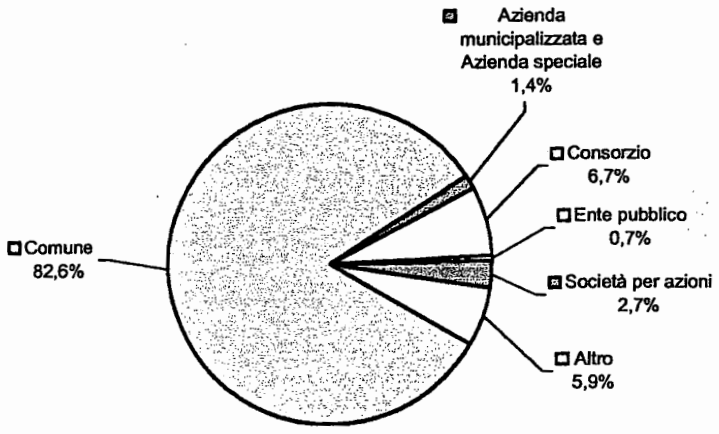
Tabella 12-Enti gestori ripartiti per forma giuridica

	Comune	Azienda municip. Azienda speciale	Consorzio	Ente pubblico	Società per azioni	Altro	Totale
Piemonte							
ATO 1-Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	133	3	17		1	3	157
ATO 2-Biellese, Vercellese, Casalese	172	2	33		3	8	218
ATO 3-Torinese	275	1	28	1	6	12	323
ATO 4-Cuneese	199	2	30	1	3	16	251
ATO 5-Astigiano, Monferrato	139		7		2	10	158
ATO 6-Alessandrino	131	3	84		2	21	241
Valle d'Aosta							
ATO UNICO-	74		1	1	1	1	78
Lombardia							
ATO BG-Bergamo	225	4	9	1	6	4	249
ATO BS-Brescia	163	3	2		7	3	178
ATO CdM-Città di Milano	1		3		11		15
ATO CO-Como	163	2	9	1	7	1	183
ATO CR-Cremona	113	2	1		3	1	120
ATO LC-Lecco	88	1	5		3	2	99
ATO LO-Lodi	35		1		2		38
ATO MN-Mantova	55	1			4	1	61
ATO MI-Milano	173	7	4		14	8	206
ATO PV-Pavia	144	4	21		4	3	176
ATO SO-Sondrio	78		6	1	1		86
ATO VA-Varese	139	4	6		6	3	158
Trentino Alto Adige							
NL-Bolzano-Bozen (1)	*114*	*6*	*36*	*5*	*3*	*137*	*301*
NL-Trento (1)	*213*	*2*	*12*	*1*	*4*	*3*	*235*
Veneto							
ATO AV-Alto Veneto	66	1	4	4	1	16	92
ATO B-Bacchiglione	86	3	3		5	2	99
ATO BR-Brenta	33		5		1	1	40
ATO LV-Laguna di Venezia	6	1			3	1	11
ATO P-Polesine	20	1	1		2		24
ATO VC-Valle Chiampo	7	1	1		1		10
ATO VO-Veneto orientale	82	5	9			1	97
ATO V-Veronese	66	2	10		1	1	80

	Comune	Azienda municip. Azienda speciale	Consorzio	Ente pubblico	Società per azioni	Altro	Totale
Friuli Venezia Giulia							
ATO CEN-Centrale	118	2	5	1	2	3	131
ATO OCC-Occidentale	49		2	1	1	2	55
ATO Orientale-Gorizia	17	1		1	1	1	21
ATO Orientale-Triestino	3				1	2	6
Liguria							
ATO GE-Genova	51	1	29	3	6	15	105
ATO IM-Imperia	57	2	7		1	4	71
ATO SP-La Spezia	13		1		1		15
ATO SV-Savona	64		3		4	4	75
Emilia Romagna							
ATO 1-Piacenza	44	1	5			1	51
ATO 2-Parma	38	1	9		3	4	55
ATO 3-Reggio Emilia	7		6			1	14
ATO 4-Modena	27		3		2	1	33
ATO 5-Bologna	48		2		2		52
ATO 6-Ferrara	1		2				3
ATO 7-Ravenna	2	1	1		2		6
ATO 8-Forli-Cesena	15				4		19
ATO 9-Rimini	8		1		2		11
Toscana							
ATO 1-Toscana Nord	38	4			4	1	47
ATO 2-Basso Valdarno	10	1	3		6	2	22
ATO 3-Medio Valdarno	30	2	3		3	2	40
ATO 4-Alto Valdarno	23	1		1	2	2	29
ATO 5-Toscana Costa	10	1	1	1	1		14
ATO 6-Ombrone	32		2		2	3	39
Umbria							
ATO 1-Perugia	33		4		5	4	46
ATO 2-Terni	31	2	1			2	36
ATO 3-Foligno	20	1			2		23
Marche							
ATO 1-Marche Nord - Pesaro, Urbino	29		3		1	3	36
ATO 2-Marche Centro-Ancona	28	2	1				31
ATO 3-Marche Centro - Macerata	44	3	2	1	2	5	57
ATO 4-Marche Sud - Alto Piceno Maceratese	21	1	1			1	24
ATO 5-Marche Sud - Ascoli Piceno	56		3		1	3	63
Lazio							
ATO 1-Lazio Nord - Viterbo	60		4		4	3	71
ATO 2-Lazio Centrale-Roma	105	1	8	2	8	14	138
ATO 3-Lazio Centrale - Rieti	77		6	1	1	4	89
ATO 4-Lazio Merid. - Latina	29		1		2		32
ATO 5-Lazio Meridionale - Frosinone	48	1	1		1	2	53
Abruzzo							
ATO 1-Aquilano	30		1			2	33
ATO 2-Marsicano	29		1			1	31
ATO 3-Peligno Alto Sangro	23	1	1				25
ATO 4-Pescarese	43	1	2			3	49
ATO 5-Teramano	35		1		1		37
ATO 6-Chietino	89		1	1	1	2	94
Molise							
ATO UNICO-Molise	134			10		11	155
Campania							
ATO CI-Calore Irpino	157		5		2	1	165
ATO NV-Napoli Volturno	129	2	3	2	5	7	148
ATO SV-Sarnese Vesuviano	72	4			2	7	85
ATO S-Sele	139	3	3		2	2	149
Puglia							
ATO UNICO-Puglia	49		2		1	4	56

	Comune	Azienda municip. Azienda speciale	Consorzio	Ente pubblico	Società per azioni	Altro	Totale
Basilicata							
ATO UNICO-Basilicata	125		2	1		16	144
Calabria							
ATO 1-Cosenza	151		3			5	159
ATO 2-Catanzaro	79		1	1		6	87
ATO 3-Crotone	26						26
ATO 4-Vibo Valentia	47		3			3	53
ATO 5-Reggio Calabria	96		1		2		99
Sicilia							
ATO 1-Palermo	77	1	1	1	3	5	88
ATO 2-Catania	45	1	2	1	4	5	58
ATO 3-Messina	103	1	3	1	1	4	113
ATO 4-Siracusa	20				2		22
ATO 5-Ragusa	12			1		2	15
ATO 6-Enna	17	1	2			1	21
ATO 7-Agrigento	38	1	2			2	43
ATO 8-Caltanissetta	22				1		23
ATO 9-Trapani	21			1		2	24
Sardegna							
ATO UNICO-Sardegna	175	1	18	5	3	21	223
Totale (91 ATO + 2 province)	**6.462**	**107**	**526**	**53**	**214**	**460**	**7.822**
Nord	**3.755**	**70**	**424**	**22**	**139**	**297**	**4.707**
Centro	**724**	**20**	**44**	**6**	**45**	**51**	**890**
Sud	**1.983**	**17**	**58**	**25**	**30**	**112**	**2.225**

Figura 9: Gestori di servizi idrici in Italia per tipologia di natura giuridica – Anno 1999



Fonte: ISTAT, Sistema delle indagini sulle acque, 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.

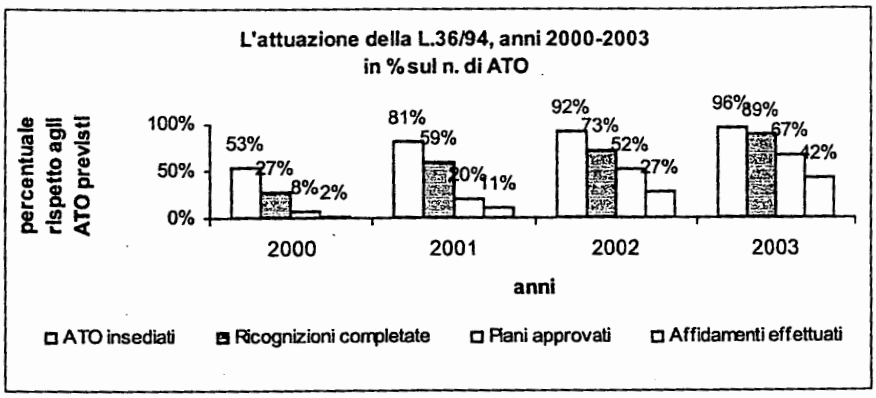
Una volta insediati, gli ambiti definiscono il Piano per l'adeguamento delle infrastrutture e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio; procedono all'affidamento del servizio idrico integrato al gestore, sulla base di una convenzione/contratto; effettuano, poi, l'attività di controllo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

Qual è lo stato di attuazione della riforma a dieci anni dall'emanazione della L.36/94 e nove dall'insediamento del primo Comitato? Come si vede da Tabella 13 e Figura 10, ad oggi gli ATO insediati sono 87 sui 91 previsti e rappresentano il 96% degli ATO e circa il 97% della popolazione. Gli ATO che hanno realizzato la ricognizione dello stato delle reti e degli impianti sono 81, pari all'89% degli ATO previsti e all'87% della popolazione. L'attività di pianificazione, con 61 ATO (67% degli ATO previsti e 72% della popolazione) che hanno approvato il Piano d'ambito – fase preliminare all'affidamento – ha subito una forte accelerazione. Gli affidamenti, che rappresentano la conclusione della prima fase di applicazione della L.36/94, sono 38 e rappresentano il 42% degli ATO previsti e il 51% 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	%	2003	%
ATO insediati	48	53%	74	81%	84	92%	87	96%
Ricognizioni completate	25	27%	54	59%	66	73%	81	89%
Piani approvati	7	8%	18	20%	47	52%	61	67%
Affidamenti effettuati	2	2%	10	11%	25	27%	38	42%

Figura 10 - 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 anche che si cominciano ad intravedere nel Paese il disegno della riforma e i suoi primi effetti sull'organizzazione dei servizi.

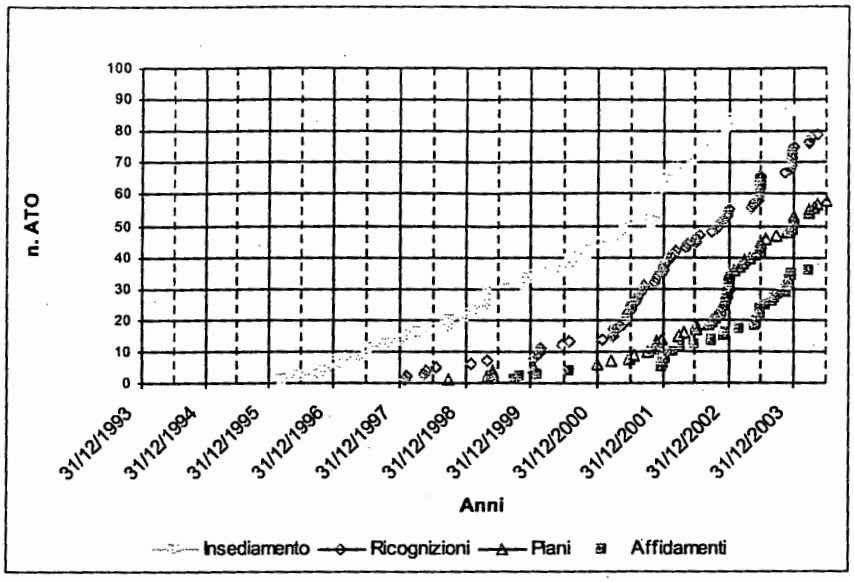
Un'analisi più dettagliata dei tempi con i quali gli ATO hanno dato applicazione alla riforma permette di individuare in questi ultimi tre anni, come già detto, forti progressi una forte accelerazione in quasi tutte le attività che consentono di giungere all'affidamento del servizio (in particolare si è più che triplicato il numero di ambiti che hanno approvato il Piano e deliberato l'affidamento). L'accelerazione si è manifestata in coincidenza con l'approvazione da parte del Parlamento della Legge Finanziaria 2002, avvenuta nel dicembre del 2001, e l'avanzamento si è poi dispiegato in modo abbastanza continuo nel 2002 e nella prima metà del 2003 (Tabella 14 e Figura 11).

Tabella 14 - Insediamenti, ricognizioni, Piani e Affidamenti degli ATO al 30 giugno 2004

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 31/12/2003	87	78	57	36
Al 30/06/2004	*87*	*81*	*61*	*38*

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 del 2002. Nel 2002 la spinta si è mantenuta sia per l'approvazione dei Piani che per gli affidamenti. Nel 2003 sia i Piani che gli affidamenti sono quasi raddoppiati, confermando l'accelerazione impressa all'applicazione della legge nel 2001.

Figura 11 – Insediamenti, ricognizioni, Piani e Affidamenti degli ATO al 30 giugno 2004



2.1 Le leggi regionali

Tutte le Regioni si sono dotate della prevista legge attuativa, ricordando che la Regione Trentino Alto Adige, 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, operavano 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), e otto hanno scelto criteri di aggregazione dei Comuni diversi da quelli amministrativi (Piemonte, Veneto, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania, con differenze marcate rispetto ai confini provinciali soprattutto in Toscana a 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 D. Lgs. 267/00), con la realizzazione di una vera e propria struttura tecnica e amministrativa (Consiglio di Amministrazione, Assemblea dei Sindaci), in altri si è individuata la convenzione fra enti (art. 30 D. Lgs. 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. 21/04/1997 n. 36-18438 + D.G.R. 24/11/1997 n. 31-23227 + D.G.R. 07/06/1999 n. 47-27538	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 + l.r. 12/12/2003 n. 26	Convenzione	12	Da definire	Prevista
Trentino A.A	NL	-	-	-	-
Veneto	l.r. 27/03/1998 n. 5 + D.G.R. 12/02/1999 n. 388 + D.G.R. 21/03/2000 n. 1067	Cons. /Conv.	8	Provincia con più abitanti	Prev. max 4 anni
Friuli V.Giulia	D.G.R. 09/04/98 n. 1045 + D.G.R. 16/01/2004 n.74	Non definita	4	Non previsto	Non prevista
Liguria	l.r. 16/08/1995 n. 43 + D.C.R. 43/1997 + l.r. 15/05/1998 n. 17 + 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 + D.C.R. 08/02/2000 n. 53 + l.r. 08/03/2000 n. 21	Consorzio	6	Comune con più abitanti	Prev. max 3 anni
Umbria	l. r. 05/12/1997 n. 43 + D.G.R. 05/08/1998 n. 4724	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 + D.G.R. 02/08/1996 n. 6729 + D.G.R. 04/11/1997 n. 6924 + l.r. 09/07/98 n. 26 + l.r. 04/11/1999 n. 31	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 + l.r. 21/05/2002 n. 7	Consorzio*	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 + D.G.R. 07/09/1998 n. 4388	Cons. /Conv.	5	Provincia	Prevista
Sicilia	l.r. 27/04/1999 n. 10 + D.P.G.R. 16/05/00 n. 114 + D.Pres. 07/08/2001 + 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
* La l.r. 21/05/2002 n. 7 ha così modificato la previsione originaria dettata dalla l.r. 06/09/1999 n. 28 che parlava di convenzione.

2.2 Gli ATO insediati

Gli 87 ATO insediati sono distribuiti su tutte le diciannove regioni interessate dalla riforma: 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 97% della popolazione complessiva (rispetto al 49% del 2000) mentre i Comuni associati in ATO insediati sono 7.393, pari al 95% dei 7.763 Comuni del nostro Paese (non vengono considerati i Comuni del Trentino Alto Adige).

Per quanto riguarda la forma associativa dei Comuni che compongono gli ATO, in coerenza con le rispettive leggi regionali, 41 ATO hanno scelto la forma del consorzio e 46 hanno scelto quella della convenzione. In linea generale si può dire che al nord prevale la forma associativa della convenzione (scelta da tutti gli ATO 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 con ATO insediati

Regione	Popolazione (Istat 2001)	Con ATO insediati	
		Popolazione (Istat 2001)	%
Piemonte	4.213.389	3.711.309	88%
Valle d'Aosta	119.548	119.548	100%
Lombardia	9.036.210	9.036.210	100%
Trentino A.A. NL	940.654	-	-
Veneto	4.527.694	4.445.570*	98%
Friuli V. G.	1.183.764	136.491	12%
Liguria	1.571.783	1.571.783	100%
Emilia Romagna	3.983.346	3.983.346	100%
Toscana	3.497.806	3.497.806	100%
Umbria	825.826	825.826	100%
Marche	1.470.581	1.470.581	100%
Lazio	5.112.413	5.112.413	100%
Abruzzo	1.262.392	1.262.392	100%
Molise	320.601	320.601	100%
Campania	5.701.931	5.701.931	100%
Puglia	4.019.566	4.019.566	100%
Basilicata	597.768	597.768	100%
Calabria	2.011.466	2.011.466	100%
Sicilia	4.968.991	4.968.991	100%
Sardegna	1.631.880	1.631.880	100%
Totale	**56.997.609**	**54.425.478**	**97%**

NL: Non Legiferato

* Nell'ATO Veneto Orientale 11 comuni confinanti con il Friuli Venezia Giulia, originariamente appartenenti all'ATO (secondo quanto disposto dalla l.r.), sono stati, successivamente, tolti (con delibera della giunta regionale) in attesa che venga creato un ambito interregionale. Al momento, quindi, non risultano insediati.

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 Sardegna, dove fino allo scorso anno era il Commissario Governativo per l'Emergenza Idrica che aveva assunto le funzioni dell'Autorità d'ambito ed aveva provveduto ad approvare il Piano d'ambito, è stata finalmente costituita l'Autorità con Delibera dell'Assemblea del 25 settembre 2003. Il Commissario Governativo, comunque, aveva già individuato, con ordinanza, la società per azioni che sarà gestore unico del servizio idrico integrato.

In Molise l'unico ambito previsto è stato, finalmente, costituito il 10 settembre 2003 mediante convenzione tra i 136 Comuni che ne fanno parte.

Infine, merita una segnalazione il tentativo di creare il primo ambito interregionale ad opera delle Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia. L'esigenza nasce da una realtà territoriale, coincidente all'incirca con il bacino del Lemene, in cui operano due consorzi interregionali che captano l'acqua nel territorio Friuliano e la distribuiscono, successivamente, parte nel territorio della Regione Friuli Venezia Giulia e parte nel territorio della Regione Veneto.

Con deliberazione della Giunta Regionale del Veneto del 2000 sono stati, quindi, esclusi "per la definizione dell'ATO Interregionale Livenza-Tagliamento" undici comuni dall'ATO Veneto Orientale (Meduna di Livenza, Annone Veneto, Cinto Caomaggiore, Concordia Sagittaria, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Portogruaro, Pramaggiore, San Michele al Tagliamento, San Stino di Livenza e Teglio Veneto), in attesa dell'approvazione da parte della Regione Friuli Venezia Giulia della legge sul 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[4], per definire e approntare programmi di ricognizione per il Sud Italia dove, infatti, alcune ricognizioni sono state terminate anche prima dell'insediamento dei rispettivi ATO.

Dalla Tabella 17 emerge che, a livello nazionale, sono 81 le ricognizioni terminate. Sui 91 ATO previsti, l'89% ha completato le ricognizioni, il 2% le ha in corso e solo il 9% non le ha ancora avviate. Tali percentuali si distribuiscono diversamente secondo le aree geografiche: nel Nord Italia il 18% degli ATO non ha ancora avviato la ricognizione mentre l'80% l'ha terminata; nel Centro, invece, la situazione è diversa poiché tutti gli ATO hanno concluso l'attività (100%). Nel Sud, infine, si registra il 96% delle ricognizioni terminate (questo perché nella Regione Puglia, che l'anno scorso risultava aver completato tale fase – svolta, a suo tempo, da Sogesid – l'attività di ricognizione è stata nuovamente intrapresa dall'ATO dopo il suo insediamento).

Gli 81 ambiti che hanno completato le ricognizioni coprono più di 49 milioni della popolazione, mentre in quelli in cui le ricognizioni sono in corso vivono circa 4 milioni di italiani.

[4] 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.

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 2001)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)
Piemonte	6	4.213.389	0	0	0%	0	0	0%	6	4.213.389	100%
Val d'Aosta	1	119.548	1	119.548	100%	0	0	0%	0	0	0%
Lombardia	12	9.036.210	1	812.477	9%	0	0	0%	11	8.223.733	91%
Trentino Alto Adige	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	4.527.694	0	0	0%	0	0	0%	8	4.527.694	100%
Friuli Venezia Giulia	4	1.183.764	4	1.183.764	100%	0	0	0%	0	0	0%
Liguria	4	1.571.783	0	0	0%	0	0	0%	4	1.571.783	100%
Emilia Romagna	9	3.983.346	2	622.414	16%	1	272.676	7%	6	3.088.256	78%
Toscana	6	3.497.806	0	0	0%	0	0	0%	6	3.497.806	100%
Umbria	3	825.826	0	0	0%	0	0	0%	3	825.826	100%
Marche	5	1.470.581	0	0	0%	0	0	0%	5	1.470.581	100%
Lazio	5	5.112.413	0	0	0%	0	0	0%	5	5.112.413	100%
Abruzzo	6	1.262.392	0	0	0%	0	0	0%	6	1.262.392	100%
Molise	1	320.601	0	0	0%	0	0	0%	1	320.601	100%
Campania	4	5.701.931	0	0	0%	0	0	0%	4	5.701.931	100%
Puglia*	1	4.019.566	0	0	0%	1*	4.019.566	100%	0	0	0%
Basilicata	1	597.768	0	0	0%	0	0	0%	1	597.768	100%
Calabria	5	2.011.466	0	0	0%	0	0	0%	5	2.011.466	100%
Sicilia	9	4.968.991	0	0	0%	0	0	0%	9	4.968.991	100%
Sardegna	1	1.631.880	0	0	0%	0	0	0%	1	1.631.880	100%
TOTALE	**91**	**56.056.955**	**8**	**2.738.203**	**5%**	**2**	**4.292.242**	**8%**	**81**	**49.026.510**	87%
nord	**44**	**24.635.734**	**8**	**2.738.203**	**11%**	**1**	**272.676**	**1%**	**35**	**21.624.855**	88%
centro	**19**	**10.906.626**	**0**	**0**	**0%**	**0**	**0**	**0%**	**19**	**10.906.626**	100%
sud	**28**	**20.514.595**	**0**	**0**	**0%**	**1**	**4.019.566**	**20%**	**27**	**16.495.029**	80%

NL: Non Legiferato

* Nella Regione Puglia, che l'anno scorso risultava aver completato tale fase (svolta, a suo tempo, da Sogesid) l'attività di ricognizione è stata nuovamente intrapresa dall'ATO dopo il suo insediamento

2.3.2 I Piani d'ambito e la scelta della forma di gestione

In totale risultano 61 Piani approvati, dall'Assemblea nel caso di ATO-consorzio o in Conferenza dei Sindaci nel caso di ATO-convenzione, e altri 9 già redatti. Le Regioni che hanno completato l'iter procedurale 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 circa la metà degli ambiti insediati ha optato per l'affidamento diretto ad una Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Nei 38 ambiti che hanno completato il processo, giungendo all'affidamento del servizio idrico integrato, l'affidamento è andato a favore di Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale (fatta eccezione per l'ATO 5 Lazio Meridionale - Frosinone che ha effettuato la gara *ex* art. 20 L.36/94). Gli ATO che hanno così completato il percorso della riforma costituiscono, con circa 28 milioni di abitanti, il 51% 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 d'ambito per Regione

Regione	ATO previsti		ATO insediati		ATO con Piano redatto			ATO con Piano approvato		
	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)
Piemonte	6	4.213.389	5	3.711.309	0	0	0%	4	3.154.979	75%
Val d'Aosta	1	119.548	1	119.548	0	0	0%	0	0	0%
Lombardia	12	9.036.210	12	9.036.210	3	1.663.422	18%	0	0	0%
Trentino AA (NL)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto*	8	4.527.694	8	4.445.570*	2	1.134.244	26%	6	3.311.326	74%
Friuli Venezia Giulia	4	1.183.764	1	136.491	0	0	0%	0	0	0%
Liguria	4	1.571.783	4	1.571.783	1	272.528	17%	3	1.299.255	83%
Emilia Romagna	9	3.983.346	9	3.983.346	1	392.976	10%	4	2.347.433	59%
Toscana	6	3.497.806	6	3.497.806	0	0	0%	6	3.497.806	100%
Umbria	3	825.826	3	825.826	0	0	0%	3	825.826	100%
Marche	5	1.470.581	5	1.470.581	1	329.641	22%	4	1.140.940	78%
Lazio	5	5.112.413	5	5.112.413	1	296.344	6%	4	4.816.069	94%
Abruzzo	6	1.262.392	6	1.262.392	0	0	0%	6	1.262.392	100%
Molise	1	320.601	1	320.601	0	0	0%	0	0	0%
Campania	4	5.701.931	4	5.701.931	0	0	0%	4	5.701.931	100%
Puglia	1	4.019.566	1	4.019.566	0	0	0%	1	4.019.566	100%
Basilicata	1	597.768	1	597.768	0	0	0%	1	597.768	100%
Calabria	5	2.011.466	5	2.011.466	0	0	0%	5	2.011.466	100%
Sicilia	9	4.968.991	9	4.968.991	0	0	0%	9	4.968.991	100%
Sardegna	1	1.631.880	1	1.631.880	0	0	0%	1	1.631.880	100%
Totale Italia	**91**	**56.056.955**	**87**	**96%** **54.425.478**	**9**	**10%** **4.089.155**	**7%**	**61**	**67%** **40.587.628**	**72%**
Totale Nord	**44**	**24.635.734**	**40**	**91%** **23.004.257**	**7**	**16%** **3.463.170**	**14%**	**17**	**39%** **10.112.993**	**41%**
Totale Centro	**19**	**10.906.626**	**19**	**100%** **10.906.626**	**2**	**11%** **625.985**	**6%**	**17**	**89%** **10.280.641**	**94%**
Totale Sud	**28**	**20.514.595**	**28**	**100%** **20.514.595**	**0**	**0%** **0**	**0%**	**27**	**96%** **20.193.994**	**98%**

N.L. : Non Legiferato

* Nell'ATO Veneto Orientale 11 comuni confinanti con il Friuli Venezia Giulia, originariamente appartenenti all'ATO (secondo quanto disposto dalla l.r.), sono stati, successivamente, tolti (con delibera della giunta regionale) in attesa che venga creato un ambito interregionale. Al momento, quindi, non risultano insediati.

Tabella 19 - Forme di gestione prescelte

Regione	ATO previsti (n°)	Popolazione (Istat 2001)	ATO insediati (n°)	Popolazione (Istat 2001)	Scelta della forma di concessione: ATO (n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)	Scelta dell'affidamento diretto: ATO (n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)	Forma di affidamento non definita: ATO (n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)
Piemonte	6	4.213.389	5	3.711.309	0	0	0%	3	2.718.257	65%	3	1.495.132	35%
Valle d'Aosta	1	119.548	1	119.548	0	0	0%	0	0	0%	1	119.548	100%
Lombardia	12	9.036.210	12	9.036.210	0	0	0%	4	5.790.256	64%	8	3.245.954	36%
Trentino A. A.	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	4.527.694	8	4.445.570*	0	0	0%	5	1.855.029	42%	3	2.590.541	58%
Friuli V. Giulia	4	1.183.764	1	136.491	0	0	0%	0	0	0%	4	1.183.764	100%
Liguria	4	1.571.783	4	1.571.783	0	0	0%	1	878.082	56%	3	693.701	44%
Emilia Romagna	9	3.983.346	9	3.983.346	1	358.542	9%	2	1.187.901	30%	6	2.436.903	61%
Toscana	6	3.497.806	6	3.497.806	0	0	0%	6	3.497.806	100%	0	0	0%
Umbria	3	825.826	3	825.826	0	0	0%	3	825.826	100%	0	0	0%
Marche	5	1.470.581	5	1.470.581	0	0	0%	4	1.119.367	76%	1	351.214	24%
Lazio	5	5.112.413	5	5.112.413	1	471.593	9%	4	4.640.820	91%	0	0	0%
Abruzzo	6	1.262.392	6	1.262.392	0	0	0%	6	1.262.392	100%	0	0	0%
Molise	1	320.601	1	320.601	0	0	0%	0	0	0%	1	320.601	100%
Campania	4	5.701.931	4	5.701.931	0	0	0%	2	2.241.525	39%	2	3.460.406	61%
Puglia	1	4.019.566	1	4.019.566	0	0	0%	1	4.019.566	100%	0	0	0%
Basilicata	1	597.768	1	597.768	0	0	0%	1	597.768	100%	0	0	0%
Calabria	5	2.011.466	5	2.011.466	4	1.277.669	64%	1	733.797	36%	0	0	0%
Sicilia	9	4.968.991	9	4.968.991	5	2.993.696	60%	3	1.527.242	31%	1	448.053	9%
Sardegna	1	1.631.880	1	1.631.880	0	0	0%	0	0	0%	1	1.631.880	100%
Totale Italia	**91**	**56.056.955**	**87**	**54.425.478**	**11 12%**	**5.101.500**	**9%**	**46 51%**	**32.895.634**	**59%**	**34 37%**	**17.977.697**	**32%**
Totale Nord	**44**	**24.635.734**	**40**	**23.004.257**	**1 2%**	**358.542**	**1%**	**15 34%**	**12.429.525**	**50%**	**28 64%**	**11.765.543**	**48%**
Totale Centro	**19**	**10.906.626**	**19**	**10.906.626**	**1 5%**	**471.593**	**4%**	**17 89%**	**10.083.819**	**92%**	**1 5%**	**351.214**	**3%**
Totale Sud	**28**	**20.514.595**	**28**	**20.514.595**	**9 32%**	**4.271.365**	**21%**	**14 50%**	**10.382.290**	**51%**	**5 18%**	**5.860.940**	**29%**

NL: Non Legiferato

* Nell'ATO Veneto Orientale 11 comuni confinanti con il Friuli Venezia Giulia, originariamente appartenenti all'ATO (secondo quanto disposto dalla l.r.), sono stati, successivamente, tolti (con delibera della giunta regionale) in attesa che venga creato un ambito interregionale. Al momento, quindi, non risultano insediati.

** La legge regionale dell'Emilia Romagna consente un affidamento transitorio (come quello effettuato dall'ATO Rimini) diverso da quello previsto dalla L.36/94 per il servizio idrico integrato

*** 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 20 - Affidamenti effettuati per Regione

	ATO previsti		ATO insediati		Affidamenti effettuati			
Regione	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	ATO (n°)		Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)
Piemonte	6	4.213.389	5	3.711.309	3		2.718.257	65%
Valle d'Aosta	1	119.548	1	119.548	0		0	0%
Lombardia	12	9.036.210	12	9.036.210	4		5.790.256	64%
Trentino A. A.	NL	-	-	-	-		-	-
Veneto	8	4.527.694	8	4.445.570*	2		258.106	6%
Friuli V. Giulia	4	1.183.764	1	136.491	0		0	0%
Liguria	4	1.571.783	4	1.571.783	1		878.082	56%
Emilia Romagna**	9	3.983.346	9	3.983.346	1**		272.676	7%
Toscana	6	3.497.806	6	3.497.806	5		2.983.339	85%
Umbria	3	825.826	3	825.826	3		825.826	100%
Marche	5	1.470.581	5	1.470.581	4		1.119.367	76%
Lazio	5	5.112.413	5	5.112.413	4		4.942.034	97%
Abruzzo	6	1.262.392	6	1.262.392	6		1.262.392	100%
Molise	1	320.601	1	320.601	0		0	0%
Campania	4	5.701.931	4	5.701.931	2		2.241.525	39%
Puglia***	1	4.019.566	1	4.019.566	1***		4.019.566	100%
Basilicata	1	597.768	1	597.768	1		597.768	100%
Calabria	5	2.011.466	5	2.011.466	1		733.797	36%
Sicilia	9	4.968.991	9	4.968.991	0		0	0%
Sardegna	1	1.631.880	1	1.631.880	0		0	0%
Totale Italia	**91**	**56.056.955**	**87**	**54.425.478**	**38**	**42%**	**28.642.991**	**51%**
Totale Nord	**44**	**24.635.734**	**40**	**23.004.257**	**11**	**25%**	**9.917.377**	**40%**
Totale Centro	**19**	**10.906.626**	**19**	**10.906.626**	**16**	**84%**	**9.870.566**	**91%**
Totale Sud	**28**	**20.514.595**	**28**	**20.514.595**	**11**	**39%**	**8.855.048**	**43%**

NL: Non Legiferato

* Nell'ATO Veneto Orientale 11 comuni confinanti con il Friuli Venezia Giulia, originariamente appartenenti all'ATO (secondo quanto disposto dalla l.r.), sono stati, successivamente, tolti (con delibera della giunta regionale) in attesa che venga creato un ambito interregionale. Al momento, quindi, non risultano insediati.

** La legge regionale dell'Emilia Romagna consente un affidamento transitorio (come quello effettuato dall'ATO Rimini) diverso da quello previsto dalla L.36/94 per il servizio idrico integrato

*** 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	3	3	3
Valle d'Aosta	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Lombardia	12	12	1	0	11	3	0	0	4	8	4
Trentino Alto Adige	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	8	0	0	8	2	6	0	5	3	2
Friuli Venezia Giulia	4	1	4	0	0	0	0	0	0	4	0
Liguria	4	4	0	0	4	1	3	0	1	3	1
Emilia Romagna	9	9	2	1	6	1	4	1	2	6	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	0	5	1	4	0	4	1	4
Lazio	5	5	0	0	5	1	4	1	4	0	4
Abruzzo	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	6
Molise	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0
Campania	4	4	0	0	4	0	4	0	2	2	2
Puglia	1	1	0	1**	0	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	1
Sicilia	9	9	0	0	9	0	9	5	3	1	0
Sardegna	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0
Italia	**91**	**87**	**8**	**2**	**81**	**9**	**61**	**11**	**46**	**34**	**38**
Nord	**44**	**40**	**8**	**1**	**35**	**7**	**17**	**1**	**15**	**28**	**11**
Centro	**19**	**19**	**0**	**0**	**19**	**2**	**17**	**1**	**17**	**1**	**16**
Sud	**28**	**28**	**0**	**1**	**27**	**0**	**27**	**9**	**14**	**5**	**11**

NL: Non Legiferato

* La legge regionale dell'Emilia Romagna consente un affidamento transitorio (come quello effettuato dall'ATO Rimini) diverso da quello previsto dalla L.36/94 per il servizio idrico integrato

** Nella Regione Puglia, che l'anno scorso risultava aver completato tale fase (svolta, a suo tempo, da Sogesid), l'attività di ricognizione è stata nuovamente intrapresa dall'ATO dopo il suo insediamento.

*** 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 *Dati sui costi e sul personale impiegato*

2.4.1 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.

Nel complesso i dati sui costi sono disponibili per 58 ATO sugli 87 insediati. Per quanto riguarda il personale, invece, vengono riportati dati solo per quegli enti che si sono già dotati di almeno un'unità operativa (Direttore o altro). Gli ATO "strutturati" in questo senso sono complessivamente 86.

E' opportuno ricordare che gli ATO costituiti nella forma di consorzio hanno una propria personalità giuridica indipendente ed un'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 27 milioni di Euro e si riferisce ad una popolazione sottesa di circa 37 milioni di abitanti, con una media per ATO di circa € 464.000 ed una media per abitante di circa € 0,70 (Tabella 22). 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 22 – Spesa corrente, media e per abitante degli ATO (58) secondo la forma di cooperazione

n. ATO	Spesa corrente	Popolazione	Spesa media per ATO	Spesa media per abitante
58	26.929.180	36.868.649	464.296	0,70

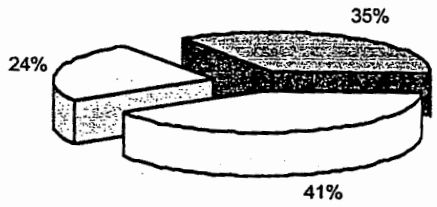
All'interno della spesa corrente si trovano tre grandi classificazioni: la spesa per gli organi istituzionali pari al 24 %, la spesa per il personale pari al 35% e altre spese per il 41% (Tabella 23 e Figura 12).

Tabella 23 – ATO (58): ripartizione delle spese correnti

Tipo di spesa	Euro/anno	%
Spese organi istituzionali	6.381.218	24%
Spese per il personale	9.257.322	35%
Altre spese generali	11.011.496	41%
Totale[5]	**26.650.036**	**100%**

[5] Il totale delle spese correnti di questa tabella non corrisponde al totale delle spese correnti della Tabella 24, perché è stata calcolata su un numero inferiore di ATO (43), escludendo quelli che non hanno fornito la ripartizione delle spese correnti

Figura 12 – ATO (58): ripartizione delle spese correnti



Considerando i soli ATO strutturati in forma di consorzio, la spesa corrente media ammonta a € 0,93 per abitante, mentre per gli ATO in forma di convenzione è di € 0,50 (Tabella 24).

Tabella 24 – Spesa corrente, media e per abitante degli ATO (58) secondo la forma di cooperazione

Forma di cooperazione	n. ATO	Spesa corrente	Popolazione	Spesa media per ATO	Spesa media per abitante
Consorzio	38	17.700.823	18.960.885	465.811	0,93
Convenzione	20	8.949.222	17.907.764	384.053	0,50
Totale	**58**	**26.650.036**	**36.868.649**	**459.484**	**0,72**

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 25).

Tabella 25 – ATO (58): ripartizione delle spese correnti, per forma di cooperazione

Tipo di spesa	ATO Consorzi		ATO Convenzioni		Totale ATO	
	Euro/anno	%	Euro/anno		Euro/anno	%
Spese organi istituzionali	5.561.865	21%	819.354	3%	6.381.218	24%
Spese per il personale	4.673.473	18%	4.583.848	17%	9.257.322	35%
Altre spese generali	7.465.475	28%	3.546.020	13%	11.011.496	41%
Totale	**17.700.813**	**66%**	**8.949.222**	**34%**	**26.650.036**	**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 (€ 0,73) alla popolazione residente in ATO implicherebbe una spesa media annua corrente pari a circa 40,4 milioni di Euro. Tale ammontare crescerebbe a 41,8 milioni di Euro, se invece si applicasse a ciascun ATO la spesa media corrente per ATO che è di circa 460 mila €.

Un'altra considerazione che si può svolgere sui costi di funzionamento degli ATO è quella relativa alla comparazione con altri sistemi di regolazione. Precisamente viene proposta la comparazione sui costi diretti della regolazione tra il sistema degli ATO, 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.

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 (monosettoriali l'OFWAT e gli ATO e plurisettoriale l'Autorità per l'energia elettrica e il gas) e alla diversità delle funzioni (l'Autorità per l'energia elettrica e il gas svolge solo compiti di regolazione; l'OFWAT ha anche il compito di gestire la concessione di ciascuna delle società che sono sottoposte a regolazione; gli ATO, mentre non esauriscono il sistema di regolazione di cui fanno parte e che comprende pure il Comitato, hanno in aggiunta l'impegnativo compito di gestire il contratto di affidamento al gestore).

Tuttavia, come già alcuni ricercatori[6] 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 legge 36/94, rispetto ad alcuni grandi sistemi di regolazione dei servizi pubblici locali.

La Tabella 26 riporta, per le due Autorità e per gli ATO analizzati (58), il costo totale annuo di funzionamento di ciascuno[7], la popolazione complessiva che usufruisce dei servizi sottoposti a regolazione e il costo medio per abitante.

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)

	Costo totale	Popolazione	Costo medio per abitante
Autorità per l'energia elettrica e il gas (Italia)	18.180,000	57.563.354	0,32
OFWAT (Inghilterra e Galles)	17.896.937	53.420.200	0,33
Autorità di ambito territoriale ottimale	26.929.184	32.011.122	0,84

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.

2.4.2 Il personale

La forza lavoro complessiva facente capo agli ATO è attualmente di 458 elementi, includendo il personale dirigenziale e i consulenti di tipo non occasionale. Un dato sicuramente interessante che emerge dalla Tabella 27 è la netta prevalenza di contratti a 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).

---

[6] 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.

[7] 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.

Tabella 27 - Personale impiegato negli ATO per Regione

Regione	ATO			Tipologia di contratto*			Tipo di rapporto*		
	Previsti	Insediati	strutturati	tempo determinato	tempo indeterminato	Totale	a tempo pieno	part time	Totale
Piemonte	6	5	5	16	9	25	19	3	22
Val D'Aosta	1	1	1	1	3	4	3	0	3
Lombardia	12	12	12	24	26	50	45	5	50
Trentino Alto Adige	NL	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	8	8	47	2	49	22	27	49
Friuli Venezia Giulia	4	1	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	4	4	4	4	8	12	10	2	12
Emilia Romagna	9	9	9	39	7	46	33	13	46
Toscana	6	6	6	18	22	40	28	3	31
Umbria	3	3	3	13	5	18	14	3	17
Marche	5	5	5	19	6	25	13	11	24
Lazio	5	5	5	11	10	21	18	2	20
Abruzzo	6	6	6	28	3	31	17	14	31
Molise	1	1	1	0	4	4	3	1	4
Campania	4	4	4	20	1	21	12	5	17
Puglia	1	1	1	5	0	5	2	3	5
Basilicata	1	1	1	3	7	10	9	1	10
Calabria	5	5	5	20	3	23	8	15	23
Sicilia	9	9	9	16	20	36	20	15	35
Sardegna	1	1	1	1	6	7	7	0	7
Totale	**91**	**87**	**86**	**285**	**142**	**427**	**283**	**123**	**406**
Nord	**44**	**40**	**39**	**131**	**55**	**186**	**132**	**50**	**182**
Centro	**19**	**19**	**19**	**61**	**43**	**104**	**73**	**19**	**92**
Sud	**28**	**28**	**28**	**93**	**44**	**137**	**78**	**54**	**132**

NL: Non Legiferato

3 Investimenti e tariffe nei Piani d'ambito

3.1 Inquadramento generale

Il Comitato ha condotto un'analisi su 41 dei 61 Piani approvati[8], alcuni dei quali già impiegati nell'ambito di un rapporto di affidamento della gestione in essere. La successiva tabella riporta le principali caratteristiche territoriali degli ambiti studiati.

Si rileva, al riguardo, che la popolazione interessata dai documenti oggetto dell'indagine è circa il 45% di quella nazionale (25.796.031 abitanti), con un numero complessivo di comuni coinvolti nell'attività di programmazione pari a 3.544, e che le caratteristiche medie di un ambito consistono nel ricomprendere 81 comuni, avere una superficie di 3.333 kmq ed una popolazione di poco superiore ai seicentomila abitanti. Ovviamente le singole realtà presentano aspetti eterogenei: si va dalle dimensioni ridotte dell'ATO – Valle del Chiampo, in Veneto, con una superficie di appena 162 kmq e con una popolazione di poco superiore alle cinquantamila unità, fino ad ambiti come l'ATO 2 – Roma, nel Lazio, con una popolazione di 3.696.093 unità, o come l'ATO Sardegna, con un'estensione superiore ai 24.000 kmq.

La struttura dei documenti di Piano approvati dagli ambiti si compone 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 riportate le linee strategiche e gli obiettivi dello sviluppo del servizio idrico integrato, mentre gli allegati presentano alcuni elaborati di contenuto tecnico progettuale e economico-finanziario.

Riguardo alle caratteristiche che emergono dall'analisi dei dati contenuti nel Secondo Rapporto sui Piani d'ambito, si evidenzieranno nel proseguo i risultati di maggior rilievo.

8 I rimanenti Piani non sono stati oggetto di analisi perché indisponibili alla data di elaborazione del rapporto sui Piani d'Ambito.

Tabella 28 – Inquadramento territoriale degli ATO studiati

ambito	Regione	Numero province	Numero comuni	Superficie [km^2]	Popolazione residente	Densità [ab/km^2]
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	331,6
ATO 5 – Astigiano Monferrato	Piemonte	3	154	2.040	256.070	125,5
ATO 6 – Alessandrino	Piemonte	2	147	2.806	325.000	115,8
ATO – Valle del Chiampo	Veneto	1	10	162	53.350	329,3
ATO – Alto Veneto	Veneto	1	66	3.600	305.536	84,9
ATO 1 – Toscana Nord	Toscana	3	51	2.883	522.967	181,4
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	323,5
ATO 4 – Alto Valdarno	Toscana	2	37	3.262	296.226	90,8
ATO 5 – Toscana Costa	Toscana	4	34	2.511	371.691	148,0
ATO 6 – Ombrone	Toscana	2	56	7.700	352.700	45,8
ATO 1 – Perugia	Umbria	1	142	4.255	456.423	107,3
ATO 2 – Terni	Umbria	1	32	1.953	220.837	113,1
ATO 3 – Foligno	Umbria	1	22	2.202	146.348	66,5
ATO 2 – Roma	Lazio	3	111	5.100	3.696.093	724,7
ATO 4 – Lazio Merid. Latina	Lazio	3	38	n.d.	563.739	n.d.
ATO 5 – Lazio Merid. 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	145,4
ATO 6 - Chietino	Abruzzo	1	92	2.289	272.467	119,0
ATO 1 – Calore Irpino	Campania	2	195	4.775	710.603	148,8
ATO 3 – Sarnese Vesuviano	Campania	2	76	900	1.462.613	1.625,1
ATO 4 – Sele	Campania	3	144	4.768	777.865	163,1
ATO – Unico Basilicata	Basilicata	2	131	9.997	607.853	60,8
ATO 1 - Cosenza	Calabria	1	155	6.650	727.267	109,4
ATO 2 - Catanzaro	Calabria	1	80	2.390	378.780	158,5
ATO 3 - Crotone	Calabria	1	27	1.718	163.058	94,9
ATO 4 – Vibo Valentia	Calabria	1	50	1.139	175.487	154,1
ATO 5 – Reggio Calabria	Calabria	1	97	3.183	570.065	179,1
ATO 1 – Palermo	Sicilia	1	82	4.992	1.198.644	240,1
ATO 2 – Catania	Sicilia	1	58	3.500	1.040.547	297,3
ATO 3 – Messina	Sicilia	1	108	3.247	643.543	198,2
ATO 4 – Ragusa	Sicilia	1	12	1.614	292.000	180,9
ATO 5 – Siracusa	Sicilia	1	21	2.109	375.499	178,0
ATO 6 – Enna	Sicilia	1	20	2.562	177.291	69,2
ATO 7 – Agrigento	Sicilia	1	43	3.042	441.669	145,2
ATO 8 – Caltanissetta	Sicilia	1	22	2.128	272.402	128,0
ATO 9 – Trapani	Sicilia	1	24	2.462	410.381	166,7
ATO - Sardegna	Sardegna	4	377	24.090	1.654.649	68,7
Totale			**3.544**	**146.534**	**25.796.031**	
Media			***81***	***3.333***	***608.487***	***217***

3.2 La domanda attuale e futura

La previsione della domanda idropotabile riguarda essenzialmente la stima del volume che dovrà essere erogato nell'ATO durante il periodo considerato nella pianificazione. Come si è avuto modo di approfondire nel Secondo Rapporto sui Piani d'ambito al quale si rimanda, per la determinazione della domanda idropotabile sono state considerate variabili sia di natura tecnica sia socio-demografica. Si deve poi considerare attentamente anche il ruolo svolto dal meccanismo tariffario che, stando alla disciplina vigente, di cui al D.M. 1° agosto 1996, stabilisce che il vincolo di crescita della tariffa tra un periodo ed il successivo agisca sui valori unitari, ovvero espressi in €/mc. Ne consegue che un incremento atteso del volume erogato, ad esempio, essendo a denominatore, ha l'effetto di ridurre l'importo unitario della tariffa da applicare in un determinato periodo, generando di fatto, a parità di importi assoluti degli oneri da sostenere, un rilassamento del vincolo di incremento previsto dalla citata disciplina.

Nella successiva Tabella 29 si riportano le previsioni di sviluppo dei volumi erogati per ciascun ambito considerato. Al di là di considerazioni che comunque trovano il loro necessario fondamento in un'approfondita analisi caso per caso, si deve segnalare che, nel complesso, non esiste un'esperienza di previsione da cui risulti una riduzione futura del volume erogato. Una possibile interpretazione di questo fenomeno è riconducibile all'identificazione del volume erogato come variabile quantitativa che deve necessariamente crescere a fronte di nuovi investimenti, che risulterebbero fondati sulla necessità di far fronte alla espansione della domanda. Tuttavia, è noto agli operatori del settore, che l'obiettivo cui sono spesso destinati gli investimenti ha un carattere molto più complesso che non trova una sintesi esaustiva nella quantità che si prevede di consumare, riguardando anche altri aspetti come la qualità del servizio o semplicemente attività come la fognatura e la depurazione.

Tabella 29 – Sviluppo dei volumi erogati (migliaia di metri cubi)

ambito	1° anno	5° anno	%	10° anno	%	15° anno	%	20° anno	%
ATO 2 - Biellese, Vercel., Casal.	35.900	40.800	13,6	43.000	5,4	43.000	0,0	43.000	0,0
ATO 3 – Torinese	250.000	250.000	0,0	250.000	0,0	250.000	0,0	250.000	0,0
ATO 5 – Astigiano Monferrato	18.900	20.458	8,2	22.732	11,1	23.655	4,1	24.617	4,1
ATO 6 – Alessandrino	32.800	36.900	12,5	42.700	15,7	42.700	0,0	42.700	0,0
ATO – Valle del Chiampo	3.194	3.612	13,1	3.612	0,0	3.612	0,0	3.612	0,0
ATO – Alto Veneto (Belluno)	22.000	24.200	10,0	24.400	0,8	24.400	0,0	24.400	0,0
ATO 1 – Toscana Nord	49.000	49.008	0,0	48.995	0,0	48.996	0,0	48.996	0,0
ATO 2 – Basso Valdarno	49.479	51.536	4,2	52.416	1,7	52.876	0,9	53.602	1,4
ATO 3 – Medio Valdarno	89.803	92.506	3,0	95.033	2,7	97.348	2,4	97.811	0,5
ATO 4 – Alto Valdarno	16.700	17.378	4,1	18.265	5,1	19.196	5,1	20.175	5,1
ATO 5 – Toscana Costa	29.380	35.480	20,8	37.060	4,5	37.970	2,5	38.910	2,5
ATO 6 – Ombrone	31.863	38.412	20,6	40.004	4,1	42.315	5,8	45.736	8,1
ATO 1 – Perugia	31.344	32.028	2,2	32.750	2,3	33.271	1,6	33.724	1,4
ATO 2 – Terni	19.805	21.181	6,9	22.001	3,9	22.820	3,7	23.639	3,6
ATO 3 – Foligno	12.300	13.568	10,3	13.595	0,2	13.595	0,0	13.595	0,0
ATO 2 – Roma	455.000	455.000	0,0	455.000	0,0	455.000	0,0	455.000	0,0
ATO 4 – Lazio Merid. Latina	45.400	53.000	16,7	57.600	8,7	59.300	3,0	59.900	1,0
ATO 5 – Lazio Merid. Frosinone	27.435	32.116	17,1	32.893	2,4	33.670	2,4	34.747	3,2
ATO 3 – Peligno Alto Sangro	6.308	6.392	1,3	6.496	1,6	6.601	1,6	6.706	1,6
ATO 4 – Pescarese	37.750	39.182	3,8	42.040	7,3	46.138	9,7	50.352	9,1
ATO 5 – Teramano	22.905	25.283	10,4	29.168	15,4	33.813	15,9	35.890	6,1
ATO 6 - Chietino	19.415	24.590	26,7	24.936	1,4	25.282	1,4	25.628	1,4
ATO 1 – Calore Irpino	49.867	54.867	1,3	59.870	9,1	59.870	0,0	59.870	0,0
ATO 3 – Sarnese Vesuviano	98.221	135.575	38,0	137.516	1,4	139.458	1,4	141.399	1,4
ATO 4 - Sele	66.400	75.000	13,0	75.000	0,0	75.000	0,0	75.000	0,0
ATO – Unico Basilicata	46.446	52.258	12,5	60.462	15,7	69.120	14,3	71.882	4,0
ATO 1 - Cosenza	67.088	70.458	5,0	71.688	1,7	72.050	0,5	72.467	0,6
ATO 2 - Catanzaro	32.309	34.621	7,2	35.199	1,7	35.199	0,0	35.199	0,0
ATO 3 - Crotone	12.870	14.571	13,2	15.172	4,1	15.391	1,4	15.610	1,4
ATO 4 – Vibo Valentia	12.300	14.224	15,6	15.067	5,9	15.524	3,0	15.989	3,0
ATO 5 – Reggio Calabria	55.994	64.477	15,2	66.840	3,7	67.033	0,3	67.275	0,4
ATO 1 – Palermo	74.335	97.647	31,4	121.779	24,7	123.735	1,6	125.690	1,6
ATO 2 – Catania	101.228	102.044	0,8	103.065	1,0	104.086	1,0	105.107	1,0

ambito	1° anno	5° anno	%	10° anno	%	15° anno	%	20° anno	%
ATO 3 – Messina	48.426	55.798	15,2	61.178	9,6	62.343	1,9	63.508	1,9
ATO 4 – Ragusa	21.560	25.943	20,3	27.618	6,5	28.167	2,0	28.434	0,9
ATO 5 – Siracusa	33.241	34.231	3,0	35.467	3,6	35.951	1,4	36.246	0,8
ATO 6 – Enna	9.067	11.250	24,1	14.289	27,0	15.504	8,5	15.504	0,0
ATO 7 – Agrigento	24.155	32.340	33,9	40.033	23,8	40.159	0,3	40.285	0,3
ATO 8 – Caltanissetta	13.820	21.101	52,7	23.855	13,0	25.029	4,9	25.150	0,5
ATO 9 – Trapani	24.412	31.867	30,5	40.191	26,1	40.300	0,3	40.409	0,3
ATO - Sardegna	116.581	142.404	22,2	142.404	0,0	142.404	0,0	142.404	0,0
TOTALE	**2.215.000**	**2.433.308**	**9,9**	**2.541.389**	**4,4**	**2.581.881**	**1,6**	**2.610.168**	**1,1**

3.3 Analisi dello stato attuale del servizio

L'analisi dello stato attuale del servizio consiste nella descrizione delle infrastrutture censite nell'ambito della ricognizione e dei livelli di servizio raggiunti prima dell'avvio della riforma. Si tratta di aspetti che sono stati diffusamente affrontati in occasione del Secondo Rapporto sulle Ricognizioni, pubblicato nel corso del 2003 dal Comitato ed a cui si rinvia per maggiori approfondimenti, e che riguardano, in particolare, l'analisi della capacità produttiva delle opere censite, la valutazione del relativo stato di funzionalità, nonché indicazioni sul bilancio idrico. In questa sezione dei Piani, o in quella relativa al modello gestionale, trova generalmente collocazione anche un'analisi, con differenti gradi di approfondimento nei singoli casi, sulle caratteristiche delle gestioni esistenti. Laddove è stata formulata una scelta improntata alla continuità gestionale, con potenziali affidatari risultanti da trasformazioni dei soggetti preesistenti, il grado di approfondimento sul punto si presenta generalmente maggiore.

In media, il grado di copertura del servizio di acquedotto risulta pari al 96%, quello della fognatura all'83% e quello della depurazione al 67%. In riferimento al servizio di acquedotto, trova quindi nuovamente conferma l'idea che si tratta di un'attività adeguatamente sviluppata in termini di raggiungimento dell'utenza finale, mentre si evidenziano possibili situazioni di arretratezza in riferimento ai servizi di fognatura e soprattutto di depurazione.

Nella Tabella 30 sono riportate alcune dotazioni infrastrutturali, con riferimento al volume erogato al momento della ricognizione, laddove disponibile o altrimenti al volume fatturato, all'estensione della rete totale di acquedotto, intesa come la somma di adduzione (comunale, intercomunale o consortile) e distribuzione, ed all'estensione della rete totale di fognatura, intesa come somma delle reti di raccolta e dei collettori, nonché alla potenzialità dei depuratori (dato che in alcuni casi non si è riusciti ad individuare).

Tabella 30 – Dotazioni infrastrutturali per i servizi

ambito	Volume erogato (o fatturato) [Mmc/anno]	Rete totale di acquedotto [km]	Rete totale di fognatura [km]	Potenzialità Depuratori [A.E.]
ATO 2 - Biellese, Vercel., Casal.	35,9	3.153	1.695	391.635
ATO 3 – Torinese	250,0	9.871	6.618	2.970.000
ATO 5 – Astigiano Monferrato	20,3	4.266	1.541	n.d.
ATO 6 – Alessandrino	32,8	5.480	1.550	n.d.
ATO – Valle del Chiampo	3,4	445	236	2.000.000
ATO – Alto Veneto (Belluno)	22,0	3.126	1.356	288.976
ATO 1 – Toscana Nord	47,7	5.200	1.997	703.485
ATO 2 – Basso Valdarno	49,5	6.614	2.256	3.644.395
ATO 3 – Medio Valdarno	89,8	5.796	3.820	1.428.000
ATO 4 – Alto Valdarno	16,2	2.300	1.140	289.392
ATO 5 – Toscana Costa	29,2	2.283	1.392	677.700
ATO 6 – Ombrone	27,8	6.926	1.676	553.300
ATO 1 – Perugia	31,4	4.541	2.043	549.707
ATO 2 – Terni	18,8	2.309	713	269.180
ATO 3 – Foligno	12,3	3.056	865	164.535
ATO 2 – Roma	396,6	9.493	5.331	n.d.
ATO 4 – Lazio Merid. Latina	40,1	1.582	967	871.300
ATO 5 – Lazio Merid. Frosinone	24,9	2.265	1.362	377.650
ATO 3 – Peligno Alto Sangro	6,3	772	492	n.d.
ATO 4 – Pescarese	35,7	3.061	1.523	n.d.
ATO 5 – Teramano	22,0	3.148	1.517	428.772
ATO 6 – Chetino	19,4	5.000	2.797	197.839
ATO 1 – Calore Irpino	88,5	8.700	2.601	156.238
ATO 3 – Sarnese Vesuviano	98,2	4.007	1.831	1.156.864
ATO 4 – Sele	66,4	5.296	2.329	1.354.827
ATO – Unico Basilicata	43,5	7.112	2.673	n.d.
ATO 1 – Cosenza	56,5	8.322	3.694	801.710
ATO 2 – Catanzaro	32,3	3.244	1.580	280.000
ATO 3 – Crotone	19,5	1.812	733	85.754
ATO 4 – Vibo Valentia	12,3	2.069	1.378	67.700
ATO 5 – Reggio Calabria	56,0	4.402	3.500	n.d.
ATO 1 – Palermo	74,3	3.190	2.412	1.038.213
ATO 2 – Catania	101,2	4.156	1.509	815.800
ATO 3 – Messina	48,4	4.470	2.559	15.000
ATO 4 – Ragusa	21,6	1.520	1.104	249.624
ATO 5 – Siracusa	33,2	1.995	955	303.427
ATO 6 – Enna	9,1	588	643	152.090
ATO 7 – Agrigento	24,2	1.771	1.355	499.000
ATO 8 – Caltanissetta	13,8	1.163	831	249.720
ATO 9 – Trapani	24,4	1.849	1.013	485.280
ATO - Sardegna	103,5	13.454	7.225	2.050.000
TOTALE	**2.159,2**	**169.807**	**82.812**	**25.567.113**

3.4 Il piano degli interventi ed i relativi investimenti

Il piano degli interventi ha come obiettivo quello di portare i servizi idrici, nell'arco della pianificazione considerata, a livelli obiettivo fissati dall'Ente d'ambito. Attraverso tali interventi si mira al superamento delle criticità esistenti e alla realizzazione degli obiettivi di Piano. Il Piano degli interventi ha inoltre lo scopo di privilegiare le azioni che comportano una riduzione nel tempo dei costi operativi della gestione, in modo da favorire quel recupero di efficienza previsto dal Metodo normalizzato.

Per alcuni Piani non è stato possibile scorporare dal totale degli investimenti la parte destinata al rinnovo di opere esistenti e quella relativa alla realizzazione di nuovi impianti. Ciò è dovuto in alcuni casi ad un'organizzazione dei dati che ha assegnato maggiore risalto alla distribuzione sul territorio degli interventi (segmentazione per unità territoriale o bacino idrografico) piuttosto che per singola opera, dando luogo in questo ultimo caso ad un'elevata frammentazione dell'informazione che di fatto ha ostacolato la ricostruzione di un quadro sintetico. Al contrario si è riscontrata anche una sintesi eccessiva nelle elaborazioni da cui non è stato possibile risalire alla suddivisione per tipologia.

Il quadro sintetico degli investimenti totali effettuati nei tre servizi porta ad evidenziare un fabbisogno complessivo in riferimento ai 41 Piani esaminati pari a circa 22,98 miliardi di €., con un investimento complessivo pro capite di € 891,18. La durata media dei Piani è di 25,6 anni, sicché l'investimento pro capite annuo ammonta a € 34,85, di cui 15,70 € per acquedotti, 11,75 € per fognatura, 6,88 € per depurazione, 0,52 € per altri investimenti, tutti valori sostanzialmente in linea con quelli diffusi in precedenti occasioni dal Comitato.

Se si estrapola a livello nazionale, si ottengono 51,06 miliardi di euro di investimento totale nell'arco di circa 26 anni, pari a 1,96 miliardi su base annua, di cui circa il 45% per acquedotti e il 55% per fognature e depuratori.

L'individuazione degli investimenti ha interessato sia le opere esistenti, attraverso ricostruzioni di quelle ritenute con funzionalità non ottimale, che la realizzazione di nuovi interventi attraverso la costruzione di opere *ex novo*. In entrambi i casi la fonte principale per tali progettazioni è stata la raccolta della progettualità esistente operata presso gli enti gestori. Tali informazioni sono state in seguito recepite e confrontate con le ricostruzioni parametriche operate in fase di pianificazione.

Gli interventi sul comparto acquedottistico riguardano essenzialmente il riefficientamento delle opere esistenti con riferimento particolare alle tubazioni, alla ricerca di nuove fonti di approvvigionamento, all'estensione della rete di acquedotto e alla realizzazione di nuovi impianti; gli interventi progettati cercano quindi di superare i principali deficit presenti nel campo dei servizi idrici.

Riguardo alle opere di fognatura e depurazione, l'esame dei 41 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.

Il grado di approfondimento nell'analisi della pianificazione degli investimenti in fognatura e depurazione è risultato meno dettagliato di quello raggiunto per il servizio di acquedotto. Infatti, in alcuni casi gli Enti di ambito considerano in un corpo unico di

progettazione la fognatura e la depurazione, impedendo così di identificare e scorporare la spesa per investimenti tra i due servizi: In altre situazioni, viceversa, si è proceduto ad un'impegnativa ricostruzione dei valori di riferimento partendo dai singoli interventi.

Da un'analisi comparata degli indicatori parametrici delle medie nazionali come sintetizzato in Figura 13 e Figura 14, emerge che l'incidenza degli investimenti nel servizio acquedotto risulta la più elevata fra tutti i parametri, fatta eccezione per il costo al Km di rete dove gli investimenti in fognatura sembrano avere un peso più rilevante. Gli interventi nella depurazione rimangono su livelli decisamente più contenuti.

Figura 13 – Indicatori parametrici per servizio- Media ponderata nazionale: spesa procapite annua e per volume erogato

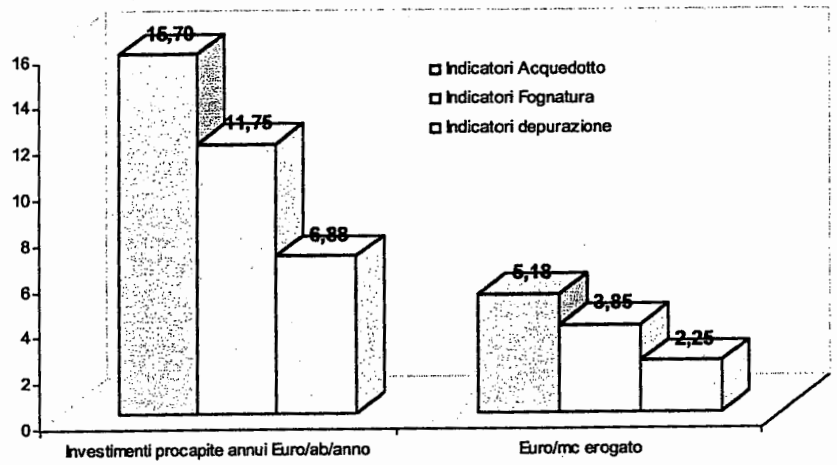
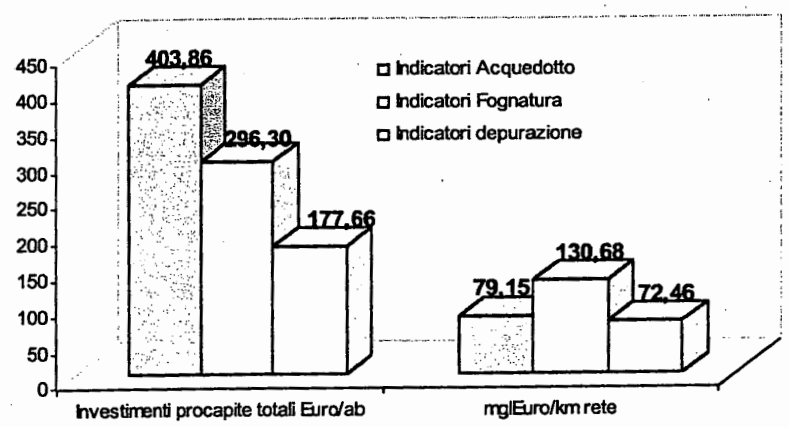


Figura 14 – Indicatori parametrici per servizio – Media ponderata nazionale: investimenti procapite di periodo e costo per Km di rete



La successiva Tabella 31 riporta i valori relativi agli investimenti totali del servizio idrico integrato parametrizzati rispetto alla popolazione residente ed alla durata del periodo di pianificazione considerato.

Tabella 31 – Gli investimenti totali del servizio idrico integrato: costi pro capite

ambito	Investimenti procapite totali [Euro]	Durata Piano [anni]	Investimento procapite annuo [Euro]
ATO 2 - Biellese, Vercel., Casal.	768,24	20	38,41
ATO 3 – Torinese	544,68	25	21,79
ATO 5 – Artigiano Monferrato	1.040,94	20	52,05
ATO 6 – Alessandrino	762,77	20	38,14
ATO – Valle del Chiampo	1.000,81	30	33,36
ATO – Alto Veneto (Belluno)	565,10	25	22,60
ATO 1 – Toscana Nord	482,01	20	24,10
ATO 2 – Basso Valdarno	858,72	20	42,94
ATO 3 – Medio Valdarno	635,42	20	31,77
ATO 4 – Alto Valdarno	730,99	23	31,78
ATO 5 – Toscana Costa	955,27	25	38,21
ATO 6 – Ombrone	1.261,22	25	50,45
ATO 1 – Perugina	574,29	25	22,97
ATO 2 – Terni	784,95	30	26,16
ATO 3 – Foligno	544,37	29	18,77
ATO 2 – Roma	558,92	30	18,63
ATO 4 – Lazio Merid. Latina	563,77	30	18,79
ATO 5 – Lazio Merid. Frosinone	713,73	30	23,79
ATO 3 – Peligno 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 – Chietino	1.031,56	30	34,39
ATO 1 – Calore Irpino	1.201,55	30	40,05
ATO 3 – Sarnese Vesuviano	1.295,91	20	64,80
ATO 4 – Sele	884,25	25	35,37
ATO – Unico Basilicata	1.301,39	30	43,38
ATO 1 – Cosenza	1.289,52	30	42,98
ATO 2 – Catanzaro	848,69	20	42,43
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	1.052,26	30	35,08
ATO 2 – Catania	1.146,11	30	38,20
ATO 3 – Messina	1.265,18	30	42,17
ATO 4 – Ragusa	1.295,04	30	43,17
ATO 5 – Siracusa	1.293,91	30	43,13
ATO 6 – Enna	1.638,76	30	54,63
ATO 7 – Agrigento	1.137,30	30	37,91
ATO 8 – Caltanissetta	1.170,47	30	39,02
ATO 9 – Trapani	1.249,19	30	41,64
ATO - Sardegna	979,54	26	37,67
Media ponderata sulla popolazione residente	*891,18*	*26*	*34,85*

La media nazionale ponderata rispetto alla popolazione residente della spesa per investimenti nel servizio idrico integrato risulta pari a circa 891 €/ab., che a fronte di una durata media dei periodi di pianificazione pari a circa 26 anni, si riflette in un'imputazione a carico di ciascun utente per circa 34,85 €/ab./anno.

Confermando quanto rilevato nella Relazione dello scorso anno, anche in questa occasione si osserva che dalla Tabella 31 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, e quindi del periodo di pianificazione che lo sottende, dovrebbe essere riconducibile alla necessità di avere un adeguato intervallo di tempo per recuperare gli investimenti previsti.

3.5 Il modello gestionale nel Piano di ambito

Nel Piano d'ambito viene definito il cosiddetto "modello gestionale", adottando ipotesi in ordine alla struttura organizzativa dell'azienda di gestione dell'ambito ed ai relativi costi, con l'obiettivo principale di quantificare i costi operativi da considerare nel computo della tariffa. I Piani analizzati contengono generalmente, a tal fine, uno studio mirato alla definizione del macro modello organizzativo di riferimento e della struttura organizzativa del futuro gestore dell'ATO, sottolineando opportunamente che a livello progettuale si possono delineare solo gli elementi essenziali del modello gestionale.

Generalmente nel Piano vengono sviluppate alcune ipotesi sulle aree operative in cui si potrebbe articolare un gestore tipo, considerando anche gli eventuali punti di contatto con l'utenza. Oltre alla classificazione di una tipologia di funzioni ed attività aziendali, a volte si procede anche ad un'analisi del dimensionamento ottimale in base al grado previsto di esternalizzazione dei servizi, con riferimento anche al dettato della normativa vigente in materia di appalti di servizi e di lavori.

In ogni caso, il Metodo normalizzato, adottato con D.M. 1° agosto 1996, in riferimento ai costi operativi da considerare nel computo tariffario, richiede l'individuazione di due valori: i costi operativi di progetto, risultanti dalle previsioni elaborate a livello di ambito anche in ordine al futuro modello organizzativo; i costi operativi di riferimento o modellati, determinati a seguito dell'applicazione delle funzioni di costo riportate nell'articolo 3.1 del citato decreto. Tali considerazioni portano a ritenere che il modello gestionale sia uno strumento destinato essenzialmente al computo tariffario in via previsionale, piuttosto che un vero e proprio atto di programmazione a livello locale.

Da un punto di vista metodologico, la stima dei costi operativi di progetto richiede l'analisi dei seguenti elementi fondamentali: il personale necessario alla gestione del servizio idrico integrato; le forniture di materiali e l'acqua acquistata da terzi; il costo previsto di energia elettrica; l'individuazione dei mezzi e degli immobili necessari ad organizzare compiutamente l'attività di fornitura.

Come si è osservato nelle ultime relazioni annuali[9], 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, mediante operazioni 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.

---

[9] Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Relazione annuale al Parlamento, anno 2001 ed anno 2002.

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. Si deve poi rilevare che vi sono esperienze di pianificazione che non hanno adottato un percorso canonico di computo tariffario, poiché non sono stati ricompresi in tariffa per intero tutti i costi operativi di progetto.

Non è sicuramente questa la sede per formulare valutazioni in ordine alla efficienza comparata delle diverse gestioni in essere o in fase di avvio, ma si può comunque rilevare che il primato della "efficienza operativa in termini unitari" sembra andare a quegli ambiti in cui si prevede di erogare il volume maggiore.

3.6 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:

determinazione della tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti (indicata con l'abbreviazione TMPP), mediante l'individuazione del fatturato di tali gestioni e degli oneri che il Metodo prevede di aggiungervi se non precedentemente addebitati agli utenti (canoni dell'utilizzazione di acqua pubblica, costo dell'acqua acquistata da terzi, canone di concessione del servizio idrico integrato, oneri per le aree di salvaguardia derivanti dalla normativa vigente e i ratei dei mutui in essere);

individuazione del modello gestionale e conseguente quantificazione dell'ammontare dei costi operativi di progetto, da confrontare con quelli modellati in ragione di due finalità sancite dal Metodo: la determinazione della percentuale di decurtazione dei costi a titolo di miglioramento di efficienza e la valutazione di congruità delle previsioni di Piano effettuate rispetto alle risultanze dei modelli econometrici di costo per acquedotto, fognatura e depurazione;

individuazione della spesa annuale per investimenti, con conseguente determinazione delle componenti da addebitare a titolo di ammortamento e di remunerazione del capitale investito;

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 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 applicato ai costi operativi.

Per dare conto della dinamica tariffaria contenuta nei 41 Piani d'ambito analizzati, nella Tabella 32 si riporta lo sviluppo temporale della tariffa reale media di ambito, nonché il valore relativo alla tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti, che costituisce un parametro significativo dei valori applicati prima della riforma.

Tabella 32 – Sviluppo della tariffa reale media (€/mc)

	TMPP	1° anno	5° anno	10° anno	15° anno	20° anno
ATO 2 - Biellese, Vercel., Casal.	0,87	1,00	1,29	1,43	1,60	1,54
ATO 3 – Torinese	0,84	0,84	0,90	0,94	1,12	1,24
ATO 5 – Astigiano Monferrato	1,08	1,13	1,27	1,53	1,65	1,64
ATO 6 – Alessandrino	0,81	0,88	1,10	1,37	1,51	1,57
ATO – Valle del Chiampo	0,58	0,70	0,91	1,16	1,49	1,90
ATO – Alto Veneto (Belluno)	0,84	0,82	0,91	1,01	0,82	0,93
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	1,93
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	1,17	1,41	1,60	1,64	1,54
ATO 6 – Ombrone	0,96	1,00	1,22	1,49	1,46	1,30
ATO 1 – Perugia	0,97	1,13	1,37	1,45	1,45	1,44
ATO 2 – Terni	0,98	1,00	1,19	1,29	1,23	1,16
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 – Lazio Merid. Latina	0,71	0,87	0,98	1,12	1,11	0,97
ATO 5 – Lazio Merid. 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 1 – Calore Irpino	1,18	1,18	1,23	1,35	1,45	1,53
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	1,37	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	1,25	1,37	1,47	1,58	1,53
ATO - Sardegna	1,00	1,07	1,21	1,38	1,50	1,52
Media ponderata sulla popolazione residente	*0,92*	*0,96*	*1,10*	*1,27*	*1,36*	*1,36*

Relativamente alle evoluzioni tariffarie nel periodo di sviluppo dei Piani, si osservi che trova nuovamente conferma l'andamento prima crescente e poi stabile o decrescente del profilo tariffario intertemporale espresso in termini reali, che come è noto è dovuto al concorso di due fattori: da una parte l'addensarsi di interventi nei primi dieci anni di affidamento del servizio idrico integrato, dall'altra, il meccanismo di computo tariffario

che si riferisce, per due componenti su tre, al valore netto contabile previsto delle opere realizzate.

Per giungere ad un quadro più sintetico e di immediata lettura è stata costruita la Tabella 33 in cui sono riportate le medie ponderate delle tariffe rispetto alle previsioni dei volumi erogati. Si evince che l'attuazione della riforma comporta nel primo anno un incremento tariffario pari a 4,6% destinato ad incrementarsi negli anni successivi fino raggiungere nel 15° anno una crescita del 47%.

Tale dinamica se riferita alle singole aree geografiche dimostra un generale allineamento fatta eccezione per una maggiore propensione alla crescita nel primo anno di applicazione del Metodo nelle aree del Centro, ed una tendenziale crescita nel lungo periodo superiore ai valori medi ponderati nazionali nelle regioni del Centro e del Sud.

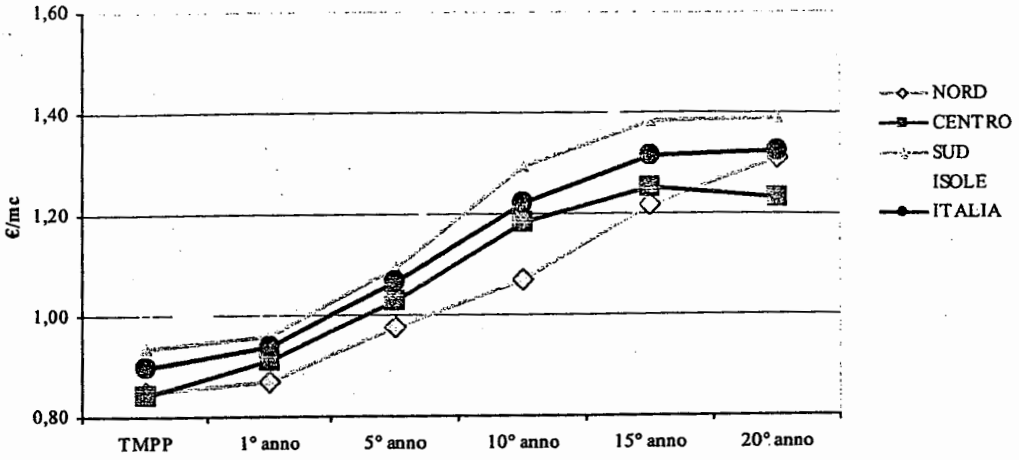
Tabella 33 – Sviluppo della tariffa reale media per aree di riferimento (€/mc)

Area di Riferimento	TMPP	1° anno	5° anno	10° anno	15° anno	20° anno
NORD	0,85	0,87	0,98	1,07	1,22	1,31
CENTRO	0,84	0,91	1,03	1,18	1,25	1,23
SUD	0,93	0,96	1,09	1,29	1,38	1,39
ISOLE	0,99	1,02	1,17	1,33	1,43	1,44
ITALIA	**0,90**	**0,94**	**1,06**	**1,22**	**1,31**	**1,32**

Rispetto ai livelli tariffari assoluti si rileva che il Sud e le Isole presentano valori mediamente più elevati rispetto alle altre aree del paese (Figura 15). Le possibili cause che danno origine a tale differenza sono da ricondursi, per i primi anni di attività, al divario nella previsione dei costi operativi di progetto che in alcune realtà rappresentano gli unici oneri computati a tariffa.

Si segnala 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 alla pianificazione piuttosto ridotta, ciò non consente di esprimere un commento esaustivo sulla natura del dato.

Figura 15 – Evoluzione della tariffa per aree di riferimento



3.7 *La riforma dei servizi idrici e suoi primi effetti sulle tariffe e sulla spesa delle famiglie*

Come è noto, la riforma dei servizi idrici prevista dalla legge 36/94 ha introdotto tariffe che consentono il recupero dei costi, in modo da assicurare il finanziamento della gestione e degli investimenti, e in modo da dare ai consumatori una corretta percezione dei costi del servizio e dell'uso della risorsa idrica.

Ma quali sono state le ripercussioni sulle tariffe che i cittadini pagavano prima della riforma? Quanto pagano per questi servizi i cittadini degli altri paesi più sviluppati? Queste nuove tariffe sono sostenibili in base ai redditi delle famiglie?

Dare una prima risposta a queste domande ci potrebbe aiutare a comprendere gli effetti che questo nuovo assetto della gestione dei servizi ha prodotto sugli utenti e forse, se non risolvere, almeno anticipare alcune problematiche che si potrebbero determinare in un prossimo futuro[10].

3.7.1 *I dati utilizzati*

I dati che sono stati utilizzati per l'analisi e la comparazione delle tariffe dei servizi idrici provengono da due fonti principali. Per le tariffe nazionali praticate dai gestori preesistenti alla riforma e per le tariffe dei paesi più sviluppati, si è fatto ricorso alla ormai pluriennale attività di rilevazione svolta dalla SMAT S.p.A., l'azienda che gestisce i servizi idrici a Torino e nell'area circostante. Si tratta di due indagini[11] molto accurate che forniscono dati esaurienti, sia per il calcolo della tariffa media, che della spesa media annuale delle famiglie[12]. Per le tariffe previste dalla riforma, si è fatto

---

[10] Cfr. Peruzzi P. (2004), *Le tariffe dei servizi idrici dopo la riforma della legge 36/94*. Paper Utilità, Firenze (http://www.utilita.org/ita/index_ita.html). Una versione più ridotta dell'articolo è in corso di pubblicazione su.la rivista ACQUA, rivista dell'Associazione Idrotecnica Italiana.

[11] SMAT (2004). *International Tariff of Water Services*. SMAT, Torino, e SMAT (2003). *Le tariffe dei servizi idrici in Italia*. SMAT, Torino.

[12] L'indagine nazionale riguarda le tariffe in vigore dal 1° gennaio 2002 ed è stata realizzata su 130 aziende per un totale di 24.513.995 abitanti serviti. Dal campione sono state estratte le gestioni con una popolazione servita maggiore di 200.000 abitanti,

riferimento allo studio sui Piani d'ambito[13] pubblicato dal Comitato e sintetizzato nei paragrafi precedenti.

3.7.2 L'esame dei dati

L'esame dei dati ci permette di trarre immediatamente una duplice conclusione: a) con l'applicazione della riforma la tariffa dei servizi idrici ha subito in generale un apprezzabile aumento; b) le tariffe che si sono determinate con la riforma sono ancora al di sotto di gran parte di quelle applicate nei paesi OECD.

La spesa media prima della riforma è infatti pari a circa 202 euro annui, con l'applicazione dei Piani di ambito passa a 245 euro annui, con un incremento pari a circa il 20%. Questa spesa media è tuttavia largamente al di sotto (- 60%) di quella degli altri paesi che mediamente ammonta a 385 euro l'anno[14] (Tabella 34).

Tabella 34 – Comparazione della spesa media annua in Euro (pesata con PPPs)

	Media	Minima	Massima
Tariffe regime Cipe	202,59	115,84	304,66
Tariffe Piani d'ambito	245,51	169,27	365,52
Tariffe Internazionali	385,27	156,32	973,51

Fonte: elaborazioni su dati SMAT S.p.A. e COVIRI

Tabella 35 – Comparazione della tariffa media a mc in Euro (pesata con PPPs)

	Media	Minima	Massima
Tariffe regime Cipe	1,01	0,58	1,52
Tariffe Piani d'ambito	1,23	0,85	1,83
Tariffe Internazionali	1,93	0,78	4,87

Fonte: elaborazioni su dati SMAT S.p.A. e COVIRI

Lo stesso vale per la tariffa media che va da 1,01 euro a mc prima della riforma, a 1,23 (+20%) con l'applicazione dei Piani d'ambito e balza a 1,93 nella media dei valori degli altri paesi (Tabella 35).

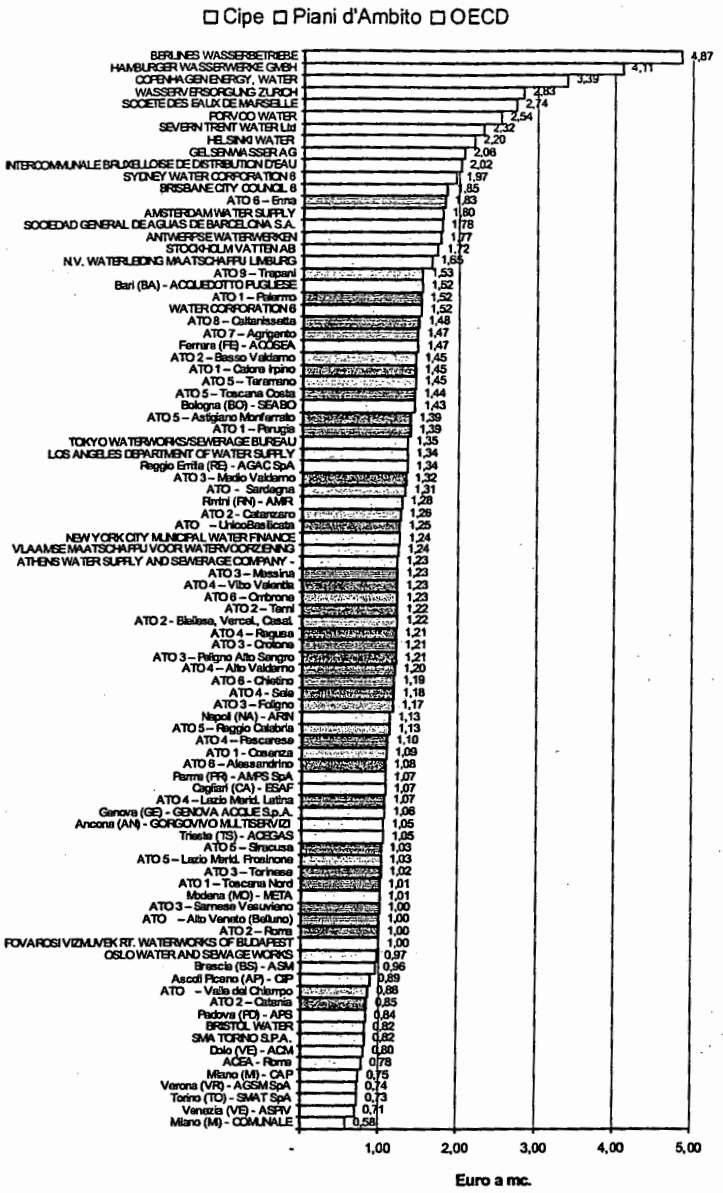
Anche il colpo d'occhio sul grafico che riporta in maniera crescente le tariffe medie, con tratteggio e colore diverso a seconda che si tratti delle tariffe prima della riforma, di quelle previste dai Piani di ambito e di quelle internazionali, permette di verificare che le tariffe con la riforma sono superiori a quelle precedenti, ma sono ancora al di sotto di quelle praticate in gran parte dei paesi sviluppati (Figura 16).

per un totale di 22 gestioni con una popolazione servita di 18.132.194 abitanti. L'indagine sulle tariffe internazionali applicate nel 2002, è stata realizzata su 35 città, in 24 paesi, per un totale di 112.088.026 abitanti serviti.

[13] In questo caso le tariffe si riferiscono ad anni diversi, in relazione a quando è stato approvato il Piano di ambito. Gli anni vanno dal 1999 al 2003. Le tariffe selezionate sono quelle del 1° anno del Piano. Il rapporto del COVIRI. analizza 41 Piani d'ambito per una popolazione di 25.796.031 abitanti. Cfr. Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche di). *Rapporto sui Piani d'Ambito.*, a cura di L. Bardelli, Roma, maggio 2004.

[14] Tuttavia se dai dati delle tariffe internazionali si tolgono i valori relativi alle tariffe praticate nelle città di Berlino e di Amburgo, particolarmente elevate, e quella di Copenaghen che contengono anche delle tasse nazionali ambientali, allora la distanza fra le tariffe applicate con la riforma e quelle internazionali si fa più ravvicinata. Infatti i valori medi di spesa e tariffa internazionali passano rispettivamente a 332 euro annui e 1,66 euro a mc entrambi maggiori del 35% rispetto ai valori medi dei Piani d'ambito.

Figura 16 - Tariffa media, Euro a mc, confronti Cipe (2002), Piani d'ambito (1999-2003), OECD(2002)



3.7.3 La sostenibilità della tariffa calcolata sul reddito pro-capite

Ma queste tariffe sono sostenibili dalle famiglie? E come si misura la sostenibilità della tariffa?

L'OECD[15] suggerisce al riguardo di usare il rapporto fra la spesa media annuale sostenuta per i servizi idrici e il reddito medio familiare disponibile, eventualmente

[15] Recentemente l'OECD ha affrontato questo tema pubblicando uno studio dal titolo"Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services" (OECD (2002). Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services. OECD, Paris). La sostenibilità può

distinto per classi di reddito o per area territoriale. Si tratta insomma di valutare l'incidenza della spesa in esame sul potere di acquisto della famiglia.

Tutti gli indicatori fanno riferimento al reddito familiare[16]. Ma per maggiore disponibilità di dati, iniziamo l'esame usando il reddito pro capite, il che non ci consente di confrontare i risultati del calcolo della sostenibilità con quelli dell'OECD ma ci permette di comparare la sostenibilità delle tariffe prima della riforma con quella delle tariffe medie dei Piani d'ambito e quella delle tariffe internazionali viste in Figura 16 (Tabella 36).

Tabella 36 – Comparazione della sostenibilità della tariffa (Costo medio annuo/reddito pro-capite pesata con PPPs)

	Media	Minima	Massima
Tariffe regime Cipe	0,79%	0,45%	1,19%
Tariffe Piani d'ambito	0,96%	0,66%	1,43%
Tariffe Internazionali	1,44%	0,59%	3,76%

Fonte: elaborazioni su dati SMAT S.p.A. e COVIRI

Il peso della spesa media sul reddito pro-capite passa dallo 0,79% allo 0,96% con le tariffe previste dai Piani d'ambito, con un incremento di circa il 20%. La sostenibilità delle tariffe internazionali è pari all'1,44%, del 50% circa superiore a quella delle tariffe dei Piani d'ambito. Anche per la sostenibilità delle tariffe internazionali, se si escludono le tre città con i valori più elevati, il peso della spesa media sul reddito pro-capite scende all'1,25%, comunque del 30% superiore a quella delle tariffe previste dai Piani d'ambito.

Con la riforma la sostenibilità delle tariffe peggiora ma è ancora migliore di quella degli altri paesi sviluppati.

3.7.4 La sostenibilità della tariffa sulla spesa familiare, prima e dopo la riforma

La disponibilità del reddito familiare, della sua articolazione per classi di reddito e per ripartizione territoriale per l'Italia[17], ci permette di confrontare la sostenibilità delle tariffe prima e dopo la riforma con quelle calcolate per alcuni paesi dell'OECD[18]. La sostenibilità, espressa come percentuale della spesa in servizi idrici in rapporto al reddito del gruppo dei redditi più bassi, presenta valori che oscillano fra il 2,18% e il 3,84% per il primo gruppo, e dallo 0,66% al 2,38% nel secondo gruppo.

In Italia la spesa media per i servizi idrici sul reddito familiare medio passa dallo 0,70% prima della riforma allo 0,84% con le tariffe dei Piani d'ambito, con un aumento

essere immaginata in termini di livello prevalente delle tariffe in relazione al reddito disponibile dei consumatori. La sostenibilità di un servizio di acquedotto può essere diversa a seconda del reddito delle famiglie e della loro collocazione sul territorio. Per lo stesso livello di consumi e di spesa, una famiglia più povera pagherà inevitabilmente una porzione più alta del proprio reddito rispetto ad una più ricca. Se la famiglia più povera è in un nuovo insediamento, la sua tariffa potrebbe essere più alta anche in valore assoluto di quella che paga una famiglia più ricca che vive in un vecchio insediamento già servito, poiché ha la necessità di coprire i costi dell'estensione del servizio.

[16] Come si vedrà nei confronti successivi, si tratta di un dato disponibile per l'Italia ma di difficile reperimento per gli altri paesi per i quali disponiamo i dati relativi alla tariffa e alla spesa media. Pur di non rinunciare al confronto con le tariffe internazionali si è introdotto un sostituto del reddito familiare con il reddito pro-capite, più facilmente e largamente disponibile nelle statistiche internazionali.

[17] Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2000*. Supplementi al Bollettino Statistico Note metodologiche e informazioni statistiche. Nuova serie Anno XII Numero 6 - 18 Gennaio 2002

[18] Si tratta di dati non completamente omogenei poiché per alcuni il calcolo è stato effettuato riportando i redditi su dieci classi, per altri su sei, su cinque e su quattro classi. Questi dati ci permettono tuttavia di individuare alcuni gruppi di indicatori significativi.

di circa il 21%. Quando si calcola la sostenibilità per le famiglie con i redditi più bassi[19] si ottiene un valore dell'1,27% prima della riforma e dell'1,54% dopo la riforma.

Questi valori passano da 1,97 a 2,38% quando la sostenibilità si calcola sulla spesa media delle famiglie al di sotto della soglia di povertà relativa, peggiorando ulteriormente quando si calcolano rispetto alla media dei redditi sotto la povertà assoluta[20]: dal 2,81% prima della riforma al 3,40 dopo la riforma (Tabella 37).

Tabella 37 - Il peso della spesa per i servizi idrici in Italia

		Spesa come percentuale del reddito familiare medio	Spesa come percentuale del reddito sul gruppo di redditi più basso	Spesa come percentuale della spesa media delle famiglie al di sotto della linea di povertà relativa	Spesa come percentuale della spesa media delle famiglie al di sotto della linea di povertà assoluta
Tariffe regime Cipe	Media	**0,70%**	**1,27%**	**1,97%**	**2,81%**
	Minimo	*0,40%*	*0,73%*	*1,12%*	*1,60%*
	Massimo	*1,05%*	*1,91%*	*2,96%*	*4,22%*
Tariffe Piani d'ambito	Media	**0,84%**	**1,54%**	**2,38%**	**3,40%**
	Minimo	*0,58%*	*1,06%*	*1,64%*	*2,34%*
	Massimo	*1,26%*	*2,30%*	*3,55%*	*5,06%*

Fonte: Elaborazioni su dati del COVIRI e Banca d'Italia

Nonostante che con l'applicazione delle nuove tariffe l'incidenza si aggravi, peggiori, questa rimane molto al di sotto di quasi tutti i valori pubblicati dall'OECD, con l'eccezione degli Stati Uniti.

Tuttavia anche per questi dati la variabilità è molto ampia. I valori massimi di 1,91% prima della riforma e di 2,30% con i Piani d'ambito ci danno un segnale che in qualche ambito si determinano livelli di sostenibilità della tariffa simili a quelli della Francia e della Scozia.

L'incidenza per le famiglie al di sotto della linea di povertà assume comunque valori di massima attenzione, da 2,96 a 3,55% per i redditi sotto la soglia di povertà relativa, e da 4,22 a 5,06% per i redditi sotto la soglia di povertà assoluta.

3.7.5 La sostenibilità e la crescita delle tariffe nei prossimi anni prevista dai Piani d'ambito

E' interessante ora stimare la sostenibilità delle tariffe, rapidamente crescenti, previste nei Piani d'ambito. I calcoli che seguono sono stati realizzati ipotizzando che: il reddito cresca ad un tasso reale dell'1% annuo; la distribuzione del reddito registrata nei gruppi percentili del 2000 rimanga invariata per il periodo nel quale si fanno i confronti; il reddito medio delle famiglie al di sotto della soglia di povertà relativa si mantenga costante; l'inflazione abbia lo stesso effetto sia sulla spesa che sul reddito[21].

Utilizzando lo sviluppo tariffario previsto dai Piani d'ambito si è calcolata la sostenibilità della Tariffa Media Ponderata delle Gestioni Preesistenti (TMPP), della Tariffa Reale Media (TRM) del 1°, del 10° e del 15° anno (Tabella 38).

---

[19] Il reddito familiare medio annuo, al netto delle imposte sul reddito e dei contributi previdenziali e assistenziali, nel 2000 è risultato di 26.098 euro (tav.B1), pari a 2.175 euro al mese. Vedi: Banca d'Italia (2003), op. cit..

[20]. Cfr. ISTAT (2002). *La povertà in Italia nel 2001*. ISTAT, Note Rapide, Anno 7, numero 2.

[21] In questo modo si stima per eccesso la spesa per i servizi idrici, infatti le previsioni sull'inflazione sono permeate di ottimismo, e l'attuale metodo tariffario (DM 1 agosto 1996) consente di recuperare solo il tasso di inflazione programmato e non il tasso di inflazione effettivo.

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)

		TMPP	TRM 1° anno	TRM 10° anno	TRM 15° anno
Tariffa media Euro a mc.		0,97	0,99	1,37	1,46
Aumento media della spesa (200 mc/anno)			4,96%	44,77%	55,24%
Sostenibilità media (Spesa media/reddito familiare medio)	**Media**	**0,82%**	**0,84%**	**1,06%**	**1,09%**
	minima	*0,53%*	*0,58%*	*0,72%*	*0,65%*
	Massima	*1,66%*	*1,26%*	*1,45%*	*1,50%*
Sostenibilità sul I° decile di reddito (Spesa media/reddito familiare I° decile)	**Media**	**1,49%**	**1,54%**	**1,94%**	**1,99%**
	minima	*0,89%*	*1,06%*	*1,33%*	*1,20%*
	Massima	*2,79%*	*2,30%*	*2,65%*	*2,74%*
Sostenibilità sulla spesa media al di sotto del livello di povertà relativa (Spesa media/spesa media famiglie sotto la soglia di povertà relativa)	Media	**2,30%**	**2,38%**	**2,91%**	**2,99%**
	minima	*1,37%*	*1,64%*	*1,99%*	*1,80%*
	Massima	*4,31%*	*3,55%*	*3,98%*	*4,12%*
Sostenibilità sulla spesa media al di sotto del livello di povertà assoluta (Spesa media/spesa media famiglie sotto la soglia di povertà assoluta)	**Media**	**3,29%**	**3,40%**	**4,23%**	**4,35%**
	minima	*1,96%*	*2,34%*	*2,89%*	*2,61%*
	Massima	*6,15%*	*5,06%*	*5,78%*	*5,99%*

Fonte: Elaborazioni su dati del COVIRI, Banca d'Italia e ISTAT.

Relativamente al reddito familiare medio, l'incidenza presenta valori che vanno dallo 0,84% del 1° anno, all'1,06% del 10° fino all'1,09% del 15° anno (Tabella 38). Si tratta di valori che collocano l'Italia più vicino ai valori minimi (05% - 2,4%) dell'OECD.

La situazione peggiora per la sostenibilità calcolata sul reddito delle famiglie del primo decile (redditi più bassi), con i valori che salgono rispettivamente all'1,54% il 1° anno, all'1,94% al 10° anno e all'1,99% il 15° anno (Tabella 38); comunque restando ancora al di sotto di quelli dell'OECD (2,34%-3,9%).

Quando la sostenibilità viene calcolata rispetto alla spesa media delle famiglie sotto il livello di povertà relativa, con i valori salgono che fino al 2,38%, 2,91% e 2,99% (Tabella 38). Questi valori peggiorano ulteriormente rispetto ai redditi sotto la line di povertà assoluta, passando a 3,40%, 4,23% e 4,35% (Tabella 38). Pur non potendo confrontare questi dati con quelli dell'OECD che si riferiscono ai redditi medi degli ultimi percentili, si tratta comunque di valori che non si possono sottovalutare. Quando le famiglie si trovano ad affrontare livelli di spesa così elevati rispetto ai propri redditi, si possono creare situazioni di autolimitazione del consumo, anche di quelli ritenuti essenziali, ed anche a casi di difficoltà a pagare le bollette con la crescita di fenomeni di indebitamento e di distacchi per morosità.

3.7.6 La sostenibilità della tariffa e l'articolazione della tariffa a blocchi crescenti

Anche l'articolazione della tariffa in fasce di consumo con tariffe a blocchi crescenti influenza la sostenibilità. Infatti, quando le fasce sono definite per utenza, senza considerare il numero dei componenti, risultano di fatto penalizzate le famiglie numerose che hanno maggiori consumi e quindi pagano tariffe più alte.

Le fasce di consumo definite dai vari Piani d'ambito sono fra loro molto differenziate sia per quanto riguarda l'ammontare del volume, che il valore della tariffa che vi si

applica. solo un Piano di ambito, fra quelli esaminati, calcola le fasce di consumo in base al numero dei componenti il nucleo familiare[22].

Per verificare l'effetto che questo tipo di articolazione produce sulla spesa media dell'utenza, abbiamo ipotizzato di applicare le tariffe così definite a famiglie di numerosità crescente (da 1 a 5 componenti). Riguardo al consumo medio annuo abbiamo ipotizzato un consumo pro-capite decrescente rispetto alla numerosità del nucleo familiare (da 200 l/a/g per la famiglia di un solo componente, a 150 l/a/g per una famiglia di 5 componenti), per tenere conto delle economie di consumo che si possono determinare all'aumento del numero dei componenti la famiglia. Con questa ipotesi si è proceduto a calcolare i consumi medi annui delle famiglie rispettivamente di 1, 2, 3, 4 e 5 componenti[23]. Della sostenibilità così calcolata per ciascun Piano si è infine calcolata la media. I dati sono stati raccolti in due gruppi di tabelle, quelle che si riferiscono all'articolazione per fasce di consumo per utenza (Tabella 39 e Tabella 40) e quelle che si riferiscono all'articolazione per fasce di consumo per componente il nucleo familiare e relativi ad un unico Piano, quello dell'ambito 2 della Regione Umbria (Tabella 41 e Tabella 42).

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)

Anno del Piano	Componenti il nucleo familiare					
	1	2	2,7	3	4	5
1	1,88%	2,60%	2,84%	2,89%	3,03%	3,04%
5	2,08%	3,20%	3,51%	3,57%	3,76%	3,77%
10	2,64%	4,19%	4,65%	4,72%	4,98%	5,00%
15	2,68%	4,26%	4,71%	4,79%	5,04%	5,05%

Fonte: Elaborazioni dai Piani di ambito

La sostenibilità rispetto alla soglia di povertà relativa, all'aumento della numerosità della famiglia, presenta valori che vanno dall'1,88 al 3,04% per il 1° anno, fino a valori che vanno dal 2,68 al 5,05% al 15° anno (Tabella 39). La sostenibilità è peggiorata in senso assoluto (2,38-2,99% calcolata su un consumo medio di 200 mc/anno) e varia notevolmente, quasi del 100%, a seconda della numerosità del nucleo familiare.

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)

Anno del Piano	Componenti il nucleo familiare					
	1	2	2,7	3	4	5
1	2,69%	3,81%	4,21%	4,28%	4,58%	4,59%
5	3,12%	4,55%	5,05%	5,14%	5,50%	5,52%
10	3,88%	5,90%	6,59%	6,71%	7,17%	7,19%
15	3,97%	6,03%	6,72%	6,84%	7,30%	7,33%

Fonte: Elaborazioni dai Piani di ambito

I valori della sostenibilità sono ancora più elevati se si calcolano rispetto alla soglia di povertà assoluta. In questo caso si passa da una sostenibilità che varia dal 2,69 al 4,59% per il 1° anno, ai valori del 15° che variano dal 3,97% al 7,35% a secondo la

[22] Vedi la struttura tariffaria a blocchi crescenti di consumo per componente nucleo familiare del Piano di ambito dell'ATO 2 Umbria

[23] Successivamente, ipotizzando che la proporzione fra le varie tariffe per fasce di consumo rimanga la stessa per tutto il periodo del Piano, per ognuna di queste famiglie si è calcolato la spesa media con riferimento alla tariffa del 1°, del 5°, del 10° e del 15° anno. Si è poi rapportata la spesa così ottenuta alla spesa media delle famiglie, successivamente alla media della spesa delle famiglie che vivono sotto il livello di povertà relativa e, infine, alla media della spesa delle famiglie che vivono sotto il livello di povertà assoluta.

composizione del nucleo familiare (Tabella 40). La sostenibilità è peggiorata anche in questo caso (3,40-4,35% su 200 mc/anno), e varia quasi del 100% con la numerosità del nucleo familiare.

Con questo tipo di articolazione tariffaria, che definisce le fasce di consumo per utenza, la sostenibilità peggiora drasticamente al crescere della numerosità della famiglia, fino a valori molto elevati che possono dare luogo a fenomeni di forte disagio.

Diversi sono i risultati che si ottengono quando si applichi lo stesso tipo di articolazione, fasce di consumo per blocchi di tariffe crescenti, definendo però la fascia di consumo per singolo componente il nucleo familiare. In questo modo la fascia di consumo varierà per ciascuna utenza in relazione alla sua composizione. Questo tipo di articolazione è quella che è stata applicata dall'ATO 2 dell'Umbria.

I dati che si ottengono mostrano una sostenibilità più elevata per l'utenza di un solo componente, per poi assumere valori in assoluto più bassi rispetto a quelli analizzati precedentemente. Un'altra particolarità, che probabilmente dipende dalla scelta della dimensione individuale della fascia di consumo, è quella che vede i valori della sostenibilità prima crescere per le famiglie composte di 2 e 3 unità, per poi scendere per quello composte da 4 e 5 unità[24].

I valori della sostenibilità calcolata rispetto alla soglia di povertà relativa variano nel 1° anno dal 2,06% all'1,75%, con un massimo del 2,48% per la famiglia composta da 2,7 unità (valore medio nazionale), toccando il massimo il 10° anno[25] con valori che vanno dal 2,69% al 2,38%, per poi scendere il 15° anno a valori che variano dal 2,58% al 2,27% (Tabella 41). Si tratta di dati che indicano una sostenibilità nettamente migliore di quelli ottenuti con un'articolazione tariffaria con fasce di consumo definite per utenza.

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)

Anno	Componenti il nucleo familiare					
del Piano	1	2	2,7	3	4	5
1	2,06%	1,60%	2,48%	2,35%	1,98%	1,77%
5	2,51%	1,96%	3,07%	2,92%	2,45%	2,20%
10	2,69%	2,11%	3,32%	3,15%	2,64%	2,38%
15	2,58%	2,02%	3,17%	3,01%	2,53%	2,27%

Fonte: Elaborazioni sul Piano dell'ATO2 Umbria

Questa tendenza trova conferma anche nella sostenibilità calcolata sulle fasce di consumo sotto la soglia di povertà assoluta. I valori della sostenibilità vanno dal 2,94 al 2,53 del 1° anno, fino ad un massimo del 10° anno con valori che variano dal 3,85 al 3,39% (Tabella 42). Anche in questo caso i valori di sostenibilità delle famiglie più numerose vengono quasi dimezzati.

[24] Questo fenomeno può trovare spiegazione anche nelle diverse logiche che sono utilizzate al numeratore e al denominatore nello stabilire le leggi di crescita rispettivamente delle tariffe, delle fasce e del reddito.

[25] In questo Piano di ambito, come in molti altri, il valore massimo della tariffa viene raggiunto verso la metà del periodo della sua durata. Nella media generale il valore massimo della tariffa viene raggiunto al 15° anno.

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)

Anno del Piano	Componenti il nucleo familiare					
	1	2	2,7	3	4	5
1	2,94%	2,28%	3,54%	3,36%	2,82%	2,53%
5	3,58%	2,79%	4,38%	4,16%	3,49%	3,14%
10	3,85%	3,01%	4,73%	4,50%	3,77%	3,39%
15	3,69%	2,88%	4,52%	4,30%	3,61%	3,24%

Fonte: Elaborazioni sul Piano dell'ATO2 Umbria

3.7.7 Conclusioni

A conclusione di queste elaborazioni sulla sostenibilità delle tariffe, è possibile formulare alcune considerazioni sugli effetti della riforma sulle tariffe e sulla sostenibilità della spesa degli utenti.

La riforma ha prodotto incrementi tariffari medi nell'ordine del 20% rispetto alle tariffe delle gestioni preesistenti. Le tariffe sono tuttavia ancora inferiori, nell'ordine di più del 30%, a quelle di molti paesi più industrializzati.

La sostenibilità della spesa per servizi idrici calcolata come incidenza sul reddito medio pro-capite peggiora rispetto a quella delle gestioni preesistenti ma si può considerare ancora molto buona se confrontata con quella degli altri paesi dell'OECD.

L'incidenza delle tariffe calcolata sia sulla spesa media che sulla spesa del primo gruppo percentile, presenta ancora valori inferiori a quelli dei maggiori paesi dell'OECD. I valori più elevati, e quindi peggiori, della sostenibilità si ottengono solo per le famiglie con redditi al di sotto della soglia di povertà relativa e a quelli sotto la soglia di povertà assoluta.

Se si guarda la dinamica delle tariffe nel tempo, e si tiene quindi conto degli investimenti previsti dai Piani d'ambito che devono finanziare, la sostenibilità, pur peggiorando, si mantiene ancora entro i valori dell'OECD.

Solo quando si guarda alla numerosità delle famiglie le cose si fanno più preoccupanti. Le famiglie al di sotto della povertà relativa e della povertà assoluta, che rappresentano rispettivamente 7.948.000 (il 13,9% della popolazione) e 2.937.000 (il 5,1% della popolazione) persone, vedono la sostenibilità peggiorare in proporzione alla propria composizione fino a valori allarmanti e tali da far supporre fenomeni di disagio quali l'auto limitazione del consumo e l'indebitamento.

Tuttavia sarebbe sufficiente applicare un'articolazione tariffaria con fasce di consumo per componente il nucleo familiare, per vedere la sostenibilità di queste famiglie dai redditi più bassi, migliorare e portarsi ai livelli dell'OECD.

4 Affidamento e gestione del servizio

4.1 Modalità degli affidamenti effettuati

Dal capitolo sullo stato di avanzamento della riforma emerge che gli ATO che hanno affidato il servizio idrico integrato in un anno sono passati da 25 a 38.

Di questi 38 la gran maggioranza ha scelto la formula del partenariato pubblico-privato. Infatti 25 hanno affidato a una S.p.A. mista.

Dei 13 ATO restanti, 12 hanno optato per un affidamento a S.p.A. pubblica e solo l'ATO di Frosinone, che ha proceduto all'affidamento da anni, ha aggiudicato il servizio sulla base di una gara.

Per quanto riguarda gli ATO che non hanno affidato, ma che hanno espresso una preferenza verso una forma di gestione, alcuni (8 ATO) hanno dichiarato l'intenzione di procedere all'affidamento a S.p.A. mista, 1 solo a S.p.A. pubblica e 10, quasi tutti in Calabria e in Sicilia, hanno dichiarato la preferenza verso la procedura ad evidenza pubblica.

Si può quindi confermare il giudizio già emerso l'anno scorso sull'ostilità diffusa verso la gara per l'affidamento del servizio. La corrispondente tendenza degli enti locali a preferire l'affidamento diretto a società miste è stata peraltro supportata dagli interventi legislativi della fine del 2003, che, pur ribadendo che gli affidamenti diretti devono scadere il 31.12.2006, fa salve le società miste 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, oltre a quelle a capitale interamente pubblico che possano essere definite "*in house*" (per l'analisi della normativa si veda il capitolo 5). Anche il riferimento al cd. "affidamento *in house*", anche se sono state richieste delucidazioni alla Corte di Giustizia europea sull'interpretazione del concetto "*in house*", ha favorito il ricorso all'affidamento diretto a S.p.A. interamente a capitale pubblico, perché interpretato a livello nazionale come affidamento ai soggetti cui si soleva affidare il servizio pubblico fino alla legge finanziaria del 2002.

L'anno scorso si era registrato un picco degli affidamenti (circa 20, di cui 12 transitori e 8 definitivi, tra la fine del 2001 e la metà del 2003) e lo si era attribuito al noto comma 5 dell'art.35 della legge finanziaria 2002, che nel passaggio dal vecchio regime a quello che sarebbe dovuto essere un nuovo approccio, il ricorso alla gara, creava un periodo transitorio di accettazione degli affidamenti diretti.

Quest'anno gli affidamenti sono stati altri 13 (non si considerano qui le salvaguardie). Sicuramente anche questi sono facilitati da una normativa che continua ad agevolare le scelte alternative alla gara, ma è lecito pensare che ormai risponda all'interesse generale procedere comunque verso l'ultima tappa della riforma Galli.

4.2 Il sistema di Governance adottato in alcune società del s.i.i.

La prevalenza degli affidamenti a società miste rende importante conoscere meglio questa forma, sostanzialmente nuova, di gestione.

Nella Relazione al Parlamento dell'anno scorso il Comitato ha presentato un'analisi su alcuni bandi ad evidenza pubblica per la scelta del partner privato in società miste di gestione del servizio idrico integrato. I bandi di gara offrirono anche l'occasione per alcuni approfondimenti sulle innovazioni normative di allora, quali il D.M. 22

novembre 2001 e l'articolo 35 della legge 448/2001. E' emersa una netta discrepanza tra i criteri adottati nella gara per il socio rispetto ai criteri per l'affidamento del servizio 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.

In questa sede si prosegue la ricerca, affrontando il tema altrettanto importante delle regole di *governance* adottate dagli azionisti per il governo e la gestione della società mista. L'esame concerne gli statuti e i patti parasociali di nove società che operano nei servizi idrici, di cui sette riguardano affidamenti diretti effettuati dalle Autorità di ambito per la gestione del servizio idrico integrato e due sono società a dimensione regionale e si occupano della gestione del servizio di approvvigionamento e grande adduzione[26].

Alcune considerazioni preliminari sul tema.

Come noto il tema della *corporate governance* si riferisce ai meccanismi e ai processi di governo delle società, che a sua volta sono strettamente correlati ai modelli proprietari adottati. I sistemi a proprietà azionaria diffusa, che per definizione sono quelli con maggior grado di apertura del mercato finanziario, hanno sicuramente sistemi di *corporate governance* diversi da sistemi a proprietà concentrata, perché differenti sono le problematiche che devono essere affrontate.

Un mercato finanziario, con un numero elevato di società quotate e con un ampio flottante, esercita una maggiore funzione disciplinare sulla classe manageriale, rende la società più contendibile, favorisce la diversificazione dell'investimento e tutela in misura più significativa l'utilità attesa dell'investitore. D'altro canto nei sistemi a proprietà diffusa come quelli americani e anglosassoni, con un tasso medio di concentrazione proprietaria non superiore al 10%, la classe dirigente fruisce di un grado più elevato di autonomia, che accresce i problemi di asimmetria informativa tipica dei contratti di agenzia. E' quindi preponderante, in seno ai problemi di *governance,* il tema della predisposizione di efficaci strumenti di controllo sull'attività di amministratori e alti dirigenti. In questo modello proprietario, tuttavia, è da rilevare che la funzione disciplinare della "possibilità di scalata" (*takeover*), considerata l'elemento di stimolo per il raggiungimento di obiettivi di efficienza gestionale, in questi ultimi anni è sempre più messa in discussione e quindi fortemente depotenziata per l'ampio ricorso da parte degli Stati a normative antiscalata.

Nelle società a proprietà concentrata la funzione disciplinare del mercato in termini di contendibilità è minore, ma il grado di autonomia della classe dirigente è ridotto, in quanto il socio di controllo esercita una funzione forte di sorveglianza e di condizionamento sulle scelte gestionali. Quest'ultimo aspetto può costituire garanzia di stabilità, di continuità strategica, di scelte gestionali orientate nel lungo periodo.

La struttura dell'offerta del servizio idrico integrato, che, con la progressiva applicazione della legge 36/94, si sta caratterizzando sempre più per una cospicua presenza di società per azioni miste pubblico-private, si riconduce senz'altro a quest'ultimo modello proprietario, con tutte le problematiche di *corporate governance* in esso connesso.

---

[26] Cfr. Passarelli M., Peruzzi P. (2004), *Il sistema di corporate governance adottato in alcune società del servizio idrico integrato. Analisi e commenti degli statuti delle società miste del servizio idrico integrato.* Paper Utilità (http://www.utilita.org/ita/index_ita.html).

In seno alle società miste pubblico-privato, è utile, inoltre, effettuare la distinzione fra società "aperte-quotate", "aperte non quotate" e "chiuse", secondo la nuova definizione civilistica introdotta con la recente riforma del diritto societario[27]. Anche in questo caso le società aperte rispetto a quelle chiuse presentano aspetti di *governance* con problematiche differenti.

Nelle società per azioni aperte quotate gli obiettivi del socio di maggioranza pubblico, sono più chiaramente orientati verso la massimizzazione del profitto aziendale, per la forte ripercussione che esiste con il valore delle azioni sul mercato finanziario. Al riguardo secondo quanto previsto dal *Codice di autodisciplina per le società quotate*, emanato dalla Borsa Italiana S.p.A., recentemente rivisto (luglio 2002), una buona *governance* dovrebbe stabilire regole di tutela delle minoranze.

Nelle società chiuse, dove i titoli non sono diffusi in modo rilevante fra il pubblico, che nel nostro caso corrispondono alle società miste, il cui partner privato è stato selezionato mediante gara, la questione più critica, in seno agli aspetti di *governance,* la tensione dialettica si sviluppa fra azionisti pubblici, azionista privato forte e *management* aziendale. Nelle società chiuse, inoltre, i vincoli di *management* in termini di raggiungimento di efficienza gestionale possono essere più rilassati, poiché l'ente pubblico di controllo potrebbe essere maggiormente interessato al perseguimento di obiettivi sociali e meno a quelli di ottenimento di utili d'esercizio. Quanto sopra brevemente richiamato trova una schematizzazione nella Tabella 43.

Tabella 43 –Suddivisione delle società secondo il modello proprietario e la diffusione dei titoli fra il pubblico

Modello proprietario	S.p.A. aperta	S.p.A. chiusa
Diffuso *concentrazione proprietaria ≤ 10%* *(c.d. public company)*	**S.p.A. quotata con concentrazione proprietaria ≤ 10% (sistema statunitense e britannico)**	
Concentrato *concentrazione proprietaria ≥ 10%*	**S.p.A. mista quotata** **S.p.A. mista non quotata**	**S.p.A. mista con partner privato selezionato mediante gara**

Diffusione dei titoli fra il pubblico
(definizione art. 2325 bis c.c., art. 116 TUF, regolamento Consob attuativo)

Il modello proprietario di una società condiziona le regole di *governance*. Sotto questo profilo, i modelli gestionali dei sistemi a proprietà diffusa non possono essere automaticamente trapiantati nei sistemi societari chiusi. Il modello proprietario è invece

[27] Secondo la normativa civilistica le società per azioni si distinguono in: S.p.A. "chiusa", nella quale i titoli non sono diffusi tra il pubblico; S.p.A. "aperta non quotata", caratterizzata dalla presenza di titoli diffusi fra il pubblico in maniera rilevante. Per la nozione di misura rilevante occorre far riferimento all'art 116 del TUF ed al relativo regolamento Consob adottato con delibera n. 11971 del 14 maggio 1999, recentemente modificato con delibera del 23 dicembre 2003. Secondo la nuova definizione della delibera Consob 23 dicembre 2003 rientrano nella categoria degli emittenti titoli diffusi in modo rilevante quelle società, che hanno un numero di azionisti, diversi dai soci di controllo, superiore a duecento (che devono detenere complessivamente una percentuale di capitale sociale almeno pari al 5%) e che non possono redigere il bilancio in forma abbreviata; S.p.A. "aperta e quotata", quindi società emittente azioni quotate in mercati regolamentati.

variabile indipendente rispetto all'esigenza di un'informazione trasparente ed attendibile (cosiddetta *accountability*), che ha come naturale conseguenza l'attenuazione progressiva della distinzione fra informazione interna alla società ed esterna.

L'introduzione di regole di *accountability* è essenziale per tutti i sistemi. Nelle società chiuse il socio pubblico non ha le stesse responsabilità che le società quotate hanno verso i risparmiatori, gli investitori istituzionali, le minoranze e in generale verso il mercato. Tuttavia la natura degli interessi rappresentati dal socio pubblico (cittadini-utenti come azionisti indiretti), dovrebbero ispirare i comportamenti di questo verso gli stessi obiettivi: trasparenza e responsabilità.

Per poter applicare il principio della trasparenza l'assemblea deve divenire il momento solenne di divulgazione dell'informazione, e il consiglio di amministrazione è l'organo del processo decisionale, dove quindi la *corporate governance* deve rinforzarsi. In questo senso il codice di autodisciplina (cosiddetto codice Preda)[28] di Borsa Italiana S.p.A., nato nel 1999 ed aggiornato nel luglio 2002, contiene regole accurate e puntuali, che possono in qualche modo fornire un prezioso stimolo anche per le società chiuse, poiché pongono al centro della *governance* il principio della trasparenza contabile e quindi il ruolo centrale del consiglio di amministrazione e il sistema di controllo interno.

Chiariti i problemi della *governance* in astratto, consideriamo ora i casi concreti analizzati. In Tabella 44 sono riportate le principali caratteristiche dei soggetti esaminati, quali il soggetto proponente la gara per la selezione del socio privato, il numero degli enti locali coinvolti nel processo, la popolazione servita dalle società, i servizi idrici gestiti ed infine le quote di cessione.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto è interessante sottolineare che otto società si caratterizzano per la prevalenza di controllo pubblico, con cessioni ai privati che variano dal 19% (ATO 3 Sarnese-Vesuviano) al 49% (ATO 2 Umbria e ATO 4 Latina). Una sola società, quella per la gestione del servizio di approvvigionamento e grande adduzione nella regione Sicilia, è a maggioranza privata con quote in mano pubblica pari al 25%.

Tabella 44 - Soggetti, principali caratteristiche dei servizi e quote di cessione delle gare per la scelta del socio privato analizzate

Soggetto che propone la gara	Numero degli enti coinvolti	Popolazione servita	Servizi idrici gestiti	Oggetto della gara
Comuni dell'AATO 2 - Basso Valdarno - Toscana	64	766.268	Servizio idrico integrato	Cessione 45% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale
Comuni dell'AATO 3 - Medio Valdarno - Toscana	50	1.205.188	Servizio idrico integrato	Cessione 40% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale
Comuni dell'AATO 4 Alto Valdarno - Toscana	37	298.224	Servizio idrico integrato	Cessione 46% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale
Comuni dell'AATO 6 Ombrone - Toscana	51	352.199	Servizio idrico integrato	Cessione 40% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale
Comuni dell'ATO Umbria 2 – Umbria (Terni)	32	221.043	Servizio idrico integrato	Cessione 49% del capitale sociale (24% a pubblici operanti nel settore + 25% Privati scelti con gara) attraverso aumento di capitale
ATO 4 Meridionale Latina –per conto dei comuni – Lazio	38	596.292	Servizio idrico integrato	Cessione 49% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale

[28] Il codice di autodisciplina, redatto dal Comitato per la *Corporate Governance* delle società quotate di Borsa Italiana S.p.A., nasce nel 1999 come complesso di regole di condotta non avente forza cogente, la cui adozione da parte delle società è spontanea e volontaria. Tale codice di autoregolamentazione è stato rivisitato da Borsa Italiana nel luglio 2002.

Soggetto che propone la gara	Numero degli enti coinvolti	Popolazione servita	Servizi idrici gestiti	Oggetto della gara
ATO 3 Sarnese Vesuviano – Campania	76	1.454.925	Servizio idrico integrato	Cessione 19% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale
Regione Calabria	1	2.070.992	Gestione servizio di approvvigionamento e grande adduzione	Cessione 49% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale
Regione Sicilia	1	5.108.067	Gestione servizio di approvvigionamento e grande adduzione	Cessione 75% del capitale sociale attraverso un aumento di capitale

Fonte: elaborazioni sui documenti ufficiali dei bandi di gara

Nella Tabella 45 sono indicati i documenti esaminati che sono stati allegati nei bandi di gara.

Tabella 45 – Materiali utilizzati per l'analisi della governance

Soggetto che propone la gara	Società di cui si cedono le quote	Documenti esaminati			
		Statuto	Patti parasociali pubblico / privato	Patti parasociali fra i soci pubblici	Altri documenti
Comuni dell'AATO 2 - Basso Valdarno - Toscana	Acque S.p.A.	✔	✔	✔	
Comuni dell'AATO 3 - Medio Valdarno - Toscana	Publiacqua S.p.A.	✔	✔	✔	Contratto quadro fra il comune di Firenze, la Società Publiacqua e il socio privato per completare l'operazione prevista dal bando di gara
Comuni dell'AATO 4 Alto Valdarno - Toscana	Nuove Acque S.p.A.	✔			
Comuni dell'AATO 6 Ombrone - Toscana	Acquedotto del Fiora S.p.A.	✔	✔		
Comuni dell'ATO Umbria 2 – Umbria (Terni)	S.I.I. S.p.A.	✔	✔		Protocollo d'intesa fra i comuni dell'ATO Umbria 2, l'Amministrazione provinciale di Terni e L'Autorità di ambito Umbria 2. Protocollo d'intesa fra i comuni dell'AATO.
ATO 4 Meridionale Latina –per conto dei comuni – Lazio	Acqualatina S.p.A.	✔	✔		
ATO 3 Sarnese Vesuviano – Campania	G.O.R.I. S.p.A.	✔			
Regione Calabria	Sorical S.p.A.	✔			Convenzione per l'affidamento in gestione degli acquedotti regionali della Calabria e del relativo servizio di erogazione di acqua per usi potabili
Regione Sicilia	Siciliacque S.p.A.	✔	✔[29]		

Fonte: elaborazioni sui documenti ufficiali dei bandi di gara

Come si è visto, 38 degli 87 ambiti insediati hanno affidato il servizio idrico integrato, che ora investe pertanto un totale di circa 28,6 milioni di abitanti, pari al 51%

[29] Dell'esistenza di un patto parasociale si apprende dalla lettura dei documenti di gara, in particolare dal regolamento di gara che ne dà una breve e sintetica descrizione del contenuto. Tuttavia non è stato possibile reperire il testo integrale che veniva consegnato ai partecipanti ammessi alla gara con altri materiali contenuti nella lettera d'invito. Nel prosieguo della ricerca per i patti parasociali sono stati utilizzate le informazioni contenute nel richiamato regolamento di gara.

della popolazione del Paese. Le forme di affidamento prescelte sono state soprattutto l'affidamento diretto a società miste a prevalente capitale pubblico locale.

La forma societaria di natura privatistica (S.p.A.) delle aziende di gestione del servizio idrico integrato, unita alla partecipazione al capitale spesso condivisa con soggetti terzi, rappresenta un elemento di grande novità, che richiede, da parte degli enti locali-azionisti di riferimento, la determinazione di nuove regole di governo societario sulle strutture di direzione e controllo.

Negli oggetti sociali esaminati quattro società si sono poste dei vincoli sul territorio e sul tipo di servizio da erogare limitandosi al s.i.i. ed attività connesse. Le altre cinque società si sono date diverse aperture in termini di territorio o attività. Fra queste, una sola società non si è posta alcun limite alla gestione fuori ambito e alla gestione di altri servizi pubblici.

In merito al trasferimento di proprietà delle azioni, la regolamentazione fra società è piuttosto differenziata. Alcuni hanno deciso di stabilire un periodo di tempo, generalmente di cinque anni, durante il quale il socio privato (in qualche caso anche i soci pubblici) non può cedere le proprie azioni. Nella quasi totalità degli statuti la possibilità per il socio privato di cedere le proprie azioni a terzi, è sottoposta ad una preventiva autorizzazione o espressione di gradimento da parte del C.d.A. della società.

Il quorum per la validità delle riunioni dell'assemblea e le maggioranze necessarie per le deliberazioni sono alcuni degli aspetti di governo societario dove è possibile valutare e misurare le intenzioni del socio di maggioranza e individuare la presenza di elementi a tutela delle minoranze. In questo senso tutte le società, a tutela del socio privato di minoranza, con l'eccezione di una S.p.A. che richiama le norme del codice civile, richiedono quote del capitale sociale maggiori sia per la costituzione che per la validità delle deliberazioni.

Gli statuti esaminati prevedono una composizione dei C.d.A., sotto il profilo della numerosità dei componenti, estremamente variabile. In alcuni il numero dei componenti è fisso, per altri si stabilisce il numero minimo e il numero massimo. Si va da un minimo di 5 ad un massimo di 18 componenti. I soci di maggioranza nominano il più grande numero di componenti il C.d'A.. Il presidente è di nomina pubblica e l'Amministratore delegato di nomina privata. Anche in questo caso, come per le deliberazioni in assemblea, alcune società prevedono quorum e maggioranze qualificate nei C.d.A. a tutela del socio di minoranza.

Uno degli aspetti più rilevanti della *governance* delineata dagli statuti è sicuramente la limitazione del potere dell'azionista di maggioranza. E' evidente che questi, volendo mantenere la maggioranza assoluta del capitale e nel frattempo coinvolgere i privati nella gestione e nel capitale di rischio, ha pensato che una limitazione del proprio potere avrebbe incentivato sufficientemente i soci privati ad investire nella società. Le stesse regole per l'indicazione dell'Amministratore delegato, che lo assegnano prevalentemente al socio privato di minoranza, confermano questa intenzione. Tuttavia il centro delle decisioni rimane, in quasi tutti i casi, il C.d.A..

Dall'analisi effettuata emerge inoltre che tracciare uno schema di *governance* è complesso, perché spesso nelle società miste criteri discrezionali di valutazione dei risultati prendono il posto del mercato. La ragione sta nella circostanza che, a differenza delle società aperte quotate, i soggetti economici portatori di interessi sono diversi: i politici, i dirigenti delle aziende, i cittadini-utenti.

L'analisi e la comparazione degli statuti e dei patti parasociali di queste società miste ci ha consentito di individuare nuove problematiche che potrebbero essere esaminate in lavori successivi.

Un primo approfondimento potrebbe consentire di verificare l'eventuale adozione dei codici di autodisciplina e la scelta che queste società hanno operato rispetto alla riforma del diritto societario. In particolare sarebbe interessante verificare quale opzione è stata effettuata dalle società fra i diversi sistemi di gestione e controllo previsti dalla riforma (il sistema tradizionale, il sistema dualistico alla tedesca o il sistema monistico di impronta anglosassone) e, in questo contesto, provare a delineare quale schema di *governance*, tra questi appena enucleati, sia preferibile per la gestione di società miste.

Un secondo approfondimento, che è suggerito dall'analisi degli statuti e dei patti delle società miste, riguarda l'adeguatezza di questi schemi di *governance* rispetto ai processi di parziale privatizzazione cui rispondono le società miste. Questi aspetti sono, infatti, influenzati dal contesto di regolazione previsto dalla riforma dei servizi idrici. Secondo questo schema, i comuni, che in queste società costituiscono la quota del capitale pubblico, sono anche i soggetti preposti alla regolazione della tariffa e della qualità dei servizi.

Una nuova *governance* delle società miste potrebbe, in questo contesto, facilitare l'assolvimento da parte dei comuni di questo duplice ruolo, delimitando l'azione del socio pubblico dentro la società mista verso un ruolo più legato al controllo delle obbligazioni contrattuali che a quello gestionale. Nello stesso tempo, una chiara definizione della *governance* potrebbe evitare che il potenziale conflitto fra gli interessi dei soci privati e quelli dei soci pubblici, produca segnali distorti e contradditori al management dell'impresa, vanificando così gli obiettivi della privatizzazione.

Va infine ricordato che il tema qui esaminato entra nel più vasto ambito del partenariato pubblico – privato, su cui la Commissione delle Comunità Europee ha recentemente pubblicato un Libro Verde, cui si accennerà più avanti. E' quindi opportuno approfondire in tempo queste tematiche per permetterci un uso corretto ed efficace dello strumento della società mista.

4.3 Il sistema di regolazione: contratto di servizio e convenzioni tipo

Qualunque sia la modalità adottata di affidamento del servizio, si pongono delicati problemi di regolazione da parte dell'ente concedente sul gestore. Numerosi sono gli strumenti da preparare a tale proposito, tutti ruotanti su quello che è il duplice nodo dell'approccio della regolazione pubblica contrapposto all'approccio della produzione pubblica: riuscire a configurare a priori in modo chiaro ed esaustivo i diritti e gli obblighi reciproci; riuscire ad individuare ed applicare un efficiente sistema di controlli-incentivi-penalità.

A questi temi sono dedicati le due note che seguono sul contratto di servizio e sulle convenzioni.

4.3.1 Il contratto di servizio

Il "contratto di servizio" è lo strumento giuridico cui gli enti locali devono ricorrere ogni qual volta affidino a un "soggetto terzo" la gestione di un proprio servizio od attività.

La sua introduzione nell'ordinamento amministrativo risale ed è complementare alla scelta, imposta dalla legge agli enti locali, della trasformazione delle aziende

municipalizzate in aziende speciali e, successivamente, in società per azioni a proprietà pubblica. Con quella scelta, infatti, si passava da uno strumento dell'amministrazione, senza personalità giuridica e con mera autonomia funzionale, quali erano le municipalizzate, a soggetti dotati di propria personalità giuridica, autonomia patrimoniale e finanziaria, oltre che organizzativa. La legge 142/90 di riordino delle autonomie locali, prevedendo una pluralità di forme per la gestione dei servizi, anche a carattere economico, di comuni e province, sanzionava poi definitivamente e generalizzava l'obbligo del ricorso al "contratto di servizio" per regolamentare l'affidamento e la gestione dei servizi a "soggetti terzi". Da intendersi, questi ultimi, non solo come soggetti economico-imprenditoriali privati, ma anche come entità di emanazione o proprietà pubblica, con propria personalità giuridica ed autonomia decisionale ed operativa.

Le funzioni del "contratto di servizio" possono essere sommariamente così indicate:

- stabilire gli obiettivi, qualitativi e quantitativi, che l'amministrazione vuole siano realizzati e le condizioni, anche economiche, a cui il servizio deve essere reso ai cittadini utenti;
- definire gli obblighi che il gestore assume per realizzare, alle condizioni economiche e finanziarie stabilite, comprese le eventuali tariffe delle prestazioni a contropartita, gli obiettivi fissati per l'espletamento del servizio;
- prevedere e garantire le forme e le modalità per la verifica e il controllo del funzionamento e delle attività del servizio e degli esiti della sua gestione;
- rappresentare la tipologia e qualità delle prestazioni che il servizio deve assicurare ai cittadini utenti, anche al fine della tutela dei "diritti del consumatore" riconosciuti e sanciti dalla "carta dei servizi".

Le nuove forme di affidamento e quindi di gestione del servizio idrico integrato introdotte e rese possibili dalla più recente legislazione in materia non modificano la necessità e non attenuano il ruolo del "contratto di servizio", che nella fattispecie è rappresentato dalla "convenzione di gestione" stipulata fra l'Autorità di ambito e il soggetto prescelto per la gestione del servizio stesso.

Una necessità che resta certamente inalterata nel caso di affidamento del servizio con gara ad un soggetto imprenditoriale esterno, ma che non viene meno neppure quando l'affidamento sia fatto a una S.p.A. mista, con capitale pubblico e capitale privato, o avvenga *in house*.

Nel caso della S.p.A. mista, si tratta di un soggetto esterno all'amministrazione, con una configurazione e personalità giuridica fortemente caratterizzata, soggetta esclusivamente alla dipendenza e al comando degli azionisti, pubblici o privati che siano. E una nota sentenza della Cassazione in materia ha chiarito definitivamente i limiti delle possibilità di intervento dell'ente o degli enti locale proprietari.

Nel caso dell'affidamento *in house*, invece, la dipendenza del soggetto imprenditoriale affidatario dall'amministrazione si fa più forte e pregnante dato che l'art.113, comma 5, del D. Lgs.267/2000 esplicitamente prevede non solo che la società sia a capitale interamente pubblico e realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano, ma altresì "che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi". Ma al di là dei problemi che indubbiamente si pongono per realizzare tale condizione in presenza di aziende pubbliche con la forma giuridica

delle S.p.A., non viene meno anche in questo caso la necessità di ricorrere al "contratto di servizio", sia per ragioni istituzionali e contabili, sia per pregnanti ragioni di ordine generale. Non viene meno, né si può prescindere dall'esigenza di delineare preventivamente, con chiarezza e trasparenza, gli obiettivi del mandato di gestione che si affida *in house*, a cominciare dalle condizioni economiche e tariffarie con cui deve essere realizzato il servizio e dal livello delle prestazioni da assicurare ai cittadini utenti. Lo richiedono una corretta dialettica istituzionale e democratica, il rispetto dei diritti dei cittadini utenti, e non ultimo, la possibilità di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità del servizio che si andrà a realizzare.

4.3.2 Le Convenzioni tipo

Il Comitato, con il rapporto del novembre 2002 su "*La convenzione tipo del servizio idrico integrato nella legislazione e nella normativa regionale*", realizzato a seguito di una prima ed apposita ricognizione sulle convenzioni tipo all'epoca adottate, ha già messo in evidenza, oltre alla loro mancata adozione da parte di alcune Regioni, i limiti che in molti casi presenta questo importante strumento di regolazione.

Le convenzioni tipo esaminate risentono, infatti, del periodo e delle condizioni in cui sono state definite. La maggior parte di esse risale agli anni della prima fase di attuazione della legge 36/94, quando a livello regionale, oltre che nazionale, era ancora assai limitata l'attenzione e la sensibilità per i temi della regolazione e del controllo sulla gestione del servizio, così come in assenza di concrete esperienze di affidamento del servizio non c'era la possibilità di verificarne l'efficacia e l'utilità per le Autorità di ambito. Cosa che è avvenuta solo dopo vari anni dalla loro adozione, nel momento in cui le stesse Autorità, concluso il lungo percorso che è stato necessario per la loro costituzione e per entrare in operatività, sono arrivate ad affidare la gestione del servizio.

Sotto quest'ultimo profilo, le carenze ed i limiti riscontrati nelle convenzioni tipo riguardano, in primo luogo ed in particolare, la disciplina dell'attività di controllo sulla gestione del servizio, che diventa oggi, di fronte agli ormai numerosi affidamenti già avvenuti e ad una loro prevedibile rapida crescita, uno degli aspetti principali e caratterizzanti del funzionamento dell'intero sistema del servizio idrico integrato.

Appare quindi opportuno evidenziare come nelle convenzioni tipo esaminate la disciplina dell'attività di controllo sulla gestione del servizio idrico risultasse spesso non adeguatamente risolta, giacché si limitava in molti casi ad un mero rinvio al disposto degli artt. 8 e 9 del Metodo normalizzato, o a un richiamo generico e a grandi linee, senza che a ciò si associasse una scelta metodologica di fondo sulla tipologia del controllo da svolgere sull'attività del gestore.

Limitarsi a rappresentare il controllo come una più o meno credibile minaccia di penalizzazione nei confronti del soggetto gestore, per i casi di inadempimento degli obblighi contrattuali, finisce per non essere di nessun aiuto per quelle Autorità di ambito che vogliano predisporre il contratto di servizio e si propongano di disciplinare in esso le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio. Il controllo è, e non può non essere, un'attività complessa ed organizzata che va, in ragione di ciò, definita e ben disciplinata.

La stessa analisi dei primi contratti di servizio stipulati e dei risultati derivanti dalle prime esperienze di revisione triennale compiute da alcune Autorità di ambito, avvalorano la tesi proposta dal Comitato sulla necessità di approfondire alcuni significativi aspetti del rapporto convenzionale tra gli enti locali ed i soggetti gestori, ed

in particolare gli aspetti univocamente qualificanti l'attività di regolazione che compete alle Autorità di ambito, per dare ad essi una più pregnante e incisiva regolamentazione.

Da qui l'opportunità, proposta dal Comitato alle Regioni, di un possibile aggiornamento dei testi delle stesse convenzioni tipo. In tal modo, infatti, le Regioni potrebbero supportare e sostenere meglio le Autorità di ambito nel ruolo di regolatori che le stesse sono chiamate ad assumere, valorizzandone, attraverso una più precisa ed esplicita disciplina, i poteri ed i compiti in materia di controllo, senza con questo interferire nel rapporto di gestione, fondato sul contratto di servizio, che è e rimane un rapporto bilaterale tra le Autorità di ambito, titolari della funzione, ed i soggetti gestori.

Un primo gruppo di elementi da approfondire e sul quale indirizzarsi per la revisione e l'aggiornamento delle Convenzioni tipo è quello connesso all'attività di controllo sull'attività di gestione. In particolare si tratta degli aspetti relativi ai livelli obiettivo della gestione, al flusso informativo, al controllo vero e proprio nonché alle sanzioni o penalità applicabili in caso di inadempimento del gestore agli obblighi ad esso imposti; elementi che risultano strettamente legati tra loro.

Le tipologie del controllo

Sul presupposto che l'attività di controllo consista fondamentalmente nella verifica da parte dell'Autorità di ambito del rispetto degli obblighi contrattuali del gestore, è possibile distinguere due diversi approcci all'attività di controllo: un controllo per progetti e un controllo per obiettivi.

Il primo è rivolto innanzitutto alla verifica della corretta e puntuale realizzazione degli interventi previsti nel Piano d'ambito. Le considerazioni che si possono fare, da un lato, sulla lunga durata dei contratti di servizio nel settore idrico e su una pianificazione di ambito anch'essa impostata sul lungo periodo, e dall'altro, sulla presenza di asimmetrie informative tra l'Autorità d'ambito ed il gestore, fanno emergere i possibili svantaggi di un controllo impostato unicamente per progetti. Tale tipologia di controllo, per sua natura, incentiva il gestore alla mera e puntuale attuazione del Piano d'ambito, anche quando questo non sia corretto o quando esistano possibilità tecniche di miglioramento dello stesso Piano. In sostanza, la verifica della puntuale realizzazione di un intervento non fornisce, di per sé, garanzie che l'intervento realizzato abbia anche prodotto gli effetti e i risultati che ad essi erano stati attribuiti in fase di pianificazione. Questo approccio non può, peraltro, essere escluso. Il controllo per progetti si presta, infatti, ad essere utilizzato per alcuni e selezionati interventi che, per importanza tecnica e/o per rilevanza politica, l'Autorità d'ambito possa ritenere opportuno verificare in termini di puntuale realizzazione.

Il secondo approccio, il controllo per obiettivi, si presta ad essere effettuato sia nei primi anni della gestione sia in seguito, per tutta la durata dell'affidamento, purché legato ad interventi già individuabili al momento dell'affidamento stesso, anche eventualmente connessi a pianificazioni e/o programmazioni di altri enti, quali ad esempio la Regione. Trattasi, in sostanza, di una tipologia di controllo che mira alla verifica del raggiungimento di determinati obiettivi di qualità del servizio da parte del gestore, previa determinazione da parte dell'Autorità di ambito degli obiettivi da controllare. Essa presuppone quindi l'individuazione preventiva di una serie di variabili obiettivo "rilevanti", scelte tra tutti i molteplici aspetti più o meno qualificanti la gestione del s.i.i., la misurazione delle stesse a mezzo di indicatori numerici ed infine l'eventuale applicazione della penalizzazione nell'ipotesi in cui non sia stato raggiunto, in relazione alla singola variabile, un prestabilito valore standard o obiettivo misurabile.

La scelta del controllo per obiettivi potrebbe, tuttavia, comportare – se non adeguatamente disciplinata a livello contrattuale, in particolare dal punto di vista degli obblighi informativi – una minore disponibilità di informazioni in merito al processo di realizzazione degli interventi, rendendo difficoltosa l'applicazione di penalizzazioni a causa del venir meno delle relazioni tra interventi e tariffa.

Il controllo per obiettivi è, comunque, coerente con una pianificazione che, sulla base dell'individuazione delle criticità di un ambito, evidenzi in termini positivi la progressione temporale del raggiungimento di valori obiettivo. In altri termini, tale forma di controllo presuppone un Piano di ambito già predisposto e configurato in termini di obiettivi da raggiungere. In mancanza di questo, una tale tipologia di controllo rende necessaria, ai fini della sua estrinsecazione, una revisione del Piano in modo da farne emergere gli indicatori attraverso cui le Autorità procederanno alla verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati.

Le attività di controllo nelle convenzioni tipo

L'attività di controllo, se intesa in senso lato, può essere identificata ed estrinsecarsi nell'attività di regolamentazione e disciplina degli elementi fondamentali della gestione. In tal senso titolare del controllo non è solo l'Autorità di ambito, ma anche la Regione nel momento in cui adotta la convenzione tipo e/o fissa i criteri e gli indirizzi per la predisposizione del Piano di ambito ai sensi dell'art.11 comma 3 della L.36/1994.

Il controllo in senso stretto è, invece, da intendersi in termini di attività di revisione e verifica sugli aspetti caratteristici della gestione del servizio, ed in particolare su quelli tecnici, organizzativi e tariffari. La titolarità della funzione compete, in questo caso, per intero alle Autorità di ambito e trova il suo fondamento normativo nel combinato disposto dell'art.11, comma 2, lettere *e), f), l)* della L.36/1994 e dell'art.8 del D.M. 1° agosto 1996.

In virtù dei due diversi modi di considerare il controllo, si può osservare come la disciplina delle modalità di controllo del corretto esercizio del servizio, nonché delle penali e delle sanzioni da applicarsi nei casi di inadempimento, rientri, anzitutto, tra i contenuti "necessari" della convenzione di gestione predisposta dall'Autorità di ambito, ai sensi dell'art.11, comma 2, lett. *e), f), l)* e dall'art. 8 del D.M. 1° agosto 1996. Tale disciplina costituisce o dovrebbe costituire, però, il contenuto "necessario" della stessa convenzione tipo, quanto meno sotto forma di fissazione di principi e regole generali relative all'attività di controllo e alle sue modalità di svolgimento. Ciò in consonanza con l'idea di una Regione con poteri di "controllo in senso lato", ovvero titolare di poteri di regolamentazione e di disciplina del rapporto tra le Autorità di ambito ed i soggetti gestori. Strumentali a tale funzione, ascrivibile alla Regione, possono considerarsi gli stessi obblighi di comunicazione periodica sui dati relativi alla gestione che l'art.22 della L.36/1994 pone a carico del gestore nei confronti della Regione.

Ferme le considerazioni svolte, resta fondamentale valutare l'opportunità di inserire, definire, e disciplinare, già a livello di convenzione tipo, l'attività di controllo che compete alle Autorità di ambito. Una più chiara esplicitazione dell'attività di controllo sulla gestione del servizio può, infatti, costituire un elemento di innovazione nella tradizionale impostazione del contratto di servizio che favorisce la trasformazione del contratto medesimo in strumento attraverso cui il gestore, nella sua veste di soggetto imprenditoriale, è efficacemente chiamato a cooperare con l'Autorità di ambito nella definizione degli interventi da compiere per il raggiungimento degli obiettivi prefissati

dall'amministrazione e, in conseguenza di ciò, ad assumere i rischi connessi alla gestione.

Al fine di disciplinare ed organizzare un efficace sistema di controllo è opportuno, innanzitutto, circoscrivere il suo oggetto agli aspetti della gestione ritenuti veramente significativi procedendo alla loro puntuale individuazione; fissare poi i tempi in cui il controllo viene effettuato; individuarne, infine, le modalità di svolgimento e le relative procedure. In particolare l'attività di controllo deve incentrarsi su: livelli di servizio, Piano di ambito e tariffa. Elementi che costituiscono gli strumenti portanti della regolazione del servizio idrico integrato.

I livelli di servizio, distinguibili in "tecnici" ed "organizzativi", costituiscono gli elementi di qualità del servizio da sottoporre a verifica. Essi trovano fondamento o direttamente nella legge, come avviene per i livelli obbligatori previsti dal D. Lgs. 152/1999, ovvero per i livelli minimi stabiliti dal D.P.C.M. 4 marzo 1996, o nel contratto di servizio, qualora si tratti di livelli aggiuntivi fissati dall'Autorità di ambito nella convenzione di gestione, nel Piano di ambito ovvero nella carta del servizio.

Per stabilire i livelli di servizio è necessario, in primo luogo, identificare gli aspetti del s.i.i. su cui può realmente incidere l'attività del gestore. Così come vanno individuati, per ciascun aspetto, indicatori in grado di registrare i fenomeni ritenuti esplicativi del medesimo e che consentano di misurare i livelli di servizio effettivamente raggiunti dal gestore e quanto manchi allo stesso a realizzare quelli previsti nel contratto. Per completezza va osservato come non risulti sempre agevole distinguere tra livelli tecnici e livelli organizzativi, in quanto vi sono degli aspetti della gestione che coinvolgono elementi organizzativi ma risultano, comunque, connessi anche a progetti di intervento. Di qui, l'opportunità che venga demandata al gestore la scelta in merito agli interventi da realizzare per raggiungere il livello di servizio obiettivo, fermo restando per quest'ultimo il limite di spesa previsto dal Piano per il raggiungimento dell'obiettivo medesimo.

Il Piano di ambito costituisce il primo e fondamentale allegato alla convenzione di gestione. In ragione della qualificazione degli obiettivi della gestione, in termini di livelli di servizio, è pertanto auspicabile che il Piano sia composto, in concreto, da una sequenza temporale di progetti volti a risolvere le criticità del servizio, individuate nella fase della ricognizione, in modo tale da fornire al gestore le indicazioni necessarie per il raggiungimento dei livelli di servizio stabiliti dall'Autorità.

Sotto il profilo temporale, un'efficace attività di controllo presuppone un controllo continuo ed un costante monitoraggio dell'attività del gestore. Gli esiti di tale attività dovranno essere formalizzati, ai fini dell'eventuale applicazione delle penalità, nella revisione triennale prevista nello stesso art. 8, comma 1, punto 8 del D.M. 1° agosto 1996, ad esito della quale l'Autorità provvede a trasferire sulla tariffa i risultati del controllo e, quindi, a rimodulare la tariffa del triennio successivo anche in ragione delle eventuali penalità applicate al gestore.

Sotto il profilo operativo, è fondamentale imporre al gestore specifici obblighi di comunicazione e di trasmissione di dati, informazioni e documenti in suo possesso, al fine di realizzare un vero e proprio flusso informativo tra gestore e Autorità di ambito sugli aspetti fondamentali della gestione sui quali poi verrà effettuato il controllo. In aggiunta a quelli già disciplinati dall'art.9 del D.M. 1° agosto 1996, potrebbe essere opportuno, in tal senso, fissarne altri nella convenzione tipo, in particolare in materia di certificazione dei dati.

La violazione degli obblighi di comunicazione dovrà essere sanzionata. E' quindi da valutare l'opportunità di inserire una previsione esplicita in tal senso, già a livello di convenzione tipo, scelta che supporterebbe le Autorità di ambito nell'affermare l'idea che il flusso informativo è il primo e necessario passo per un'efficiente azione di regolazione e per un efficace controllo. Al contrario, la disciplina delle modalità attraverso cui il flusso informativo deve realizzarsi è preferibile rimetterla alla libera determinazione delle Autorità di ambito.

Un siffatto sistema di controllo può essere in grado di recare benefici a entrambi i soggetti in campo: all'Autorità di ambito, che verificherà direttamente ed esclusivamente il raggiungimento degli obiettivi, senza vedersi costretta ad indagare sui singoli interventi; al soggetto gestore che potrà godere di una maggiore autonomia di azione, più rispondente alla sua natura di soggetto imprenditoriale chiamato a garantire un efficiente utilizzo delle risorse, delle capacità manageriali e della tecnologia a sua disposizione.

Penalità

Il sistema di penalizzazione applicabile nei confronti del gestore non può che essere strettamente connesso al sistema di controllo prescelto e alle sue concrete modalità di svolgimento, prevedendo penalità diverse a seconda degli obblighi violati o non adempiuti e, quindi, a seconda del tipo di controllo effettuato sul gestore.

Al riguardo si evidenzia che in tutte le convenzioni tipo adottate dalle Regioni si prevede la risoluzione del contratto per "gravi inadempienze" nel servizio, mentre non si disciplinano espressamente le specifiche penalità applicabili in caso di inadempienza degli obblighi contrattuali. La risoluzione del contratto costituisce però una misura estrema, difficilmente attuabile nella pratica e, comunque, applicabile solo a seguito di ripetute diffide e/o messe in mora del soggetto gestore rimaste senza effetto. Per essere efficaci, invece, le sanzioni devono essere credibili, puntuali e articolate, non fissate arbitrariamente, ma collegate al mancato beneficio imputabile alla negligenza/inadempienza del gestore.

In particolare vanno previste adeguate penalità per le ipotesi di inottemperanza agli obblighi di comunicazione ed informazione posti a carico del gestore; l'entità delle penalità dovrà essere strettamente correlata alla rilevanza dei dati dei quali si è omessa la comunicazione. Al tempo stesso essa dovrà costituire un adeguato "stimolo" ad adempiere, giacché può essere assai forte la tentazione, da parte del gestore, di non comunicare i dati e le informazioni all'Autorità. A tale fine si potrebbe ragionevolmente prevedere anche l'immediata escussione della cauzione prestata dal gestore.

Per completezza del sistema si dovranno poi prevedere penalità per il mancato raggiungimento dei livelli di servizio: di quelli organizzativi, innanzitutto, in ragione del superamento di specifici indicatori numerici rispetto allo standard obiettivo da garantire, tenendo conto che per alcuni di tali obiettivi, in ragione del loro diretto impatto sull'utenza, dovranno, altresì, prevedersi rimborsi automatici agli utenti che abbiano sofferto, in concreto, del mancato raggiungimento da parte del gestore del singolo obiettivo organizzativo; di quelli tecnici, desumibili dal Piano di ambito, con penalità che possono essere costituite da una decurtazione tariffaria pari alle quote di ammortamento e remunerazione del capitale investito, percepite dal gestore nelle tariffe applicate nel corso dei tre anni oggetto di revisione.

4.4 La carta dei servizi

Il Comitato di Vigilanza ha iniziato una prima analisi degli strumenti a garanzia degli interessi degli utenti presenti attualmente nel settore del s.i.i.. L'analisi è stata focalizzata sulle carte dei servizi ovvero sui documenti che ogni gestore del s.i.i. deve adottare specificando i livelli di servizio che assicura alla propria utenza. Un cenno sul tema è stato fornito nella Relazione dell'anno scorso. Qui si commentano estesamente i risultati della ricerca nel frattempo completata.

Le carte dei servizi pubblici nascono nel 1994 con il DPCM 27 gennaio 1994, *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*, mentre con il DPCM 19 maggio 1995 è stata individuata una serie di settori che devono dotarsi di carta dei servizi e, tra questi, vi è, infatti, anche il settore idrico.

Il DPCM 29 aprile 1999 introduce lo *Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato,* affermando importanti principi a favore degli utenti, in particolare facendo obbligo ai gestori di assicurare la partecipazione dei cittadini cui va riconosciuto il diritto di accedere alle informazioni che li riguardano. Definisce, inoltre, gli standard di qualità, permettendo di misurare i livelli di qualità del servizio effettivamente raggiunti ed il grado di soddisfazione degli utenti.

Lo schema generale individua poi una serie di indicatori di qualità, relativi ai tempi massimi dei servizi resi agli utenti e alla qualità del servizio, lasciando ai singoli gestori il compito di determinare il limite da applicare a ciascun indicatore.

Alla luce di tale contesto normativo il Comitato ha predisposto un'indagine con lo scopo di verificare l'effettiva diffusione delle carte dei servizi ed avere delle precise indicazioni sulle caratteristiche delle stesse nel settore idrico.

4.4.1 Le attuali applicazioni

La normativa

La carta dei servizi costituisce uno strumento per la regolamentazione e il miglioramento dei rapporti tra gli esercenti i pubblici servizi e i loro utenti, adottato con atto unilaterale, sulla base di un preciso obbligo legislativo, da parte del soggetto chiamato ad esercire un servizio pubblico. Con tale strumento il soggetto esercente assume una serie di impegni nei confronti degli utenti, ai quali è data la possibilità di pretendere il rispetto di tali impegni.

Tabella 46 – Principali atti normativi sulla carta del servizio nel s.i.i.

Riferimento	Denominazione atto
D.P.C.M. 27/01/1994	Principi sull'erogazione dei servizi pubblici
D.L. 12/5/1995 n.163	Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni
D.P.C.M. 04/03/1996	Disposizioni in materia di risorse idriche
D.P.C.M. 29/04/1999	Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato
D.Lgs. 30-7-1999 n. 286	Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59.
D.Lgs. 18-8-2000 n. 267	Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

L'introduzione nel nostro Paese della carta dei servizi è abbastanza recente e riconducibile alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" (di seguito: Direttiva).

Nella Direttiva sono stati fissati i principi in base ai quali deve essere uniformata l'erogazione dei servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione, a tutela delle esigenze dei cittadini e nel rispetto delle esigenze di efficienza ed imparzialità cui l'erogazione deve uniformarsi. La direttiva si conclude con l'impegno del Governo ad adottare tutte le misure legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a dare piena effettività ai principi contenuti nel testo normativo.

Con la Direttiva è stato inoltre introdotto lo strumento della "carta dei servizi", dandone la prima regolamentazione nel nostro ordinamento.

Per quanto riguarda il settore dei servizi idrici, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 marzo 1996 "Disposizioni in materia di risorse idriche", all'allegato 8 fa riferimento ai livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale ottimale, in adempimento alla prescrizione prevista all'art. 4, comma 1, lettera g della legge 5 gennaio 1994, n. 36.

I predetti livelli minimi dei servizi sono garantiti dalla convenzione tipo e relativo disciplinare, adottati dalle Regioni, che regolano i rapporti tra enti affidatari e i soggetti gestori del s.i.i..

Nell'allegato 8 vengono specificati gli standard che devono essere assicurati alle utenze potabili domestiche, ai consumi civili non domestici (scuole, ospedali, caserme, edifici pubblici ecc.) e ai consumi non potabili relativamente alla dotazione di acqua pro-capite, alla portata minima erogata e al carico idraulico.

Infine il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 aprile 1999 stabilisce lo *Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato* (di seguito: lo schema generale) che è lo strumento attraverso il quale la direttiva del gennaio 1994 riceve una traduzione settoriale, al fine di favorire l'adozione della carta dei servizi da parte del gestore del s.i.i..

Lo schema della carta del servizio idrico integrato

Il DPCM del 29 aprile riporta lo schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio e fissa importanti principi a favore degli utenti, in particolare obbligando i gestori ad assicurare la partecipazione dei cittadini e riconoscendo il diritto di accesso alle informazioni e di giudizio sull'operato del gestore stesso.

Oltre alla premessa che descrive gli aspetti generali dello schema, il decreto si articola in due parti dove

a) vengono fissati i principi fondamentali e i criteri per l'erogazione del s.i.i. che devono essere contenuti nella carta dei servizi;

b) vengono riportate quattro schede riguardanti gli aspetti del s.i.i. che richiedono la predisposizione di standard ovvero: avvio del rapporto contrattuale, accessibilità al servizio; gestione del rapporto contrattuale e continuità del servizio.

La qualità del s.i.i. viene identificata confrontando l'attività gestionale con adeguati livelli di riferimento, denominati standard o livelli di qualità di riferimento.

Il primo passo da compiere è comunque l'individuazione di indicatori della qualità, in grado di misurare i livelli prestazionali del servizio erogato.

Lo standard quindi è il livello da prefissare, da parte del soggetto erogatore, in corrispondenza di ciascun indicatore di qualità, al quale lo stesso soggetto erogatore deve tendere al fine di avere una continua misurazione e miglioramento del livello di qualità del servizio offerto. Tali standard sono generali e specifici. I primi rappresentano obiettivi di qualità che si riferiscono al complesso delle prestazioni rese, i secondi a ciascuna delle singole prestazioni fornite all'utente che può direttamente verificarne il rispetto. Gli standard menzionati possono, inoltre, essere espressi sia attraverso indicatori di tipo qualitativo che di tipo quantitativo.

Un esempio di standard specifico può essere il numero di giorni occorrente per l'attivazione della fornitura a decorrere dalla stipula del contratto, mentre un esempio di standard generale può essere quello del tempo medio di attesa agli sportelli.

Entrambi devono essere sottoposti a monitoraggio continuo sia interno, il quale rivela il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, che esterno che verifica il livello di qualità del servizio conseguito in rapporto a quanto dichiarato nella carta aziendale.

Lo schema generale, prevede, infine, che il gestore pubblichi periodicamente i risultati conseguiti, ossia i livelli di qualità raggiunti.

4.4.2 L'indagine

Nell'ambito dello studio sono state analizzate alcune carte dei servizi relative alle aziende che gestiscono (unicamente o insieme ad altri settori) il servizio idrico. L'obiettivo dell'analisi non è stato quindi quello di compiere una rilevazione sistematica od una ricerca scientifica, ma quello di trarre dalle esperienze fin qui realizzate alcune indicazioni utili.

I casi esaminati

L'indagine è stata condotta tramite l'invio della richiesta della carta dei servizi a tutti gli ATO (91) in occasione della raccolta dei dati necessari per la stesura del "Secondo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n. 36" e ad alcune aziende associate Federgasacqua[30] prese a campione tra le medie e grandi aziende.

A seguito della richiesta sono pervenute 48 carte.

Tabella 47 – Dettaglio carte esaminate

Denominazione soggetto erogatore	Comune di Riferimento
ACEA S.p.A.	Roma
ACOSEA S.p.A.	Ferrara
Acque S.p.A.	Pisa
Acquedotto del Fiora S.p.A.	Grosseto
ACSM (Azienda Comasca Servizi Municipali)	Como
AGAC	Reggio Emilia
AGAM	Monza
AGESP S.p.A.	Busto Arsizio

[30] Federgasacqua è l'associazione di imprese che dal 1947 riunisce in Italia gli operatori che si occupano della gestione dei servizi idrici ed energetici. Le oltre 400 imprese associate riforniscono di acqua oltre il 63% della popolazione italiana. Sono associate a Federgasacqua: Società per Azioni, Aziende Speciali, Consorzi, Enti vari, Comuni e imprese pubbliche e private.

Denominazione soggetto erogatore	Comune di Riferimento
AGSM S.p.A.	Verona
AIM Vicenza S.p.A.	Vicenza
AIMAG S.p.A. (Azienda Intercomunale Municipalizzata Acqua Gas)	Mirandola
AMF (Azienda Multiservizi Faentina)	Faenza
AMIR S.p.A.	Rimini
AMPS (Azienda Municipalizzata Pubblici Servizi)	Parma
AMSPDESIO (Azienda Municipale Servizi Pubblici)	Desio
APS Multiutility company	Padova
AQP S.p.A. (Acquedotto Pugliese)	Avellino, Bari, Brindisi, Foggia
ARIN (Azienda Risorse Idriche Napoli)	Napoli
ASA S.p.A.	Livorno
ASM S.p.A. (Azienda Servizi Municipalizzati)	Rovereto
ASPEM	Varese
ASPIV S.p.A. (ora VESTA)	Venezia
B.A.S. S.p.A.	Bergamo
C.A.D.F. (Consorzio Acque Delta Ferrarese)	Ferrara
CAP Gestione	Milano
CO.GE.SER. Distribuzione s.r.l.	Melzo
Consorzio ASCAA	Parma
E.A.S. (Ente Acquedotti Siciliani)	Palermo, Agrigento, Caltanisetta, Catania, Enna, Lercara, Messina, Trapani
Genova Acque S.p.A.	Genova
Hera S.p.A. (ex Seabo)	Bologna
Latina ATO 4 S.p.A.	Latina
MEGAS S.p.A.	Pesaro
Nuove Acque S.p.A.	Arezzo
Publiacqua S.p.A.	Firenze
S.A.T. S.p.A. (Servizi Ambiente e Territorio)	Sassuolo Fiorano Modenese Formigine Maranello Serramazzoni
SIT S.p.A. (Società Industriale Trentina)	Trento
Società Italiana Servizi (SIS S.p.A.)	Cattolica, Gabicce Mare, Misano Adriatico e San Giovanni in Marignano
SORGEA (Società Multiservizi Ambientali)	Finale Emilia - Nonantola
TE.AM. S.p.A.	Alfonsine - Bagnacavallo etc.
TEA S.p.A. (Territorio Energia Ambiente)	Mantova
TESA S.p.A. (Tecnologia Energia Servizi Ambiente)	Piacenza

Come accennato, le carte pervenute sono state solo 48 a fronte di una richiesta inoltrata a quasi 150 operatori. Delle carte pervenute ne sono state analizzate 42, visto che alcune non erano complete o rimandavano ad allegati non inviati.

Dalla Tabella 48 si può notare come la maggior parte delle carte siano relative ad aziende che operano nel nord Italia; poche, invece, le risposte al centro e quasi nulle al sud.

Tabella 48 - Suddivisione territoriale carte esaminate

Nord	30
Centro	9
Sud	3
Totale	**42**

Di tutte le carte esaminate, poi, solo 11 appartengono a gestori affidatari del servizio idrico integrato così come previsto dalla l. 36/94 (anche se 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 servizio idrico integrato).

Tabella 49 - carte esaminate dei gestori del servizio idrico integrato

Denominazione soggetto erogatore	ATO di riferimento
Nord	
AMIR S.p.A.	ATO Rimini
Società Italiana Servizi (SIS S.p.A.)	ATO Rimini
Genova Acque S.p.A.	ATO Genova
Centro	
Acque S.p.A.	ATO Basso Valdarno
Publiacqua S.p.A.	ATO Medio Valdarno
Nuove Acque S.p.A.	ATO Alto Valdarno
ASA S.p.A.	ATO Toscana - Costa
Acquedotto del Fiora	ATO Ombrone
ACEA S.p.A.	ATO Lazio Centrale - Roma
Latina ATO 4 S.p.A.	ATO Lazio Meridionale - Latina
Sud	
AQP - Acquedotto Pugliese S.p.A.	ATO Unico- Puglia
Nord	3
Centro	7
Sud	1
Totale	**11**

Solo in 3 delle carte esaminate è stato trovato il riferimento al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche quale autorità di regolazione e soggetto competente in materia di reclami nei casi in cui non sia stato attivato l'organo di vigilanza regionale o di ambito previsto.

La struttura e il contenuto delle carte

Lo studio è stato condotto analizzando le carte con l'ausilio di una griglia di lettura definita sulla base degli argomenti (standard, informazione, rimborsi, tutela) che lo schema generale individua per il raggiungimento dei principi in essa contenuti.

La griglia di lettura si articola in tre schede: la prima anagrafica, la seconda relativa alla struttura della carta e l'ultima concernente l'analisi di alcuni dettagli.

Tralasciando l'anagrafica che è stata compilata con i dati di ciascun esercente, con la seconda scheda si è cercato di analizzare la composizione di ciascuna carta, verificandone la corrispondenza rispetto allo schema generale. Si è quindi analizzato se

in ogni carta sono contenute tutte le parti suggerite dallo schema generale e se vi sono altre informazioni non contemplate dallo stesso schema.

Riguardo alla "*Presentazione del soggetto erogatore e principi fondamentali*" (Sez.1 dello schema generale) usualmente questa parte è presente nelle carte analizzate. Soltanto in un numero molto limitato, non significativo, del campione è risultata assente una completa specificazione del soggetto erogatore.

Similmente a quanto sopra anche le "*Informazioni sintetiche sulle strutture e i servizi forniti*" (Sez. 2 dello schema generale) sono di solito presenti nelle carte analizzate. Talvolta manca la puntuale indicazione delle strutture aziendali e dei relativi recapiti, segno probabilmente della difficoltà a rivedere la carta in conseguenza di modifiche nella struttura aziendale.

Per quanto attiene agli "*Impegni e standard di qualità e modalità di verifica*" (Sez. 3 dello schema generale) l'analisi del campione ha dimostrato che, pur essendo sempre definiti i livelli degli standard che ciascun erogatore si impegna a rispettare, spesso manca la definizione delle modalità di verifica. Ovvero il soggetto erogatore specifica i livelli prestazione ma si astiene dall'indicare strutture interne o esterne deputate alla verifica del rispetto di tali livelli.

Riguardo alle "*Procedure di reclamo e modalità di rimborso e ristoro*" (Sez. 4 dello schema generale) talvolta è assente la specificazione della procedura medesima, cosa che comporta notevoli effetti sull'utenza in quanto rende più complesso la proposizione del reclamo al soggetto erogatore. Infatti la mancanza della procedura determina la necessità di contattare il soggetto erogatore per conoscere modalità e recapiti di invio del reclamo: tale azione può scoraggiare l'utente che quindi rinuncia a comunicare il proprio disappunto.

Se questo è uno dei principali difetti tra le carte analizzate, vi sono però dei casi in cui il soggetto esercente allega il modulo di reclamo, riducendo qualsiasi sforzo da parte dell'utenza e incentivando quindi alla segnalazione di un eventuale disservizio. Tale prassi dovrebbe essere incentivata, prevedendo che la principale modulistica richiamata nelle carte sia allegata alle stesse.

Oltre alla modulistica, alcune carte dei servizi contengono ulteriori elementi rispetto a quelli specificati dallo schema generale: frequentemente è presente l'elencazione di alcuni numeri telefonici di maggiore utilità per contattare l'esercente e spesso sono indicati gli istituti bancari convenzionati che praticano condizioni vantaggiose per le operazioni di pagamento delle bollette.

L'esame della struttura delle carte, condotto come evidenziato sopra attraverso il confronto con lo schema generale, ha sottolineato una generale rispondenza delle carte rispetto ai criteri stabiliti nello schema generale, pur con la presenza di importanti e talvolta pregevoli personalizzazioni.

Al fine di approfondire ulteriormente l'analisi sono stati individuati taluni elementi caratteristici che qualificano il rapporto tra il soggetto erogatore e l'utenza. In particolare con la terza scheda sono state esaminate le carte in merito a:

1. Tempo di esecuzione dell'allacciamento di una nuova utenza idrica;
2. Forme di accessibilità alle informazioni;
3. Tempo di risposta ai reclami scritti;
4. Tempo e modalità di preavviso per interventi programmati;

5. Tempo e modalità di attivazione del servizio emergenza;
6. Disponibilità del servizio di pronto intervento;
7. Numero di standard soggetti a indennizzo e valore dell'indennizzo;
8. Forme di valutazione del rispetto della carta del servizio.

1. Il primo indicatore è stato indagato al fine di verificare, per un importante attività operativa quale quella di esecuzione di un nuovo allacciamento, il grado di dispersione dei tempi indicati dai diversi esercenti presenti nel campione.

   Un primo problema si è posto immediatamente all'attenzione: nonostante lo schema generale chiaramente specifichi che il conteggio dei tempi deve essere espresso in giorni di calendario, taluni esercenti fanno riferimento a questi mentre altri esprimono i propri standard in termini di giornate lavorative. Di fatto tale fenomeno rende inconfrontabili i livelli prestazionali e, nel caso dei giorni lavorativi, introduce elementi che riducono la facilità di individuazione dei propri diritti da parte dell'utenza.

   Più immediato è infatti definire gli standard in termini di giornate di calendario, anche se questo, generalmente, porta gli esercenti a definire tempi mediamente più lunghi, in modo da poter rispettare il livello anche durante particolari periodi (ad esempio duranti i mesi estivi o in occasione delle festività) in cui le capacità operative aziendali e le giornate lavorative disponibili sono ridotte. Per ovviare a tale inconveniente e mantenere l'immediatezza dello standard potrebbe essere sufficiente specificare lo standard come giorni di calendario e individuare i particolari periodi in cui il livello prestazionale è assicurato con un'ulteriore tolleranza.

   Pur con i limiti sopra esposti l'analisi delle carte ha evidenziato un'elevata difformità dei tempi in cui i diversi esercenti assicurano l'esecuzione dell'allacciamento. Nel campione si hanno valori che vanno dai 12 giorni di calendario agli 85 giorni, segno evidente che, a parte situazioni di differenza territoriale (ad esempio densità abitativa), talvolta alcuni esercenti sono stati eccessivamente ampi nella individuazione dei propri livelli.

2. I successivi due elementi indagati, ovvero le forme di accessibilità alle informazioni e il tempo di risposta a reclami scritti, sono stati analizzati per verificare quali strumenti e standard gli esercenti assicurano in tema di informazione all'utenza.

   Riguardo alle forme di accessibilità, l'organizzazione generalmente presentata nelle carte è costituita da alcuni uffici aperti al pubblico, diffusi nel territorio, e un numero telefonico gratuito a cui fa capo un ufficio centrale. Evidentemente tali strutture sono efficaci non solo se adeguatamente dimensionate, ma soprattutto se dotate di una flessibilità in grado di rendere la struttura medesima rispondente alle "punte" di richiesta di informazioni. Tale fenomeno è tanto più vero nelle strutture distribuite sul territorio che dividono l'utenza in tanti sub-bacini, visto che la flessibilità è ottenibile solo oltrepassate alcune soglie dimensionali. Ma, anche nel caso dei numeri verdi aziendali, la capacità del servizio di adeguarsi alle richieste di accesso è possibile esclusivamente se esiste un bacino di utenza di dimensioni cospicue, cosa che solo alcuni esercenti probabilmente hanno.

3. In merito ai tempi di risposta ai reclami scritti, le carte analizzate hanno dimostrato un certo livello di dispersione rispetto alla media, che si attesta intorno ai 30 giorni di calendario, dispersione comunque molto minore rispetto al caso del tempo di allacciamento.

4. Riguardo alla continuità dell'erogazione del servizio, le carte sono state analizzate in merito al tempo e modalità di preavviso per interventi programmati e alle caratteristiche del servizio emergenza e di pronto intervento. Il primo aspetto risulta particolarmente rilevante in quanto un'efficace comunicazione delle interruzioni, quando prevedibili, consente di ridurre enormemente il disagio all'utenza. Allorquando invece l'interruzione non è prevedibile risulta prioritario disporre di un adeguato servizio di pronto intervento in grado di valutare rapidamente le azioni da porre in essere per eliminare il disservizio. Se inoltre il medesimo si protrae nel tempo, è necessario attivare le procedure e gli strumenti di emergenza.

   In merito ai tempi di preavviso, questi sono generalmente compresi fra 48/24 ore antecedenti al probabile evento di sospensione del servizio. Alcune carte prevedono tempi maggiori (anche 7 giorni), altre intervalli minori. La giusta tempistica dipende prevalentemente dal mezzo di comunicazione utilizzato ma è da ritenersi che un'informazione attraverso i mezzi di comunicazione di massa (giornali, radio, televisioni) debba essere effettuata non precedentemente alle 48 ore ed entro 24 dall'evento. Tempistiche più ridotte possono essere utilizzate nel caso di comunicazioni effettuate con automezzi, mentre maggiori nel caso di affissione di cartelli e volantinaggio.

   I mezzi di comunicazione previsti nelle carte sono i più vari: oltre a quelli tradizionali della stampa, radio e televisione ve ne sono altri più particolari, soprattutto nelle realtà caratterizzate da una bassa densità abitativa, quali l'utilizzo di automezzi muniti di altoparlanti. Tutti possono essere usati efficacemente ma risulta particolarmente importante l'utilizzazione costante dei medesimi strumenti, in modo da creare una sorta di "abitudine" nell'utenza, che saprà quindi dove prestare la giusta attenzione al messaggio.

5. Riguardo alla attivazione del servizio di emergenza, soltanto poche carte riportano una trattazione dei tempi di attivazione di servizi sostitutivi dell'erogazione e altrettanto raramente sono specificati i tipi di servizi (turnazione, razionamento per fasce orarie, servizio autobotte, ecc). Entrambi i fenomeni limitano notevolmente l'efficacia delle carte su questo specifico argomento.

6. In merito al servizio di pronto intervento, in tutte le carte analizzate è specificato un numero telefonico, usualmente gratuito, al quale l'utenza deve segnalare eventuali disservizi riguardanti infrastrutture o manufatti. I tempi di primo intervento sono generalmente contenuti entro le quattro ore ma raramente è specificato in cosa si sostanzia tale intervento: se è esclusivamente la presa visione del disservizio o l'inizio delle operazioni di messa in sicurezza.

7. Le forme di valutazione del rispetto delle carte sono state analizzate sia verificando l'esistenza di rimborsi forfetari per mancato raggiungimento degli standard sia individuando i soggetti, interni o esterni alla struttura dell'erogatore, ai quali le carte affidano il compito di conciliazione o arbitrato allorquando vi sono controversie sull'effettivo rispetto della carta medesima.

   Riguardo ai rimborsi, questi sono quasi sempre forfetari (mediamente 25 euro) anche se talvolta il loro importo è incrementato in base ai giorni di ritardo. Molto raramente sono automatici, ovvero l'utente non deve fare richiesta per ottenere il rimborso ma questo è rilevato dallo stesso esercente. La necessità di attivare una procedura per richiedere l'accredito del rimborso limita moltissimo l'efficacia dei medesimi, disincentivandone la richiesta da parte dell'utente.

8. La verifica del rispetto della carta è usualmente considerata al momento della revisione della stessa, anche se talvolta è previsto di indirizzare gli utenti non soddisfatti a strutture aziendali interne (ufficio relazioni) o soggetti esterni. Tra i soggetti esterni solo in tre carte era presente il riferimento al Comitato, mentre più comunemente si rimanda ad associazioni dei consumatori o a difensori civici.

4.4.3 Le problematiche

La Direttiva e lo schema generale definiscono un dettagliato percorso per la specificazione e il miglioramento della qualità del s.i.i.. In estrema sintesi, come evidenziato nei paragrafi precedenti, il punto di partenza è la definizione, da parte dello stesso soggetto esercente, di alcuni livelli prestazionali che sono assicurati all'utenza.

Mentre il tipo di attività per la quale è garantito il livello viene stabilito dallo schema generale, il livello di prestazione (ad esempio il numero di giorni massimo per effettuare una certa attività richiesta dall'utenza) è scelto dallo stesso soggetto esercente.

Questa impostazione di "autodeterminazione" dei livelli prestazionali ha una sua logica esclusivamente se tali valori fungono da punto di partenza ovvero da iniziale specificazione dei diritti degli utenti.

Affinché si attivi un circolo virtuoso di miglioramento della qualità del s.i.i. è necessario che alla fase di definizione degli standard seguano altre attività altrettanto importanti, riguardanti:

- l'informazione sugli standard definiti,
- la verifica del rispetto degli standard,
- il miglioramento del livello degli standard o della capacità di loro raggiungimento.

Generalmente si assiste invece ad un utilizzo delle carte dei servizi soprattutto con un'ottica di diffusione dell'immagine aziendale, dando particolare enfasi all'illustrazione delle caratteristiche e funzioni svolte dall'erogatore. Tale impostazione non determina l'istaurarsi di canali di comunicazione bidirezionali fra il soggetto esercente e gli utenti, bensì consente il solo trasferimento di informazioni verso quest'ultimi.

Talvolta si assiste inoltre ad un semplice recepimento dello schema generale, senza introdurre le personalizzazioni che lo schema stesso consente, avvalorando ancor più l'impressione che l'individuazione dei diritti degli utenti nella carta dei servizi sia più un fatto formale che sostanziale. A tal proposito bisogna inoltre sottolineare che le delibere CIPE in materia tariffaria per i servizi acquedottistici negli ultimi anni hanno riconosciuto particolare importanza alla presenza della carta dei servizio, consentendo agli esercenti che ne erano provvisti di beneficiare di incrementi più marcati delle tariffe. Il riconoscimento della carta dei servizi nella metodologia tariffaria CIPE, se da un lato rende merito alla rilevanza dello strumento, può però aver incentivato gli esercenti a interpretare l'approvazione della carta più come un adempimento formale che non come il momento per rivedere le proprie politiche di tutela dell'utenza.

L'efficacia delle carte

Come suggerito in precedenza, una delle principali problematiche che scaturiscono dall'applicazione della normativa sulla carta del servizio riguarda l'efficacia della carta stessa.

La definizione dei livelli prestazionali previsti nella carta deve essere considerata come momento peculiare di individuazione, in maniera chiara e precisa, dei diritti dell'utenza riguardo ad alcune attività svolte dall'esercente ritenute particolarmente importanti da parte dell'utenza medesima.

Con la carta l'esercente deve impegnarsi a dare una chiara rappresentazione dei livelli di servizio che assicura alla propria utenza, iniziando un percorso di misurazione della propria capacità di rispettare gli impegni presi.

La capacità della carta di migliorare la qualità del s.i.i. percepita dall'utenza attiene, in primo luogo, all'individuazione dei livelli prestazionali specificati nella carta medesima. Definire livelli prudenziali, in linea con le tempistiche e modalità di erogazione dei servizi effettuate precedentemente, non consente assolutamente di imprimere alle competenti strutture aziendali quell'orientamento al miglioramento delle prestazioni che invece è alla base del processo virtuoso richiesto dall'introduzione della carta.

In secondo luogo la definizione di opportuni standard risulta inconcludente se degli stessi non è data adeguata informazione all'utenza. Definire i diritti senza darne informazione priva infatti di efficacia i diritti medesimi e rende vani gli ulteriori sforzi. In tali casi si assiste al totale svuotamento delle funzioni che la carta dei servizi dovrebbe svolgere.

Infine l'ulteriore elemento che influisce sulla idoneità della carta a migliorare la qualità consiste nella presenza di strumenti di verifica del rispetto degli standard e di monitoraggio dei risultati. L'esistenza di sistemi di archiviazione inerenti agli eventi per i quali la carta assicura il rispetto di livelli prestazionali è strettamente necessaria al fine di avere la percezione, a livello sia aziendale che extra-aziendale, della capacità di tenere fede agli impegni assunti e per consentire l'individuazione delle cause e delle necessarie azioni correttive.

La comunicazione dei contenuti

Uno degli aspetti nei quali il processo di adozione delle carte è sovente carente riguarda la capacità dei soggetti erogatori di stabilire canali di comunicazione con l'utenza, in primo luogo per la diffusione dei diritti presenti nelle carte.

Per ottenere adeguata promozione, le carte dovrebbero essere "veicolate" attraverso il coordinamento con soggetti (organismi pubblici, associazioni di categoria e a tutela dei consumatori) che, utilizzando la propria diffusione territoriale, consentano un'amplificazione delle informazioni e delle novità introdotte con l'adozione della carta.

Si rende infatti necessario procedere con una capillare informazione dei diritti stabiliti nelle carte, visto che spesso la loro applicazione rappresenta elemento di assoluta novità per gli utenti.

Inoltre la carta dei servizi difficilmente contiene tutte le informazioni relative all'erogazione dei servizi: deve soprattutto consentire all'utente di conoscere tutti i modi per accedere alle informazioni sui servizi e sui suoi diritti, dandone una rappresentazione dei più rilevanti.

Quindi la carta rappresenta un momento in cui il soggetto erogatore si "apre" all'utenza, definendo e semplificando i rapporti che i suoi uffici hanno con il pubblico.

Oltre alla comunicazione delle innovazioni introdotte con la carta e degli impegni assunti, è necessario stabilire un percorso di trasferimento inverso dell'informazione, ovvero dall'utenza al soggetto erogatore. In tal modo sarà possibile conoscere la reale percezione dell'utenza rispetto ai cambiamenti del s.i.i., la valutazione che questi danno e gli eventuali suggerimenti per risolvere le principali problematiche.

Solo in questo modo sarà possibile sviluppare efficacemente la carta del servizio, avendo cognizione delle aree d'eccellenza delle prestazioni aziendali e di dove invece gli impegni presi non sono stati adempiuti o lo sono stati in maniera parziale.

La revisione degli standard

La definizione dei livelli prestazionali rappresenta, come evidenziato precedentemente, un primo passo per il miglioramento del servizio.

A tale iniziale definizione dei livelli deve seguire, dopo un adeguato periodo di applicazione della carta, un'analisi dei risultati conseguiti e dei possibili cambiamenti di cui la carta potrebbe essere oggetto. Infatti il mantenimento dei livelli iniziali è sintomatico della difficoltà del soggetto erogatore a rispettare gli impegni presi o della volontà di non trasferire agli utenti ulteriori miglioramenti nella qualità del servizio.

Per tali motivi nella carta del servizio deve essere prevista la procedura per la revisione dei livelli definiti ovvero la periodicità e le modalità in base ai quali si perviene ad un giudizio sul rispetto degli standard e sulla loro revisione.

In altre parole, al fine di conseguire continui miglioramenti alla qualità del servizio, è necessario che il soggetto erogatore assuma nella carta del servizio precisi impegni anche in merito alla individuazione dei soggetti chiamati a verificare il rispetto degli standard e alla periodicità con la quale i livelli prestazionali sono oggetto di aggiornamento.

Purtroppo invece si assiste spesso alla mancanza di tali obblighi nelle carte dei servizi, con la conseguenza che le stesse non sono oggetto né di verifica né, tanto meno, di revisione. In tali casi si annulla il circolo virtuoso dei miglioramenti della qualità del servizio e si assiste ad un rapido deteriorarsi dell'effettiva applicazione della carta.

4.4.4 Conclusioni

Alla luce delle problematiche evidenziate nel paragrafo precedente l'applicazione della carta del servizio nel settore del s.i.i., pur essendo importante momento di individuazione della politica di tutela degli utenti, risulta essere caratterizzata da alcuni aspetti negativi che, nell'attuale fase di completamento della riforma prevista dalla legge 36/94, potrebbero comportare sfavorevoli ripercussioni sull'utenza.

In particolare il passaggio, previsto nella riforma, dalla quasi esclusiva gestione diretta dei servizi da parte di soggetti pubblici (le amministrazioni comunali e le loro aziende operative) alla gestione effettuata da aziende parzialmente o totalmente private comporta la necessità di rivedere il processo di definizione delle carte dei servizi.

Il progressivo abbandono della gestione pubblica dei servizi richiede sempre più lo sviluppo di forme di tutela dell'utenza ottenute mediante l'individuazione dettagliata dei diritti di quest'ultima nei confronti degli esercenti.

I soggetti pubblici dovranno quindi ampliare l'attività di regolazione, includendo in essa anche la definizione dei livelli minimi della qualità del servizio fornito agli utenti, attraverso una loro puntuale previsione nella carta del servizio.

Contemporaneamente si rende necessaria un'opera di verifica del rispetto degli impegni assunti e di modifica degli stessi in base ai risultati raggiunti.

Il primo aspetto che merita un'approfondita revisione riguarda la cogenza della carta dei servizi, visto che, come evidenziato precedentemente, molto spesso l'adozione della carta è assunta più come un obbligo formale che sostanziale.

Al fine di evitare che la carta dei servizi sia esclusivamente uno strumento di comunicazione aziendale, appare necessario prevedere che la stessa faccia parte integrante del contratto di servizio fra l'ente pubblico titolare delle infrastrutture e colui che riceve la gestione del servizio.

Attraverso il contratto di servizio non solo quindi dovrebbero essere disciplinati i diritti e doveri dei contraenti ma, visto che l'oggetto del contratto attiene all'erogazione di un servizio a terzi, anche le caratteristiche salienti delle modalità di erogazione, attraverso una puntuale rappresentazione dei diritti nella carta della Qualità del Servizio.

L'individuazione degli standard dovrebbe tenere conto sia dei livelli di qualità di partenza che degli impegni economici previsti nei Piani d'ambito per il miglioramento della struttura aziendale e della sua efficienza. Appare, infatti, evidente che la definizione di tali livelli prestazionali richiede una notevole capacità di stima delle capacità aziendali da parte sia dell'ente concedente che del futuro gestore del servizio: non potrà quindi che risultare da una fase di confronto nella quale la definizione dei livelli sarà parte integrante dell'individuazione dei generali obiettivi di miglioramento del servizio richiesto al futuro esercente.

Nel contratto di servizio non solo deve quindi essere esplicitata una prima versione della carta della Qualità del Servizio ma anche le procedure che definiscono:

- l'approvazione e l'entrata in vigore della carta;
- il controllo del rispetto degli standard;
- le sanzioni in caso di mancato adempimento agli obblighi assunti;
- la pubblicizzazione dei risultati raggiunti;
- la revisione degli standard.

Appare, infatti, necessario che siano definite le modalità in base alle quali si perviene all'individuazione dei livelli prestazionali, si controlla il rispetto degli impegni assunti e si giunge, su tali dati, ad una revisione degli stessi.

Oltre al livello degli standard l'ente concedente deve individuare, nel contratto di servizio, le linee generali delle metodologie di registrazione degli eventi che sono soggetti a tali standard e le procedure di comunicazione delle informazioni, sintetiche o di dettaglio, riguardanti il rispetto degli impegni presi.

È, infatti, rilevante che i livelli garantiti siano costantemente monitorati per verificare l'effettiva corrispondenza dei comportamenti aziendali rispetto alle promesse contenute nella carta della Qualità dei Servizi. Gli enti concedenti devono, infatti, avere gli strumenti per verificare inadempienze, prevedendo penalizzazioni nel caso in cui venga verificata l'effettiva non corrispondenza dei comportamenti aziendali rispetto a quanto specificato nella carta.

Inoltre il contratto di servizio deve specificare la periodicità con la quale il soggetto esercente procede a pubblicizzare i dati e la periodicità con la quale l'ente concedente, a seguito di confronto con il soggetto esercente, procede a modificare gli standard.

Un ulteriore aspetto riguarda l'intervento di altri soggetti nel processo di definizione e revisione della carta della Qualità dei Servizi.

Appare, infatti, proficuo che tanto nella fase di predisposizione dei livelli prestazionali che nella verifica del loro rispetto, un ruolo particolare sia assicurato alle associazioni a tutela dell'utenza. Non solo perché in questo modo viene data "voce" al punto di vista dell'utenza ma anche perché, coinvolgendo le associazioni dei consumatori, tutti gli utenti siano consapevolmente informati su quali sono i livelli prestazionali garantiti dal soggetto esercente.

Il ruolo delle associazioni dei consumatori potrebbe, infatti, essere duplice. Quali rappresentanti dei consumatori le associazioni potrebbero esprimere il punto di vista degli utenti, evidenziando particolarità nel processo di definizione delle carte che altrimenti non riceverebbero il giusto peso. Inoltre sarebbero in grado di raccogliere i giudizi degli utenti sulle reali capacità della carta di migliorare il s.i.i..

Infine, inserite in un contesto istituzionale di collaborazione con gli enti concedenti del servizio, le associazione dei consumatori, alla stregua di altre strutture diffuse sul territorio, potrebbero consentire una migliore diffusione della nuova definizione dei diritti presente nella carta della Qualità dei Servizi.

È quindi opportuno che nel processo di scelta del soggetto gestore gli enti concedenti valutino dettagliatamente tali aspetti vista la rilevanza che la carta della Qualità dei Servizi riveste riguardo ai diritti dell'utenza.

5 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.

Il capitolo espone e commenta l'evoluzione normativa del periodo, valuta i connessi problemi interpretativi, l'impatto del QCS e della disciplina tariffaria del CIPE nella politica di avvicinamento al s.i.i., ed affronta alcuni problemi attuali e prospettici di gestione, in particolare la revisione del metodo tariffario.

5.1 L'evoluzione della normativa

5.1.1 La situazione a giugno 2003

La precedente Relazione, facendo il punto sulla situazione e le tendenze in atto a giugno 2003, commentava i seguenti atti e fatti:

1. il vigente art. 35 della Finanziaria 2002 (legge 448/2001), che aveva introdotto il principio della possibile separazione tra gestione delle reti e gestione del servizio e, soprattutto, il principio della gara come unico strumento a regime per l'affidamento in concessione del servizio idrico integrato, prevedendo peraltro un lungo periodo di proroga delle esistenti gestioni date con affidamento diretto nonché la possibilità di nuovi affidamenti diretti per un periodo transitorio;
2. la controversia in corso con la Commissione delle Comunità Europee in merito ai preesistenti affidamenti diretti e a quelli previsti in via transitoria dal citato art. 35 [31]
3. la circolare 18.3.03 del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio che sottolineava il divieto di separare nel settore idrico la gestione delle reti da quella del servizio (ricordando che tale separazione era prevista nell'art. 35 solo qualora non diversamente disposto dalla legge di settore) e ricordava l'inapplicabilità al servizio idrico integrato della disposizione del comma 13 dell'art.35 (che prevedeva la costituzione di una società proprietaria delle reti e la corresponsione alla stessa, da parte del gestore, di un canone di concessione);
4. il progetto di legge delega del Governo, all'epoca in discussione alla Camera dopo l'approvazione al Senato, che prometteva di sciogliere i nodi normativi in linea con il pensiero della Commissione delle Comunità Europee[32], prevedendo:
   - la scadenza al 31.12.06, e quindi ravvicinata rispetto alla previsione dell'art.35, degli affidamenti diretti esistenti, salvo poche eccezioni;
   - l'abrogazione del comma 5 dell'art.35 e quindi la scomparsa degli affidamenti diretti transitori ivi contemplati;
   - la riaffermazione della scelta nazionale a favore dell'erogazione dei servizi affidata mediante procedura ad evidenza pubblica;

---

[31] Si veda la lettera al Presidente Berlusconi della Commissione delle Comunità Europee 26.6.2002, che richiamava la precedente lettera di messa in mora inviata al Governo italiano l'8.11.2000.

[32] "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).

- la restrizione dell'affidamento diretto, ricondotto ai termini rigorosi previsti dalla Commissione delle Comunità Europee per il c.d. affidamento *in house*, quale possibile forma di assegnazione della gestione delle reti e degli impianti (non del servizio);
- la priorità della disciplina di settore nelle questioni applicative e procedurali (conferendo un carattere residuale all'art. 35, in particolare riguardo ai criteri di svolgimento e di aggiudicazioni della gara, da considerarsi quindi definiti solo dal regolamento emesso con D.M. 22.11.2001 del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio);
- il conferimento di fatto di un ampio potere regolamentare ai Ministri e agli altri soggetti competenti, chiamati ad emanare linee di indirizzo attraverso provvedimenti o circolari.[33]

5.1.2 Il decreto 269/2003 e la legge350/2003 (Finanziaria 2004)

Lo scenario appena descritto ha subito un radicale mutamento con il decreto legge 30 settembre 2003 n. 269 "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", convertito nella legge 24 novembre 2003 n. 326. L'art. 14 di tale decreto, se da un lato attribuisce subito valore normativo ad alcune previsioni del progetto di legge delega, prima fra tutte la scadenza al 31.12.06 di quasi tutte le gestioni ottenute per affidamento diretto, dall'altro lato allarga le possibili modalità dell'affidamento.

Accanto alla gara, infatti, il decreto reintroduce la società mista – già contemplata nella legge 140/92 sugli enti locali e quindi dalla legge di riforma 36/94 che ad essa faceva riferimento – e introduce altresì, per la gestione del servizio e non solo delle reti e impianti (come contemplato nel progetto di legge delega), l'affidamento diretto nei termini individuati dalla Commissione delle Comunità Europee.

A distanza di pochi mesi il legislatore è nuovamente intervenuto sul tema con la Finanziaria 2004 (legge 24 dicembre 2003, n.350), che all'art. 4, comma 234, introduce due norme importanti:

- la prima (comma 234, lettera *b)*) salva dalla cessazione precoce, prevista al 31.12.2006, "le concessioni affidate alla data del 1° ottobre 2003 a società già quotate in borsa e a quelle da esse direttamente partecipate a tale data a condizione che siano concessionarie esclusive del servizio, nonché a società originariamente a capitale interamente pubblico che entro la stessa data abbiano provveduto a collocare sul mercato quote di capitale attraverso procedure ad evidenza pubblica";

- la seconda (comma 234, lettera *c)*)consente alle società affidatarie dirette, la cui concessione scade (ai sensi delle nuove disposizioni) a fine 2006, di partecipare alla prima gara relativa ai servizi da esse forniti.

---

[33] A latere la Relazione dell'anno scorso ricordava anche:
- la modifica, avvenuta con D.M. 16.4.03 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio,di un parametro del regolamento della gara ex D.M. 21.11.2001 che tendeva, per il poco che contava, ad allargare l'apertura al mercato;
- l'importante D.M. sulle acque reflue 12 giugno 2003, con cui il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio dettava norme tecniche per
  - riutilizzare tali acqua negli usi non potabili.
  - limitare il prelievo di acque superficiali e sotterranee;
  - ridurre l'impatto degli scarichi sui corpi idrici ricettori.

5.1.3 La vigente disciplina (nuovo art. 113 del D. Lgs.267/2000)

Il risultato di questo accidentato percorso normativo è costituito dal novellato art. 113 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali". Esso detta disposizioni in tema di "Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" e si configura in termini ben diversi sia dalle originarie formulazioni sul tema indicate dalla legge 36/94, sia dalle caduche novità introdotte dall'art. 35 della finanziaria 2002[34].

Con riferimento al servizio idrico integrato, nel quale la gestione delle reti non può essere disgiunta da quella del servizio, la nuova disciplina può essere sintetizzata, nei punti fondamentali, come segue.

L'erogazione del servizio

Comma 5 *"L'erogazione del servizio avviene secondo le discipline del settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con riferimento alla titolarità del servizio:*

a) a società di capitali individuate mediante procedure ad evidenza pubblica;

b) a società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;

c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale esercitino sulla 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."

La scadenza delle concessioni rilasciate senza gara

Comma 15-bis: "*...le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2006, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante*".

Sono escluse dalla cessazione: 1) le concessioni affidate a società a capitale misto, con socio privato scelto mediante gara; 2) quelle affidate alle società interamente pubbliche di cui al precedente comma 5.lett.c); 3) "*le concessioni affidate alla data del 1° ottobre 2003 a società già quotate in borsa o a loro partecipate alla stessa data a condizione che siano concessionarie esclusive del servizio, nonché a società originariamente a capitale interamente pubblico che entro la stessa data abbiano provveduto a collocare sul mercato quote di capitale attraverso procedure ad evidenza pubblica, ma, in entrambe le ipotesi indicate, le concessioni cessano comunque allo spirare del termine equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure di evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva qualora la stessa risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati dal gestore*".

La proroga delle concessioni rilasciate senza gara

---

[34] Merita di essere ricordato il diverso lessico dell'intitolazione, che sottintende un diverso ambito applicativo delle norme:il titolo dell'art. 35 della legge 448/2001 considerava i servizi a rilevanza industriale, laddove il nuovo testo considera i servizi di rilevanza economica.

Il comma 15-*ter* prevede la proroga, rispetto al termine del 31.12.2006, di un anno o, al massimo, di due quando, entro il 31.12.2005, ci sia, rispettivamente, il raddoppio del bacino di utenza o l'estensione del servizio all'intera provincia o all'intero ambito territoriale ottimale: il differimento è concesso, previo accordo, raggiunto caso per caso, con la Commissione Europea.

Il divieto di partecipare alle gare

Il combinato disposto del comma 6 e del comma 15-*quater* prevede che le società concessionarie in forza di affidamenti diretti o, comunque, di procedure non ad evidenza pubblica siano escluse, a far data dal 1° gennaio 2007, dalle gare per l'erogazione del servizio, salvo che si tratti di gara per i servizi da esse forniti.

Con successivo regolamento il Governo definirà "*le condizioni per l'ammissione alle gare di imprese estere o imprese italiane che abbiano avuto all'estero la gestione del servizio senza ricorrere a procedure ad evidenza pubblica, a condizione che, nel primo caso, sia fatto salvo il principio di reciprocità e siano garantiti tempi certi per l'effettiva apertura dei relativi mercati*".

5.2 Problemi interpretativi e controversie attuali

La nuova disciplina, dettata tra settembre e dicembre 2003, ha suscitato contrastanti commenti: chi ha applaudito l'abbandono della linea rigida della gara, che dimostrava di non essere recepita dalla maggioranza degli enti locali, e chi ha lamentato la resa nella battaglia per la modernizzazione del settore dei servizi pubblici, visto come ultimo e costoso residuo dello "Stato produttore" contro la dominante teoria dello "Stato regolatore e controllore". Si tornerà sull'argomento.

Appariva invece diffusa la speranza che le nuove regole riuscissero comunque a sanare la forte conflittualità che aveva caratterizzato il periodo tra novembre 2001 e settembre 2003. A parte i ricorsi del Comitato contro le Autorità d'ambito che avevano continuato a effettuare affidamenti diretti, occorre ricordare: a) il ricorso dello Stato alla Corte Costituzionale contro la Regione Emilia Romagna che aveva mantenuto, nella propria legge regionale, proroghe per gli affidamenti esistenti più lunghe di quelle contemplate nella legge nazionale e aveva previsto, accanto alla gara, la possibilità di avvalersi dell'affidamento diretto 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"; b) i ricorsi di alcune regioni alla Corte Costituzionale contro il Governo per lesione delle competenze regionali in materia di servizi pubblici locali, sancite dal nuovo Titolo V della Costituzione; c) il conflitto con la Commissione delle Comunità Europee (la quale non ha ancora formalmente chiuso il contrasto sollevato con le lettere di messa in mora del novembre 2000 e del giugno 2002).

Sperando che davvero siano superati i contrasti maggiori, c'è tuttavia il timore di altre controversie, a causa dei molteplici contrasti e dei forti dubbi interpretativi che ora si passa ad esporre.

5.2.1 La sanatoria per il passato

Per quanto riguarda il passato, non sembrano porsi dubbi interpretativi sulla salvezza accordata agli affidamenti effettuati a favore di società che risultino quotate in borsa entro il 1° ottobre 2003. Circa gli altri casi di concessioni non rilasciate mediante gara,

il Consiglio di Stato[35] ha esplicitamente sentenziato, a proposito del sopra citato comma 15 *bis* del novellato art. 113 del D. Lgs. 267/2000, che "si tratta, al di là di ogni ragionevole dubbio, di una norma di salvezza destinata a conferire legittimità a provvedimenti posti in essere sotto il vigore di una diversa disciplina". Tale "efficacia retroattiva" copre, nel giudizio del Consiglio di Stato, ambedue le modalità di affidamento considerate in detto comma: 1) le concessioni affidate a società a capitale misto, con socio privato scelto mediante gara; 2) quelle affidate alle società interamente pubbliche che abbiano i citati requisiti dell'affidamento *in house.*

È un'affermazione importante, ma non risolutiva. Rimane, infatti, da decidere quando la casistica concreta del passato sia riconducibile alle due fattispecie astratte appena citate, le quali non sono libere da problemi interpretativi.

5.2.2 Il caso della società mista

Anche volendo ignorare il contenzioso passato (la società mista con il socio privato scelto mediante gara doveva esistere prima di ricevere l'affidamento o poteva configurarsi anche come evoluzione prestabilita di una società pubblica affidataria diretta che si apriva successivamente al socio privato scelto mediante gara?), potrebbe riproporsi un contenzioso nuovo con la Comunità Europea.

Fonti governative sostengono, ufficiosamente, che tale soluzione è stata concordata con la Commissione delle Comunità Europee. È da temere tuttavia che la concordia nasconda delle ambiguità perché, sempre in via ufficiosa, pare che la Commissione consideri tale soluzione mista come una variante della gara (si fa la gara per il gestore, il quale ha poi l'obbligo di associare soci pubblici anche in maggioranza)[36]. È, però, probabile che gran parte degli ambiti pretenderà che anche il Governo veda tale formula come la nuova versione del classico affidamento diretto a società mista, in cui il socio deve sì avere le caratteristiche del socio industriale – portatore di capacità gestionali e detentore di un pacchetto azionario non irrilevante – ma restando pur sempre socio in un affidamento diretto alla società pubblica e non già affidatario sostanziale.

C'è quindi forte attesa delle linee di indirizzo che le autorità competenti devono emanare in materia secondo l'esplicita previsione delle stesso comma 5 del novellato art. 113.

Sul tema si profila, poi, un intervento correttivo che potrebbe condurre a ricomprendere il tema nell'ambito di una specifica direttiva Comunitaria sul partenariato pubblico e privato, come si dirà più avanti commentando il Libro Verde sul partenariato della Commissione.

---

[35] Consiglio di Stato, Sez, V, 19/2004 n. 679 concernente l'appello della Lupia Servizi S.p.A. contro la s.r.l. Monteco.

[36] Si consideri al riguardo la seguente dichiarazione di Marco Giorello, della DG Mercato interno della Commissione: "Privatizzare non significa liberalizzare, e quindi se l'oggetto della gara è semplicemente quello di vendere delle azioni, questa gara sarà sì un "*beauty contest*" finalizzato ad aprire il capitale di una società pubblica, ma non potrà valere in nessun caso come affidamento di un appalto o di una concessione nel rispetto delle regole comunitarie. La prospettiva corretta, a mio parere, è quella di far sì che le gare per la scelta del socio privato siano configurate, in realtà, come vere e proprie gare per l'affidamento del servizio. In questa prospettiva l'acquisto delle azioni della società pubblica diventa più che altro una condizione di esecuzione del contratto, non l'oggetto della messa in concorrenza, ma semplicemente la forma attraverso la quale l'amministrazione pubblica chiede al soggetto privato di gestire e di assicurare l'erogazione di un dato servizio pubblico. Se la problematica della gara per la scelta del socio privato delle società miste viene inquadrata attraverso questa prospettiva, io credo che sia possibile arrivare a contemplare anche questa possibilità di affidamento degli appalti e delle concessioni che, a prima vista, sembrerebbe invece esclusa dal diritto comunitario". Cit. M. Giorello, "Diritto comunitario ed apertura del mercato dei servizi di pubblica utilità", in Federgasacqua, *Liberalizzazione e privatizzazione nei servizi idrici*, Atti della conferenza di Trieste 24-26 sett.2003, pp. 49-52 (citaz. P.52).

5.2.3 Il caso dell'affidamento in house

Ulteriori difficoltà nascono in relazione all'affidamento *in house* (attualmente previsto dalla legislazione nazionale). Si è già detto che, in ossequio alle richieste comunitarie, la norma prevede, in aggiunta alla piena titolarità pubblica del capitale sociale, che la società sia pienamente controllata dagli enti locali (oltre che caratterizzata da attività prevalentemente locale). Si tratterebbe, in buona sostanza, di tornare ad una specie di azienda municipalizzata in versione societaria e al servizio di una pluralità di enti locali. Lo dice lo stesso Consiglio di Stato quando prova a far emergere le implicazioni della nota sentenza Teckal della Corte di Giustizia Europea, richiamata dalla Commissione delle Comunità Europee nella propria lettera 26.6.02 di messa in mora del Governo Italiano. Scrive, infatti, il Consiglio di Stato, Sez. V, nella sentenza 22.4.04 n. 2316: "La Commissione sembra alludere, quindi, ad un fenomeno giuridico assimilabile a quello delle aziende municipalizzate di cui al R.D. 5 ottobre 1925 n. 2578, nel quale si istituiva un nuovo soggetto, con capacità giuridica propria e propri organi, sottoposto peraltro a penetranti poteri di vigilanza da parte dell'Amministrazione (art. 16 e ss. R.D. n. 2578/1925). Tale esperienza, d'altra parte, era caratterizzata dall'obbligo dell'azienda di svolgere la propria attività mediante contratti, scegliendo il contraente con procedure ad evidenza pubblica (art. 57 e ss. Del Regolamento di cui al D.P.R. 4 ottobre 1986 n.902)".

Ma è difficile che tali enti e le società accettino una simile impostazione (o meglio involuzione) che equivarrebbe ad annullare tutto il lungo cammino sin qui percorso per dare più efficienza alla gestione dei servizi pubblici locali. Sono quindi prevedibili forti pressioni affinché il Governo accetti, e faccia accettare alla Commissione delle Comunità Europee, l'idea che la proprietà pubblica del capitale sociale, accanto al carattere prevalentemente locale dell'attività, basti a configurare l'affidamento *in house*[37].

Rivelatrice dei problemi interpretativi in questione è la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato. Nella citata sentenza in tema di sanatoria degli affidamenti diretti effettuati in passato (Sez. V, sentenza 19.2.04 n.679) il Consiglio sembrava avvalorare l'interpretazione "permissiva" invocata dagli enti locali. Il caso esaminato riguardava l'affidamento diretto, da parte di un Comune, di un servizio pubblico locale di rilevanza industriale a una S.p.A. interamente pubblica: affidamento ritenuto illegittimo dal T.A.R. della Puglia (sentenza 20.2.03, n.490) in vigenza dell'art. 35 della legge 448/01 che imponeva la gara, ma sanato in appello, un anno dopo, dal Consiglio di Stato che ha riconosciuto in esso la fattispecie dell'affidamento *in house* (nel frattempo legittimato dal richiamato D. Lgs. 269/03). Orbene, nel dichiarare tale sanatoria, il Consiglio di Stato non procedeva ad alcun approfondimento della condizione del penetrante controllo da parte del Comune concedente; e ciò induceva molti osservatori a ritenere che per riconoscere l'esistenza di tale controllo bastasse al Consiglio di Stato la proprietà interamente pubblica della società.

---

[37] Appare illuminante la seguente dichiarazione dell'Avv. Alessandro Antichi, sindaco di Grosseto e presidente della Commissione Servizi Pubblici Locali dell'ANCI nazionale: "Sappiamo bene, noi sindaci, che un controllo effettivamente pregnante sugli organismi formalmente terzi, come possono essere le società erogatrici dei servizi, è di fatto più stringente di quello che abbiamo sui nostri dirigenti, i quali ce li troviamo in un Comune perché hanno vinto un concorso, sono a capo di una struttura che risponde a loro e obiettivamente per noi è molto più facile governare attraverso le partecipate che non attraverso l'apparato dei dirigenti. Questo tanto per dirvi che questo è un mondo in cui è difficile avere degli schemi che poi rispondono esattamente alla realtà. E questo spiega tante cose che succedono e anche questa mania dei sindaci di moltiplicare i soggetti formalmente esterni all'amministrazione che poi in realtà non sono altro che strumenti di amministrazione". Cit. A. Antichi, "Il ruolo dei sindaci alla luce del nuovo art. 35 della L. 448/01", in Federgasacqua, *Liberalizzazione e privatizzazione nei servizi idrici*, Atti della conferenza di Trieste 24-26 sett.2003, pp. 69-71 (citaz. p.69).

Dopo poco, tuttavia, il Consiglio di Stato si è trovato costretto ad affrontare esplicitamente la questione (Sez. V, sentenza 22.4.04 n.2316)a seguito di appello avverso la sentenza del T.A.R. del Trentino Alto Adige, sezione di Bolzano n. 211 del 20.5.03. La decisione appellata legittimava l'affidamento diretto, da parte del Comune di Bolzano, della gestione di parcheggi ad una società interamente pubblica: il T.A.R., nel dichiarare che in simile affidamento ravvisava la fattispecie di "*in house providing*", si dimostrava ben conscio della condizione del controllo "analogo a quello esercitato sui propri servizi" richiesta dalla nota sentenza della Corte di Giustizia Europea sul caso Teckal, ma affermava che tale condizione era, nel caso in questione, garantita dal possesso pubblico del 100% del capitale sociale. Di conforto al T.A.R. vi era anche la normativa regionale in materia: le norme della Regione Trentino-Alto Adige (art. 44 della l.r. 4.1.93 n.1, nel testo sostituito dall'art. 10, comma 1, della L.R.23.10.98 n.10) consentono infatti l'affidamento diretto del servizio pubblico ad una società per azioni, o a responsabilità limitata, alla condizione che via sia "influenza dominante pubblica" (art.44 cit. comma 6, lettera b)). Ciò si verifica, secondo la citata legge, quando i comuni "detengono un numero di azioni tale da consentire di disporre della maggioranza dei diritti di voto nell'assemblea ordinaria, ovvero quando lo statuto della società preveda il diritto di nominare più della metà dei membri del Consiglio di Amministrazione, sempre che il Comune detenga il venti per cento del capitale" (comma 10).

I motivi d'appello, peraltro, riguardano proprio la considerazione che la legge regionale e la sentenza del T.A.R. non siano compatibili con i principi del Trattato dell'UE. Il Consiglio di Stato pare condividere tali dubbi e, inoltre, li estende alla legge dello Stato nella nuova versione che ha introdotto la fattispecie dell'affidamento *in house*. Scrive precisamente il Consiglio: "L'affidamento diretto a società per azioni, del tutto autonome, salvo l'esercizio dei poteri propri del possessore della maggioranza delle azioni, secondo le norme del diritto commerciale comune, sembra esporre la gestione delle pubbliche risorse a procedure diverse da quelle destinate a garantire una crescita del mercato interno, l'economia nelle spese e il vantaggio per l'utenza... Si riscontra un impiego sempre più frequente della detta deroga, e ciò comporta la sottrazione di aree assai ampie di attività economiche all'iniziativa imprenditoriale privata, in contrasto con la stessa ragion d'essere dell'Unione Europea". Il Consiglio di Stato ha, pertanto, sospeso il giudizio e rimesso gli atti alla Corte di Giustizia della Comunità Europea "...ai fini della pronuncia pregiudiziale sul seguente quesito: se è compatibile col diritto comunitario, in particolare con la libertà della prestazione di servizi, il divieto di discriminazione e l'obbligo di parità di trattamento, trasparenza e libera concorrenza, di cui agli art. 12, 45, 46, 49 e 86 del Trattato, l'affidamento diretto....ad una società per azioni a capitale interamente pubblico, ai sensi dell'art. 44, comma 6, lett. b) della legge della Regione Trentino-Alto Adige...".

5.2.4 Il caso della gara: criteri di ammissibilità e di aggiudicazione

L'affidamento del servizio mediante gara (o il conferimento della titolarità del servizio, come si legge nel novellato art. 113, comma 5, punto a) del D. Lgs. 267/2000, che è espressione giudicata impropria da chi ritiene che la titolarità non possa non appartenere agli enti locali e che ad essi debba rimanere) solleva problemi interpretativi nel campo dei servizi idrici soprattutto in relazione al rapporto tra le disposizioni di tale legge e il Regolamento per la gara emanato dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio con DM 22.11.01 in esecuzione dell'art. 20 della legge 36/94.

L'accesso alla gara

Per quanto riguarda l'accesso alla gara, l'art. 113 prevede che l'affidamento possa essere effettuato solo ad una società di capitali. Il Regolamento prevede, invece, l'ammissibilità alla gara di molti soggetti, tra cui persone fisiche, consorzi, Geie. La dottrina prevalente sostiene che, dato l'interesse generale a sviluppare la concorrenza, sia da mantenere l'accesso allargato previsto dal Regolamento, ponendo il vincolo che il soggetto vincitore si trasformi in società di capitali prima di ricevere l'affidamento. È auspicabile che le autorità competenti, nell'emanazione degli attesi atti di indirizzo, facciano propria tale tesi, data la ragionevolezza della stessa.

I criteri di aggiudicazione

Per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione, sono già state messi in evidenza nella Relazione al Parlamento per l'anno 2001 analogie e differenze tra i criteri dell'art.113, che riproducono quelli introdotti con l'art. 35 della legge 448/2001 (Finanziaria 2002), e quelli del Regolamento. Si richiamano i punti essenziali del confronto.

Il comma 7 dell'art.113 afferma che la gara *"è aggiudicata sulla base del miglior livello di qualità e sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio, dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento della rete e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale"*.

Il D.M. all'articolo 8, comma 1, prevede invece i seguenti criteri di aggiudicazione:

a) *rispetto e salvaguardia dell'ambiente, ovvero riduzione dell'impatto ambientale al livello più basso possibile, nonché il miglioramento delle condizioni di sicurezza degli impianti, del lavoro e del servizio;*

b) *miglioramenti del piano economico-finanziario relativo ai servizi oggetto della concessione, quale risulta dalla specificazione dei costi operativi e dei costi di investimento e delle connesse ricadute sulla tariffa reale media, per l'ambito considerato, nel rispetto dei vincoli introdotti dal metodo normalizzato. Il miglioramento consiste nella riduzione del valore attuale delle entrate tariffarie di tali servizi per la durata della concessione, secondo le modalità previste dall'allegato C, punto 3). In caso di offerte anormalmente basse si applica l'art. 25, del D. Lgs. 17 marzo 1995, n.158;*

c) *anticipazione del raggiungimento o miglioramento degli standard previsti dal Piano d'ambito sulla base di quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 marzo 1996, all.8, considerando anche eventuali miglioramenti della qualità del servizio;*

d) *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;*

e) *capacità tecnico-organizzativa del soggetto concorrente e della struttura che verrà adibita alla gestione. Tale capacità è valutata mediante indicatori e documenti specificati nel bando e di preferenza desunti dall'allegato* D.

Al di là delle forme lessicali leggermente diverse, è indubbiamente identica la posizione circa gli aspetti di qualità, di sicurezza, di convenienza tariffaria. E tuttavia non è assicurata nell'applicazione dell'art. 113 quella ponderazione dei criteri che caratterizza il D.M., in cui il criterio della minimizzazione della tariffa deve pesare non meno di tutti gli altri messi assieme. Non dovrebbe peraltro essere difficile ottenere per il servizio idrico integrato, in sede di definizione delle linee di indirizzo, un rinvio

all'anzidetta regola del D.M., visto che si tratta di una specificazione quantitativa compatibile con il dettato dello stesso art.113.

Le differenze più rilevanti sono di tipo concettuale. Certamente manca nell'art.113 ogni preoccupazione per il personale delle gestioni preesistenti, che configura al contrario un distinto elemento di valutazione nel D.M.. Viceversa, c'è nell'art.113 un'esplicita considerazione dell'innovazione tecnica e gestionale, che non è invece contemplata nel D.M. E infine, e forse più importante, c'è un diverso modo di configurare i ruoli nei confronti dell'investimento. Il D.M. rinvia al binario obbligato del Piano d'ambito, con la possibile introduzione successiva di varianti. L'art.113 induce a ritenere che siano i concorrenti a presentare, per essere su di essi giudicati, "i Piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione", mentre spetta all'Autorità di settore o, in mancanza di essa, agli enti locali (nel nostro caso, all'ATO), definire "gli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza".

Ciò premesso, occorre fare attenzione all'aggiunta al nuovo art. 113 rispetto al testo emanato con la Finanziaria 2002. Si dice, infatti, che "le previsioni di cui al presente comma", concernenti, appunto, i criteri di aggiudicazione, "devono considerarsi integrative delle discipline di settore".

Si potrebbe dedurre che ciò che esiste nel Regolamento e non nell'art. 113 resta valido (esempio: rimane il criterio del trattamento del personale preesistente) e che d'altra parte il bando di gara dovrà recepire il criterio nuovo dell'innovazione tecnologica e gestionale.

Ma questa logica dell'integrazione non basta a risolvere il dilemma scaturente dal contrasto. E' il caso del Piano su cui si effettua la gara, unico per il Regolamento e aperto a varianti fin dall'origine nell'art. 113: quale impostazione prevale? Se si ritiene che debba prevalere l'art.113, potrebbe essere adeguata la previsione di un Piano d'ambito predisposto dall'Autorità d'ambito, con la possibilità per i concorrenti di presentare fin dall'origine varianti allo stesso?

La gara per la scelta del socio privato

Si è sin qui parlato della gara per il conferimento della titolarità del servizio. L'art. 113, comma 7, parla tuttavia della "gara di cui al comma 5", e in quest'ultimo comma si parla negli stessi termini (gara con procedura ad evidenza pubblica) sia per il conferimento della titolarità del servizio sia per la scelta del socio privato nelle società miste. Sembrerebbe che il legislatore ritenesse applicabili alla gara per il socio tutti e solo i criteri enunciati a proposito della gara per il servizio; e in tal senso l'approccio sarebbe congruo con l'impostazione della società mista invocata ufficiosamente dalla Commissione Europea, e già ricordata, secondo cui il socio privato è l'affidatario sostanziale del servizio, che assume il vincolo di inserire nel capitale gli enti pubblici. Ma si è sottolineato come non sia tale la posizione dei Comuni, il cui approccio è chiaramente deducibile da tutti i casi sin qui noti di gara per il socio privato, analizzati nella nostra Relazione al Parlamento dell'anno scorso (pp. 98-104): casi che vedono al primo posto tra i criteri di aggiudicazione quello, non contemplato né nell'art. 113 né nel Regolamento, del prezzo che l'aspirante socio privato offre per entrare in società. Come si è più volte chiarito nelle passate Relazioni al Parlamento, la gara può essere impostata "a favore del consumatore", cercando di far vincere il concorrente che si impegna a realizzare il Piano d'ambito alla più bassa tariffa, oppure "a favore del Comune", cercando di far vincere chi offre di più al Comune. L'esito può essere identico, perché comunque una gara ben fatta porta alla vittoria l'impresa più efficiente;

ma nel primo caso il beneficio dell'efficienza passa nel tempo al consumatore sotto forma di tariffa minima compatibile con gli obiettivi del servizio; nel secondo caso il beneficio si manifesta *una tantum* come entrata patrimoniale per il Comune. Siamo di fronte ad impostazioni opposte. Portare chiarezza in questo campo è quindi il compito più delicato degli attesi atti di indirizzo previsti dal comma 5, lettera b), dell'art. 113.

La gara per una pluralità di servizi

Un ultimo problema si pone in relazione alla gara multiservizio. L'art. 113, comma 8, prevede esplicitamente, "*qualora sia economicamente più vantaggioso, l'affidamento contestuale con gara di una pluralità di servizi pubblici locali diversi da quelli di trasporto collettivo*". Il tema dell'impresa e della procedura multiservizio è invece del tutto estraneo al D.M. 22 novembre 2001 che presuppone la gara specializzata nel settore idrico.

In astratto, sembra che non sia un grave problema, poiché si tratta di creare una cornice nuova in cui inserire, con opportuni adattamenti, le regolazioni settoriali già elaborate. In realtà, la mancanza di adeguate esperienze rende difficile l'elaborazione dei criteri. Risulta, infatti, piuttosto complicato immaginare che il disposto del D.M. 22 novembre 2001, fondato su di un meccanismo di regolazione tariffaria sviluppato sulla base dei principi fondamentali della legge 36/94 (con particolare riferimento all'articolo 13 di tale legge), possa essere impiegato in modo non distorto in una gara per assegnare congiuntamente, ad esempio, la gestione del gas naturale ed il servizio idrico in cui il primo ha un meccanismo tariffario di tipo parametrico ed il secondo di natura progettuale. Le difficoltà che possono insorgere sono molteplici, a partire dal peso relativo assegnato ai criteri di aggiudicazione relativi ai due servizi.

Anche a questo riguardo, quindi, si impone un chiarimento attraverso le attese linee di indirizzo.

5.2.5 Gestione della rete e dei servizi ed esecuzione dei lavori

Il novellato art. 113, al comma 5-*ter*, introduce un tema fin qui rimasto inespresso: quello dell'esecuzione dei lavori per la gestione della rete.

Va premesso che nel caso del servizio idrico integrato non c'è dubbio che la gestione della rete non possa essere disgiunta dalla gestione del servizio, secondo la tesi sempre sostenuta dal Comitato e dal Ministero dell'Ambiente (circolare 18.3.03). Afferma, infatti, il comma 3 del novellato art. 113: "*Le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti può essere separata da quella di erogazione degli stessi*". E si sa che la legge 36/94 non prevede tale separazione.

Alla luce di questa premessa, il disposto del comma 5-*ter* in relazione al servizio idrico integrato può essere così enunciato: se l'affidamento è avvenuto in via diretta, il gestore deve eseguire i lavori mediante contratti di appalto aggiudicati a seguito di procedure ad evidenza pubblica (tranne quelli, di modesto importo, eseguibili in economia ai sensi della legge 109/94, art. 24, e al DPR 554/1999, art. 143); se l'affidamento è avvenuto mediante gara, il gestore può realizzare direttamente i lavori purché qualificato ai sensi della normativa vigente e purché la gara abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio sia l'esecuzione dei lavori. E fin qui è tutto chiaro. Ma poi prosegue il citato comma: qualora, invece, la gara abbia avuto ad oggetto esclusivamente la gestione del servizio, il gestore deve appaltare i lavori a terzi con le procedure ad evidenza pubblica previste dalla legislazione vigente. Alla lettera, quindi, il gestore del servizio scelto per gara sembrerebbe impedito di fare anche quei piccoli lavori in economia consentiti all'affidatario diretto. Una discriminazione del genere

appare tuttavia incomprensibile e può essere rigettata in base a un'interpretazione sistematica della norma. Ma è meglio se interviene un chiarimento ufficiale in materia.

Il tema solleva un altro quesito: nel caso di gara che preveda l'esecuzione dei lavori da parte del vincitore qualificato, s'intende che deve trattarsi di gara per l'affidamento del servizio (comma 5, lett. *a)*) o basta la gara per il socio privato? Nella ricordata impostazione comunitaria (il socio privato è il vero gestore), l'assimilazione dei due casi potrebbe essere concessa; non così nell'interpretazione prevalente presso gli enti locali, in cui una società pubblica affidataria diretta si apre ad un socio industriale.

5.2.6 La proroga delle concessioni esistenti

Infine, non mancano le prospettive di controversie anche nel periodo transitorio. Come già detto la Finanziaria 2004, mentre ha ribadito la scadenza al 31.12.2006 degli affidamenti diretti in essere a società non quotate, ha previsto, in sintesi, la proroga al massimo di un anno o di due anni quando, entro il 31.12.2005, ci sia, rispettivamente, il raddoppio del bacino di utenza o l'estensione del servizio all'intera provincia o all'intero ambito territoriale ottimale: il differimento è concesso, previo accordo, raggiunto caso per caso, con la Commissione Europea.

E' invero una novità sul piano metodologico questa norma di legge che prevede congiuntamente l'astratta fattispecie generale (la maggiore estensione) e la negoziazione specifica; ma, benché insolita, non ci sono difficoltà ad accettare in teoria, rispetto alla condizione di base dell'allargamento territoriale, la condizione aggiuntiva dell'assenso comunitario. Al contempo non ci sono difficoltà nel prevedere che le società interessate si aspetteranno che il Governo ottenga simile assenso, che invece è tutt'altro che garantito.

5.2.7 Osservazioni conclusive

L'evoluzione non lineare della normativa non ha impedito l'avanzamento della riforma. Anzi, le regole transitorie sugli affidamenti diretti hanno senz'altro funzionato da stimolo e spiegano una larga parte degli affidamenti degli ultimi anni. Il problema è che la riforma è avanzata attraverso controversie istituzionali preoccupanti. Le novità introdotte a fine 2003 – con la legittimazione della società mista e l'esplicito recepimento dell'affidamento *in house* – promettono di risolvere i contrasti maggiori. Permangono tuttavia incertezze sulla nuova normativa che fanno sorgere numerosi dubbi e fanno temere ulteriori controversie. E' quindi auspicabile la sollecita emanazione degli atti di indirizzo previsti dal comma 5 del nuovo art. 113 del T.U. sull'ordinamento degli enti locali.

5.3 Prospettive evolutive del partenariato pubblico-privato

La scelta diffusa sul territorio nazionale di affidare il servizio idrico integrato a società miste pubblico private (gli ATO toscani e del Lazio per primi) induce a qualche riflessione[38]. Queste società miste contengono elementi della partecipazione diretta dell'ente locale alla gestione del servizio, ed elementi della forma nella quale l'ente assume funzioni di regolatore lasciando la gestione ad una società che risulti del tutto terza rispetto all'amministrazione concedente.

A livello nazionale sappiamo che esiste ora una nuova modalità di gara che permette di parificare una procedura ad evidenza pubblica prevista in riferimento all'affidatario

---

[38] Vedi anche L.Bardelli, "La gestione dei servizi pubblici locali e il governo del territorio", in corso di stampa

con quella per la selezione di un partner. L'idea sottintesa è quella dell'incentivazione di forme di collaborazione tra soggetti operanti nel comparto dei servizi pubblici locali al fine di integrarne le esperienze gestionali per poter utilizzare eventuali economie di scala o di gamma che non siano state ancora efficientemente sfruttate.

In questo contesto la Commissione ha avviato una nuova procedura di consultazione sulla base della pubblicazione del Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati (PPP) e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni[39], che si riferisce, in linea generale, alle "forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il funzionamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio".

Questo documento fa emergere, tra gli altri, due punti da approfondire: la connotazione che viene data alla partecipazione del partner pubblico nel PPP e il monitoraggio delle prestazioni e la rinegoziazione dei contratti di affidamento.

Per quanto riguarda il primo punto i principali motivi per il PPP sono i seguenti:

1) risponde alla necessità di assicurare il contributo di finanziamenti privati ad un settore pubblico su cui gravano le restrizioni di bilancio cui devono far fronte gli Stati membri;

2) permette di far beneficiare del *know how* e dei metodi di funzionamento del settore privato nel quadro della vita pubblica;

3) risponde maggiormente alle necessità generate "del nuovo ruolo dello Stato nella sfera economica, che passa da un ruolo d'operatore diretto ad un ruolo d'organizzatore, di regolatore e di controllore".

La Commissione distingue due possibili forme di partenariato: quella contrattuale, nella quale il rapporto tra i partecipanti è di tipo puramente contrattuale, e quella istituzionale, dove si dà luogo alla creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato.

Per i PPP istituzionali si tratta di un incarico assegnato al partner privato selezionato mediante una procedura di gara in cui sia espressamente previsto lo svolgimento di tale incarico, e rispetto al quale il partner abbia effettuato un'offerta indicando specificamente le condizioni di svolgimento di detto incarico.

Si osservi che la modalità organizzativa fondata sulla costituzione di una società a capitale misto pubblico e privato era stata considerata, nell'ambito della recente riforma della normativa dei servizi pubblici locali approvata in Italia negli ultimi mesi del 2003[40], come una delle soluzioni destinate, tra l'altro a promuovere forme coerenti di cooperazione tra operatori pubblici e privati, forme progressive di privatizzazione dei servizi ed una crescita media delle dimensioni degli operatori attivi nei servizi pubblici locali. Queste finalità non appaiono attentamente recepite nei recenti indirizzi comunitari.

Per quanto riguarda il monitoraggio, fase successiva alla selezione del partner privato, da realizzarsi con gara, si afferma che "in linea generale i principi di parità di trattamento e di trasparenza derivanti dal Trattato si oppongono a qualsivoglia

---

[39] COM(2004) 327.

[40] Cfr. il novellato disposto degli artt. 113 e 113 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali), così come modificato dall'articolo 14 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 e dal comma 234, art. 4, legge n. 350/2003 (Finanziaria 2004).

intervento del partner pubblico successivo alla selezione di un partner privato che sia tale da pregiudicare la parità di trattamento tra operatori economici". "Questo implica in particolare che i documenti di gara indichino chiaramente le condizioni e le modalità d'esecuzione dei contratti", con particolare riferimento alla ripartizione dei rischi ed al monitoraggio sulle prestazioni. La durata del rapporto dovrebbe poi essere fissata considerando l'equilibrio economico e finanziario del progetto, garantendo "l'ammortamento degli investimenti ed una ragionevole rendita dei capitali investiti".

Dunque, ad ora questi partenariati sembrano sottintendere un intervento pubblico di tipo piuttosto tradizionale, nella gestione e/o nella regolazione. I recenti indirizzi normativi emanati a livello comunitario, in confronto a quelli introdotti in materia di servizi pubblici locali in Italia alla fine del 2003, sembrano però richiedere una nuova ed approfondita discussione sui modelli utilizzabili.

5.4 La politica di avvicinamento al servizio idrico integrato nel Meridione

Come già sottolineato nella Relazione dello scorso anno, la politica di avvicinamento al servizio idrico integrato presenta peculiarità significative nel Meridione a causa della presenza del "Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006", approvato dalla Commissione Europea il 1° agosto 2000. Esso ha esercitato un importante stimolo ed incentivo all'applicazione della riforma dei servizi idrici in tali aree, in ragione anche delle modalità di impiego definite dalla Commissione Europea e dal Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze. 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 50, 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, e nella seconda (2003-2006), fossero finanziati gli interventi previsti nei Piani d'ambito.

Tabella 50 – QCS Ob.1 2000-2006 Asse I Risorse Naturali (Risorse finanziarie attribuite al settore idrico e relativo avanzamento)

POR	Misura	Contributo totale	Impegni		Pagamenti	
		v.a.	v.a.	%	v.a.	%
		1	2	3=3/1	4	5=5/1
Basilicata	1 Ciclo integrato dell'acqua	127.000.000	66.990.196	52,75%	43.041.668	33,89%
Calabria	1 Schemi idrici	105.928.000	49.998.203	47,20%	24.671.378	23,29%
	2 Progettazione di ambito territoriale ottimale	308.960.000	95.040.941	30,76%	43.702.399	14,15
Campania	2 Ciclo integrato delle acque	265.568.544	160.385.579	60,39%	86.884.300	32,72%
Molise	1 Ciclo integrato dell'acqua	23.828.496	16.626.122	69,77%	12.028.627	50,48%
Puglia	1 Interventi di adeg. degli schemi idrici	628.000.000	231.793.410	36,91%	129.252.682	20,58%
Sardegna	1 Ciclo integrato dell'acqua	510.653.000	344.483.166	67,46%	250.647.476	49,08%
Sicilia	02 Infrastr capt adduz scala sovramb.	155.000.000	12.121.877	7,82%	11.884.550	7,67%
	04 Programmi di ambito locale	256.000.000	136.889.867	53,47%	103.475.733	40,42%
Totale		**2.380.938.040**	**1.114.329.362**	**46,80%**	**705.588.812**	**29,63%**

Dati SIRGIS in Euro al 31-12-2003

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 periodo 2000-2003 all'approvazione da parte degli ATO (nel Mezzogiorno) di ben 26 Piani d'ambito, rispetto ai 47 approvati nell'intero Paese nello stesso arco temporale.

Il suddetto avanzamento procedurale è stato accompagnato da azioni di rafforzamento istituzionale dei soggetti preposti al governo della risorsa idrica. In merito, decisive sono state le azioni di supporto avviate dal PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema, che hanno contribuito, tra l'altro, ad avviare l'operatività delle Autorità d'ambito. A tale risultato ha contribuito in modo determinante la Sogesid, società del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha svolto, tra l'altro, le attività di predisposizione dei Piani d'ambito e di supporto per la definizione dei bandi per l'affidamento dei servizi.

Gli evidenti risultati raggiunti nella prima fase di attuazione hanno consentito, in sede di revisione di metà percorso del QCS (cfr. c.2 dell'art. 14 del Reg. CE 1260/99), di definire le priorità di intervento da avviare nel restante periodo di programmazione per ultimare la riforma del settore, di favorire il processo di attuazione della nuova direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE, nonché di sostenere concretamente la strategia europea per uno sviluppo sostenibile approvata nel Consiglio Europeo di Goteborg del 15 e 16 giugno 2001.

In armonia con i principi della strategia per lo sviluppo sostenibile, il nuovo testo del QCS ha rivisto l'obiettivo specifico relativo al settore idrico prevedendo che la costruzione di efficienti sistemi di gestione dovrà perseguire un *uso sostenibile* della risorsa idrica. Tale obiettivo è strettamente correlato ad un altro (del QCS), introdotto nella revisione di metà percorso citata, relativo al potenziamento dei sistemi di rilevazione dei dati per il monitoraggio ambientale. Tale ultimo obiettivo, volto a disporre di una base informativa sullo stato dell'ambiente e sui fattori di pressione sulle risorse naturali (acqua, aria, suolo, foreste, ecc.) contribuirà a garantire la qualità e la conservazione anche della risorsa idrica.

Sempre per il settore idrico sono state inserite nuove linee di intervento per l'implementazione della pianificazione regionale prevista dalla normativa nazionale (in particolare la redazione dei Piani di Tutela delle Acque previsti dall'art. 44 del D. Lgs. 152/99) e dalla normativa comunitaria. In tale contesto, il QCS ha posto particolare attenzione alla nuova direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE per la quale sono state previste azioni di indirizzo, accompagnamento e supporto per il tempestivo recepimento e per la sua attuazione con riferimento alla predisposizione delle analisi per il conseguimento degli adempimenti e del cronogramma previsti dalla stessa. L'avanzamento procedurale e istituzionale ricordato ha confermato anche la necessità di rafforzare le azioni di assistenza tecnica e di sistema, di formazione per gli operatori del settore e di trasferimento di buone prassi, confluite in linee di intervento volte a rafforzare il sistema di governance e a migliorare le competenze professionali dei soggetti responsabili del governo della risorsa ai vari livelli istituzionali.

Sono stati previsti inoltre nuovi criteri e indirizzi per l'attuazione della seconda fase che mirano a stimolare la completa applicazione della riforma avviata. A quelli inizialmente previsti (costituzione dell'Autorità d'ambito, ricognizione delle infrastrutture e approvazione del Piano d'ambito) nel QCS riprogrammato è stata aggiunta un'ulteriore condizione: a partire dal 31.12.2004 sarà necessario per l'ammissibilità degli interventi che si attuino le condizioni dell'avvenuto affidamento, nel rispetto della normativa vigente, del servizio idrico integrato. Tale condizione, se attuata nei tempi previsti, costituirà una notevole accelerazione del processo di completamento della riforma prevista della legge 36/94 nelle regioni obiettivo 1.

Per quanto riguarda, infine, la partecipazione dei Fondi Strutturali agli investimenti nel settore idrico, con particolare riferimento alla pianificazione d'ambito, trattandosi di investimenti in infrastrutture generatori di entrate, il nuovo testo del QCS ha previsto che, in applicazione dell'art. 29 c.4 del regolamento (CE) n. 1260/1999, per il cofinanziamento degli interventi di ciascun Piano d'ambito si farà riferimento alla redditività prevista per l'intero ammontare degli investimenti relativi al periodo di programmazione considerato e non alla redditività dei singoli interventi da questo individuati.

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 far sì che la gestione straordinaria non determini effetti indiretti negativi 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.

In merito, nel QCS rivisto, nell'ottica di favorire l'accelerazione del processo di normalizzazione e riconduzione del sistema alle gestioni ordinarie interrotte dalle emergenze sia idriche che ambientali, è stata introdotta una condizione di ammissibilità per gli interventi avviati dalle gestioni commissariali. Il nuovo testo prevede che non saranno ammessi al cofinanziamento dei fondi strutturali gli interventi promossi dai commissari straordinari, oggetto di impegni giuridicamente vincolanti assunti successivamente al 31.12.2004.

5.5 Problemi specifici

5.5.1 Determinazioni tariffarie in regime di gestioni salvaguardate

Questo Comitato è stato chiamato da più parti ad esaminare la problematica relativa alla determinazione tariffaria (disciplina transitoria dettata dal C.I.P.E. o Metodo normalizzato) da doversi applicare in caso di gestione salvaguardata *ex* art.9, co.4 L.36/1994 ("organismi esistenti alla data di entrata in vigore della legge che rispondano a criteri di efficienza, efficacia, economicità").

La salvaguardia rientra nel servizio idrico integrato, essendo una delle forme in cui lo stesso può trovare attuazione. Ciò si evince chiaramente sia dalle disposizioni della legge 36/94 (che la collocano all'interno dell'art.9, relativo appunto al servizio idrico integrato), sia dall'applicazione che dell'istituto è stata fatta – sulla base di una legislazione regionale che sull'argomento appare estesa e differenziata – da parte delle AATO (le quali hanno, nella quasi totalità dei casi, salvaguardato gestioni esistenti ampliandone la gestione fino a ricomprendere l'intero servizio idrico integrato – acquedotto, fognatura e depurazione).

Questo Comitato ha raggiunto la convinzione che alla gestione salvaguardata si debba applicare il c.d. Metodo normalizzato (D.M. 1 agosto 1996) sulla base di una convenzione e di un Piano *ex* art.11 della L.36/94, che precisi gli obblighi del gestore nell'arco temporale della salvaguardia.

Tanto si ricava anche dalla lettura del D.M. 1 agosto 1996 che, all'art.2, prevede l'applicazione del Metodo stesso "*alle gestioni del servizio idrico integrato istituito a norma degli articoli 8 e 9 della legge 5.1.1994 n.36*". Non risultando espressamente escluse le gestioni salvaguardate (a differenza delle concessioni esistenti, menzionate nel secondo comma del medesimo articolo 2 D.M. 1/8/1996), è evidente che, pur nelle more dell'individuazione del gestore unico, la tariffa da applicarsi debba essere quella disciplinata dal summenzionato Metodo normalizzato.

Sotto altro profilo si evidenzia che l'applicazione del Metodo rende possibile la tutela del consumatore soprattutto garantendo un controllo, da parte dell'Autorità d'ambito, immediato e preventivo sull'operato del soggetto salvaguardato. Controllo che si esplica: nella determinazione della Tariffa reale media (TRM) relativa al primo anno di gestione salvaguardata; nel permettere incrementi tariffari annuali entro i limiti imposti dal Metodo; nel raggiungimento dell'efficienza secondo le modalità di cui all'art.6 D.M. 1 agosto 1996.

Peraltro, nelle premesse della delibera CIPE n. 62 del 22/06/2000 ("Direttive per la determinazione, in via transitoria, delle tariffe dei servizi acquedottistici, di fognatura e di depurazione per l'anno 2000") si trova un esplicito riferimento "*alla previsione*

legislativa di gestioni salvaguardate" come concausa (insieme alla lentezza dell'entrata a regime dell'assetto previsto dalla L.36/94) della prosecuzione dell'esercizio dei poteri di direttiva tariffaria da parte del CIPE stesso.

Da tale riferimento si potrebbe, in effetti, evincere la necessità che il calcolo della tariffa, durante il periodo di salvaguardia, avvenga in base alle delibere emanate dal CIPE (la cui disciplina tariffaria transitoria, com'è noto, regola la dinamica delle tariffe senza indagare sulla congruità dei loro livelli assoluti). Questo Comitato ha, pertanto, avanzato la propria tesi sull'assoggettabilità delle gestioni salvaguardate alle regole tariffarie dettate con il D.M. 01.08.96 innanzi alla segreteria del Nars, che ne ha riconosciuto la validità.

La nuova impostazione, se accolta dal CIPE, promette un significativo avanzamento della riforma introdotta dalla L.36/94, a tutela del consumatore e a fini di efficienza nei servizi.

5.5.2 Canone di depurazione

E' stato posto al Comitato il quesito sull'applicabilità della quota di tariffa relativa al servizio di depurazione anche a coloro che non sono allacciati al servizio di pubblica fognatura, citando a supporto una legge regionale che afferma che tale canone grava su tutti gli utenti dell'acquedotto. Il parere del Comitato è negativo.

Il riferimento fondamentale è l'art. 14 della legge 36/94, comma 1, che fa intravedere l'obbligo di pagamento del canone di depurazione nel solo caso in cui l'utente sia almeno allacciato alla fognatura, anche se questa sia, poi, sprovvista di impianti di depurazione.

Tale determinazione risulta confortata dalla circolare del Ministero delle Finanze 5 ottobre 2000, n. 177/E che ha fornito chiarimenti in ordine alla disciplina applicabile al canone per i servizi relativi alla raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque.

Infatti, detta circolare, a proposito dell'autorizzazione allo smaltimento di rifiuti liquidi in impianti di trattamento di acque reflue urbane di cui all'art. 36 del D. Lgs. 152/99, enuncia il principio secondo cui "L'allaccio alla pubblica fognatura costituiva, quindi, il presupposto impositivo generale, la cui sussistenza doveva essere verificata per entrambe le componenti del canone, costituite dalla quota relativa al servizio di fognatura e da quella relativa al servizio di depurazione". La medesima circolare, successivamente, in ordine al disposto dell'art. 14 della legge 36/1994, rafforza tale concetto affermando che "Risultano in tal modo del tutto superati i dubbi circa la corresponsione della quota di tariffa relativa alla depurazione, in quanto a differenza di quanto avveniva in passato, ne impone il pagamento da parte di coloro che sono allacciati alla pubblica fognatura – circostanza che costituisce pur sempre il presupposto per richiedere il canone - ma non usufruiscono del servizio di depurazione, poiché manca o è inattivo l'impianto di depurazione".

Né potrebbe valere a modificare tale indirizzo interpretativo il richiamo alla Risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 222/E del 9 luglio 2002. Infatti, tale Risoluzione, il cui scopo è di fornire chiarimenti in ordine al trattamento tributario ai fini dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte sui redditi delle quote di tariffa incassate ai sensi dell'art. 14, comma 1 della legge 36/94, preliminarmente afferma che "la tariffa del servizio di fognatura e depurazione, come chiarito con la circolare n. 177 del 2000, è posta a carico dei soggetti che godono di un allaccio alla pubblica fognatura".

Si ritiene pertanto che la corretta interpretazione delle norme vigenti implichi l'obbligo del pagamento del canone di depurazione in capo ai soli utenti che siano allacciati alla pubblica fognatura.

5.5.3 Consorzi di bonifica e servizio idrico integrato

La questione del rapporto fra i Consorzi di Bonifica – enti preposti alla gestione dei sistemi idraulici per lo smaltimento delle acque meteoriche, oltre che al loro utilizzo a fini irrigui – e il gestore del servizio idrico integrato definito dalla legge 5 gennaio 1994, n.36, è fra le più complesse e controverse che incontra l'organizzazione e gestione dello stesso servizio idrico integrato. Ciò principalmente per effetto di una duplice ragione: l'oggettiva difficoltà a separare in modo univoco l'intreccio, presente in molte realtà e accentuato dalle trasformazioni territoriali intervenute, fra sistemi di fognatura e corpi idraulici per l'allontanamento delle acque meteoriche in cui esse scaricano e confluiscono, in assenza o previa depurazione; e un ordinamento dei Consorzi di Bonifica assai antiquato (R.D. 8 maggio 1904, n.368) che l'acquisita competenza legislativa delle Regioni non è sempre riuscita ad adeguare e ridefinire in rapporto con le nuove e diverse situazioni che si sono determinate, sia nella realtà territoriale sia nella gestione dei servizi idrici.

Rapporti tra utente, gestore del servizio idrico integrato e Consorzio di bonifica e rapporto tra proprietario immobiliare e Consorzio

La richiamata disposizione della legge 36/94, art.27, comma 3, è comunque da interpretare, a parere di questo Comitato, nel senso che anche il gestore del servizio idrico integrato è tenuto a contribuire alle spese, "in proporzione al beneficio ottenuto", qualora utilizzi canali consortili e acque irrigue di competenza dei Consorzi per recapitarvi ed allontanare le acque reflue del proprio sistema fognario-depurativo, anche se depurate e compatibili con l'uso irriguo.

Questo non contrasta con quanto stabilito dal comma 2 dell'art.14 della legge 36/94 in merito al fatto che "gli utenti tenuti all'obbligo di versamento della tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura, sono esentati dal pagamento di qualsivoglia altra tariffa eventualmente dovuta al medesimo titolo ad altri enti". Il contributo ai Consorzi per l'utilizzazione dei corpi recettori e dei canali consortili per l'allontanamento dei reflui è, infatti, da considerarsi un costo di funzionamento del servizio fognario-depurativo a carico del soggetto gestore, che lo trasferirà sulla tariffa per il servizio di pubblica fognatura. Al contempo, simile unicità del rapporto tra utente della pubblica fognatura e gestore del servizio idrico integrato per quanto attiene alla raccolta e depurazione delle acque reflue non toglie che il medesimo utente, in veste questa volta di proprietario immobiliare, possa essere chiamato dal Consorzio a contribuire direttamente alle spese consortili per altri benefici di difesa idraulica.

Il contributo del gestore del servizio idrico integrato al Consorzio

Ma come determinare detto contributo dovuto dal gestore del servizio idrico integrato al consorzio? E' chiaro che il criterio generale della "proporzionalità al beneficio ricevuto", richiamato nella legge 36/94 al comma 3 dell'art. 27, deriva dall'impostazione originaria del rapporto tra consorzio e proprietari di cespiti che dalla difesa idraulica e/o dal rifornimento di acqua irrigua vedono difeso e incrementato il valore dei cespiti stessi, con la conseguenza di rendere razionale e legittimo il riferimento a tale valore nella determinazione del contributo consortile. Nel caso di servizio idrico integrato, i cui costi finiscono con il gravare sugli utenti in relazione al consumo e non sui proprietari di cespiti (distinzione giuridica che vale anche se nella

maggioranza dei casi vi è identità fisica tra le due figure), è altrettanto chiaro che non esiste un valore immobiliare cui collegare, direttamente e o indirettamente, il contributo. Si tratterà invece di stimare la quota di costo del consorzio attribuibile al gestore del servizio idrico integrato, e la formula di calcolo dovrà essenzialmente, se non esclusivamente, contemplare indicatori fisici rappresentativi del flusso di acque scaricate dal gestore nella rete consortile.

Il ruolo della Regione

Benché questo Comitato non abbia il compito né l'intenzione di suggerire qualsivoglia scelta alle Regioni, appare opportuno sottolineare che la normativa regionale può avere un ruolo importante per l'attuazione di queste disposizioni, eventualmente secondo l'orientamento sopra espresso. Da una parte, con i "Piani di classifica", che generalmente si configurano come atto pubblico, approvato, se non anche adottato, e comunque regolamentato dalla Regione, dovrebbe essere garantito che i proprietari di immobili, utenti della pubblica fognatura, non siano soggetti, se non per altri benefici di difesa idraulica, alla contribuzione di bonifica. Dall'altra, dovrebbero essere definiti modalità e criteri per determinare, fra Consorzi di Bonifica e gestore del servizio idrico integrato, la remunerazione dovuta per l'utilizzazione dei corpi idraulici necessari al recapito e allontanamento delle acque reflue del sistema fognario. Questo anche al fine di dare certezza alla definizione delle scelte organizzative e gestionali, nonché alla determinazione della tariffa del servizio idrico integrato.

5.6 Metodo tariffario

La delicatezza del prezzo del servizio idrico a tutela degli utenti in presenza di un'attività inevitabilmente esercitata in condizioni di monopolio ha indotto il legislatore della riforma a normare in termini penetranti i temi della determinazione e della riscossione della tariffa negli articoli 13-14 –15 della legge 36/94. In particolare è previsto al comma 3 dell'art. 13 che il Comitato proponga al Ministro competente (in origine, Ministro dei lavori pubblici, d'intesa con il Ministro dell'ambiente; ora Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio) un "metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento", sulla cui base gli enti locali determineranno poi la tariffa effettiva in capo al gestore.La prima elaborazione del metodo è stata adottata con DM 1 agosto 1996. In base all'art.11, comma 1, di tale decreto, il Comitato, di propria iniziativa ed in ogni caso a cadenza quinquennale, propone al Ministro eventuali modifiche al metodo normalizzato, per tenere conto, tra l'altro, di nuove disposizioni normative, di evoluzioni tecnologiche, di variazioni finanziarie ovvero di cause straordinarie che afferiscano alla generalità del territorio nazionale.

In ottemperanza a tale obbligo il Comitato, dopo avere svolto una larga consultazione dei soggetti interessati, ha inviato al Ministro, nel maggio del 2002, la propria proposta di aggiornamento del metodo normalizzato, facendone estesa menzione nella Relazione annuale al Parlamento presentata nel medesimo anno.

La proposta, che è il frutto di un accurato lavoro di revisione diretto a consentire agli ATO un'applicazione più equa ed efficace della tariffa del servizio idrico integrato, può essere sintetizzata come segue.

- Si è data una definizione più analitica ed efficace di quali siano le attività da ricomprendere nel servizio idrico integrato, eliminando così incertezze ed equivoci che possono determinare danni nei confronti dell'utente;

- E' stata introdotta la possibilità di modulare nel tempo le variazioni annue della tariffa in modo da contenerne gli incrementi annui, in particolare rendendo possibile, fermi restando i limiti all'incremento annuo, che la tariffa finanzi investimenti futuri e che futuri incrementi tariffari finanzino investimenti realizzati precedentemente;
- E' stata introdotta la possibilità di modulare il recupero di efficienza nei costi operativi ad ogni revisione tariffaria;
- Si sono maggiormente circoscritti i limiti degli ammortamenti, non consentendo né ammortamenti anticipati, né ammortamenti finanziari;
- Si è definita la remunerazione del capitale investito sulla base di una relazione con un tasso di mercato di medio lungo periodo (3,5 +Interest Rate Swap);
- Si sono definiti limiti per la determinazione del canone di concessione per evitare che su questa voce tariffaria siano riversati costi non attinenti il servizio idrico integrato o altri prelievi di natura fiscale;
- Si è introdotta una nuova metodologia per l'articolazione della tariffa in modo da consentire forme più eque di sussidiazione forme di tutela per le utenze più deboli;
- Si è inserito nel calcolo dei ricavi regolati gli introiti derivanti dall'applicazione della tariffa dei reflui industriali;
- Si è precisato che non si deve ricomprendere fra i costi del servizio idrico integrato la raccolta e il trattamento delle acque meteoriche che quindi deve rimanere a carico della fiscalità locale o generale;
- Si è allungato il periodo che intercorre fra una revisione e l'altra, portandolo da tre a cinque anni, in modo da rendere più efficaci gli incentivi previsti dal metodo;
- Si sono formulate regole più chiare sul sistema di revisione tariffaria collegando il raggiungimento degli obiettivi di servizio con la tariffa e stabilendo che tali regole siano introdotte nella convenzione di affidamento del servizio;
- Si sono definiti i contenuti minimi dei Piani d'ambito per applicare correttamente ed efficacemente la tariffa;
- Si sono specificati con maggior chiarezza gli obblighi di informazione del gestore nei confronti dell'ATO per consentire la comparazione delle prestazioni dei gestori utili ai fini della regolazione tariffaria.

Questi aggiustamenti rispondono in gran parte ad esigenze che si sono manifestate durante l'applicazione del metodo in numerosi Piani d'ambito, sia sotto il profilo delle esigenze del gestore di realizzare gli investimenti previsti sia sotto il profilo della salvaguardia dell'utente contro il trasferimento di oneri impropri. La revisione del Metodo consentirebbe quindi di realizzare meglio gli obiettivi di efficienza ed efficacia della riforma e di dare maggiore certezza sia agli ATO che ai gestori e a tutti quei soggetti che dovranno partecipare alle gare per l'affidamento della gestione o per la scelta del socio privato.

6 Attività del Comitato

Quello in esame è il quarto anno di attività del vigente Comitato. Pertanto la sua azione si è svolta lungo direttrici e su tematiche ormai consolidate e tipiche dei compiti istituzionali ad esso assegnati dalla legge 36/94 e, conseguentemente, già esposti nelle precedenti Relazioni.

Occorre tuttavia evidenziare preliminarmente che detta attività si è svolta nelle condizioni operative di esiguità dell'organico e di saltuaria disponibilità dello stesso di cui si darà conto in apposito paragrafo e che, pertanto, essa è stata inferiore ai livelli perseguiti dal Comitato e, più ancora, non esaustiva delle esigenze proposte dai suoi impegni istituzionali.

Il compito precipuo, in quanto organo di vigilanza, riguarda il controllo delle modalità di organizzazione del servizio idrico integrato e quindi della correttezza degli affidamenti dello stesso, della corretta redazione dei Piani d'ambito, con particolare attenzione all'applicazione del Metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento, e della efficienza, efficacia ed economicità della gestione del servizio idrico integrato.

Inoltre, ritenendo il suo compito non esclusivamente limitato alla fase del controllo, bensì esteso all'indirizzo ed alla consulenza, ha proseguito nella sua attività di reperimento, elaborazione e divulgazione di dati utili agli operatori del settore idrico e non ha tralasciato di elaborare analisi e conseguenti proposte finalizzate al chiarimento di aspetti normativi ed al miglioramento degli assetti organizzativi del settore.

Nello svolgimento delle attività descritte, anche quest'anno i naturali interlocutori del Comitato sono stati il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, le regioni, le province ed i comuni, le Autorità di ambito territoriale ottimale, la Società Gestione Impianti Idrici (Sogesid) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, varie associazioni di tutela dei consumatori, in particolare Federconsumatori, nonché il Nucleo consulenza Attuazione linee guida Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) e varie associazioni d'imprese del settore idrico.

6.1 Attività di vigilanza

La Relazione dell'anno scorso dava notizia che "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", art. 35, legge 448/2001. Com'è noto, pochi giorni dopo la presentazione della Relazione, la legge 1 agosto 2003, n. 200, aveva prorogato detta scadenza al 31 dicembre 2003. Pertanto, essendo proseguiti gli affidamenti provvisori, su tutti è stato esercitato un attento controllo sin quando l'emanazione del d.l. 269/2003 ha abrogato la proroga concessa appena sessanta giorni prima.

Appare opportuno in questa sede dare conto delle modalità d'attuazione della legge 36/94 e del citato comma 5 che non sono state condivise dal Comitato e che, pertanto, hanno dato luogo all'instaurazione di procedimenti contenziosi innanzi a vari tribunali amministrativi.

Con maggior frequenza si sono riscontrati casi di affidamento provvisorio del servizio idrico integrato in assenza di Piano d'ambito; poiché il comma 5, art. 35,

l.448/2001 disponeva una deroga soltanto in ordine alle modalità di affidamento del servizio, ferma restando ogni altra disposizione della legge 36/94, il mancato rispetto della successione degli atti previsti da quest'ultima ha inficiato in modo irreparabile il processo di organizzazione del s.i.i. ed ha reso impossibile l'attuazione della riforma. Infatti, solo per dire una delle conseguenze del mancato rispetto della sequenza procedimentale prevista dalla legge 36/94, come potrebbe essere individuata la tariffa di riferimento senza "un programma degli interventi necessari accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo", come l'art. 11, comma 3, l.36/94 definisce il Piano d'ambito?

Del pari, il Comitato ha ritenuto non corretta la suddivisione del territorio dell'ATO in "aree omogenee" ed il successivo affidamento del servizio ad un corrispondente numero di gestori, laddove non siano stati redatti altrettanti Piano d'ambito.

Infine, sempre nell'ambito della deroga ex comma 5, il Comitato ha ritenuto di individuare un ulteriore profilo di illegittimità nell'affidamento a società quotate in borsa, con ciò reputando violata la disposizione che prevede che la società affidataria sia partecipata "unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso ambito territoriale ottimale".

Come si dà conto in altra parte della Relazione, nel settembre 2003 è stata radicalmente riformata la disciplina della "erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

La nuova normativa, appena emanata, ha immediatamente dispiegato i suoi effetti sull'organizzazione del servizio idrico integrato.

Infatti, numerosi operatori hanno ritenuto compatibile con la forma societaria prevista dal comma 5, lett. c), art. 113, D. Lgs. 267/2000 novellato (cosiddetto affidamento *in house*), quella stessa società, partecipata "unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso ambito territoriale ottimale", alla quale avevano affidato il servizio ai sensi del comma 5, art. 35, l. 448/2001.

Il Comitato, dopo aver esaminato la questione sia dal punto di vista teorico che con particolare riferimento ad un caso concreto, constatato che nel frattempo il Consiglio di Stato aveva rimesso il quesito circa la compatibilità della norma *de qua* con i principi del Trattato Europeo, alla Corte di Giustizia Europea, ha deciso di sospendere l'esame delle fattispecie simili in attesa della sentenza dell'organo comunitario.

Per quanto attiene all'attività di controllo della corretta redazione dei Piani d'ambito, dopo una buona ripresa di cui si dava conto nella precedente Relazione, quest'anno tale attività ha visto di nuovo un sensibile calo dovuto alla progressiva diminuzione, sin quasi all'azzeramento, delle unità di personale ad essa dedicate.

Tuttavia, nei casi esaminati, si è avuta la conferma di una sostanziale difformità nelle metodiche di redazione dei Piani stessi, nonché di applicazioni del Metodo normalizzato che hanno suscitato forti perplessità soprattutto per quanto concerne l'adozione di un canone di concessione a favore degli enti locali eccedente la quota dovuta per il rimborso dei mutui pregressi, ed una certa alea nella determinazione della tariffa media ponderata dovuta alla difficoltà di individuare esattamente le tariffe preesistenti.

6.2 Attività di consulenza

Il Comitato ha cercato di intensificare i rapporti con le Autorità d'ambito rispondendo a quesiti relativi all'organizzazione del servizio idrico integrato, alla

corretta applicazione del Metodo normalizzato ed alla non semplice interpretazione delle accennate novità legislative.

In ordine al primo aspetto il Comitato ha offerto la sua consulenza circa le modalità di costituzione dell'Autorità d'ambito, si è soffermato ripetutamente su casi di affidamenti effettuati da enti locali appartenenti ad ambiti in cui non era ancora stato scelto il gestore unico, ha fornito il proprio parere sulla "capacità" delle Autorità d'ambito di coordinare le attività dei gestori concessionari del servizio ex comma 3, art. 10 della legge 36/94, ha espresso il giudizio, condiviso dal Nars, circa l'opportunità che le gestioni salvaguardate si pongano nella condizione di adottare la tariffa ex Metodo normalizzato, ha dato la propria interpretazione sull'obbligo di pagare il canone di depurazione anche nei casi in cui la fognatura sia sprovvista degli impianti di depurazione stessa e si è pronunciato sulla delicata questione del pagamento di un contributo ai consorzi di bonifica per l'utilizzo dei canali consortili.

Sul secondo aspetto ha meglio delineato la possibilità di articolare la tariffa ed ha fornito chiarimenti circa le modalità di calcolo delle voci che la compongono, con particolare riferimento al computo dei costi operativi modellati.

Infine ha organizzato un seminario con le Autorità d'ambito finalizzato alla corretta attuazione del nuovo art. 113, D. Lgs. 267/2000.

Sempre a causa del mancato supporto organizzativo, non è stato invece realizzato l'impegnativo programma di lavoro con Sogesid preannunciato nella Relazione dell'anno scorso e diretto a fornire agli operatori una serie di strumenti – bando di gara, piano triennale, schema di controllo di gestione, schema di raccolta di informazioni, ecc. - atti a facilitare l'applicazione della riforma.

6.3 Attività di tutela del consumatore

Per quanto attiene alla funzione di tutela dell'utente assegnatagli dall'art. 21 della legge 36/94, il Comitato non si è limitato a svolgerla soltanto nelle sedi istituzionali, bensì ha posto la sua attività al servizio del singolo utente che di volta in volta lo ha interpellato su specifici problemi sorti nel rapporto con il gestore, sia questo il gestore individuato ex legge 36/94, o, ancora, il gestore preesistente.

I problemi affrontati sono stati relativi alla corretta applicazione della tariffa ed alla non facile leggibilità della relativa "bolletta", a regolamenti di utenza spesso sbilanciati a favore del gestore ed a carte dei servizi, peraltro non sempre presenti, che privilegiano il momento della comunicazione aziendale rispetto a quello della trasparenza dei comportamenti gestionali.

Nei confronti delle associazioni di tutela del consumatore è stato mantenuto uno speciale livello di attenzione che, seppur non concretizzatosi in iniziative comuni, ne ha comunque visto la partecipazione attiva a quelle del Comitato.

6.4 Attività di divulgazione

Anche quest'anno il Comitato, sia pure nella esiguità delle risorse professionali di cui dispongono gli uffici destinati al suo supporto e delle disponibilità economiche di cui può avvalersi, ha proseguito nella ormai consolidata attività di monitoraggio dello stato di attuazione della riforma dei servizi idrici ed in particolare di indagine, analisi e divulgazione di aspetti rilevanti di tale processo.

Tale occupazione si è concretizzata nella stesura di un Rapporto sullo stato di avanzamento della legge 36/94, di cui ampi stralci sono pubblicati nella presente Relazione, che verrà quanto prima inserito nel sito web del Comitato.

E' stato istituito un gruppo di lavoro tra il Comitato e la Conferenza permanente Stato-Regioni con il compito di individuare i punti critici dello strumento che regola i rapporti tra l'Autorità d'ambito ed il gestore – la convenzione di servizio – al fine di proporne le modifiche necessarie per consentire un'attività di controllo penetrante ed incisiva, non disgiunta da un sistema di penalizzazioni progressive che costituiscano uno "stimolo" adeguato ad adempiere.

Nel febbraio 2004, in collaborazione con un gruppo di ricerca dell'Università LUISS di Roma, è stato organizzato un seminario riservato agli studiosi e alle Autorità di ambito territoriale ottimale per analizzare le novità legislative in materia di erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riferimento alla gara per il servizio e a quella per il socio privato, nel tentativo di individuare i punti di convergenza e quelli di dissenso interpretativo al fine di sollecitare su di essi l'intervento chiarificatore delle autorità competenti.

Il 26 maggio 2004, nel corso del convegno tenutosi a Palazzo San Macuto, presso la biblioteca della Camera dei deputati, sul tema "Investimenti e tariffe nel servizio idrico integrato", è stato presentato il "Secondo rapporto sui Piani d'ambito". Nel Rapporto, che attualmente rappresenta la banca dati più completa ed attendibile sullo specifico argomento, sono stati raccolti e confrontati i "numeri" di 41 Piani d'ambito, relativi a 26 milioni di abitanti.

Nel corso dell'anno, inoltre, i componenti del Comitato, attraverso numerose partecipazioni a manifestazioni e convegni organizzati da enti vari, hanno divulgato le problematiche della riforma dei servizi idrici ed hanno recepito le preoccupazioni e le esigenze che in quelle sedi hanno espresso gli operatori del settore.

Un cenno, infine, al sito Internet del Comitato che, seppur meritevole di un potenziamento, contiene, tuttavia, tutte le pubblicazioni del Comitato stesso, nonché una serie di riferimenti normativi nazionali e regionali in tema di servizi idrici. Al riguardo è intenzione del Comitato dare vita ad un forum on line nel quale sia possibile il confronto delle esperienze e la manifestazione di dubbi e necessità degli operatori del settore, ma anche di semplici utenti del servizio idrico.

6.5 Funzionamento del Comitato

Si devono purtroppo evidenziare, a premessa, le difficili condizioni di funzionamento in cui il Comitato di Vigilanza è costretto negli ultimi tempi. Condizioni che ne hanno ridotto la funzionalità e le possibilità di assolvere pienamente ai propri compiti, e di cui ha risentito anche la redazione di questa Relazione.

Il DPR 17/6/2003, n.261 "Regolamento di organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio", a cui il Comitato fa riferimento, prevede tra le funzioni della Direzione generale per la qualità della vita quella di "supporto alle attività del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche garantendo la funzionalità della Segreteria tecnica e dell'Osservatorio di cui agli articoli 21 e 22 della legge 5 gennaio 1994, n. 36".

Ad oggi, a fronte delle 43 unità di personale previste (26 Segreteria e 17 Osservatorio) ne sono impiegate soltanto quattro, di cui tre con esclusive mansioni di segreteria.

Già questa situazione dice delle ridotte risorse e capacità operative di cui può disporre e delle difficoltà in cui si trova ad agire il Comitato, in una fase in cui il procedere della attuazione della riforma dei servizi idrici estende enormemente i casi e le situazioni su cui dovrebbe intervenire. Emblematica, al riguardo, è la situazione venutasi a determinare per i Piani d'ambito che sono chiamati a decidere, come noto, dei più importanti aspetti dell'organizzazione del servizio idrico integrato, fra i quali quello assai rilevante delle tariffe. Dei 61 Piani approvati dalle Autorità d'ambito, molti dei quali già oggetto di affidamento, il Comitato ne ha potuto esaminare solamente 7 (pari all'11,5%) mancando per gli altri la possibilità dell'indispensabile istruttoria tecnica.

Se la Segreteria tecnica è riuscita in qualche modo a funzionare, grazie alla competenza e alla dedizione del suo scarso personale, l'Osservatorio sui servizi idrici che dovrebbe avere un ruolo strategico, non solo per l'attività del Comitato ma anche come banca dati nazionale sul servizio idrico integrato e sui suoi aspetti tecnico-gestionali, a disposizione di tutti i soggetti istituzionali che operano nel settore, non ha ancora neppure visto la luce.

Inoltre dal febbraio ad aprile 2004, il Comitato, senza aver ricevuto alcuna comunicazione e motivazione, è stato privato di qualsiasi collaboratore, trovandosi in condizioni di estrema difficoltà, anche per gli adempimenti più comuni e di comunicazione con l'esterno, se non di paralisi. Si è fatto fronte solamente con l'impegno e il senso di responsabilità dei membri del Comitato, che si sono assunti mansioni anche di non loro stretta pertinenza, nonché utilizzando le poche e residue collaborazioni esterne consentite dalle limitate risorse a disposizione.

Le suddette difficoltà impongono poi una più ampia riflessione sull'assetto organizzativo del Comitato. Allo scopo si propone all'attenzione del legislatore l'opportunità di svincolarlo dalla dipendenza da una pianta organica di un Ministero per garantire ad esso le condizioni di funzionalità, autonomia e indipendenza atte al pieno espletamento dei compiti che la legge gli attribuisce.

Elenco delle pubblicazioni del Comitato

Primo Rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n.36 (*aprile 2001*)

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici – ANNO 2000 (*maggio 2001*)

Rapporto sui Piani di Ambito (*maggio 2001*)

Lo stato dei servizi idrici – Rapporto sulle ricognizioni, ex art. 11, comma 3, legge 36/94, disponibili al 31/01/01 sulle opere di adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione (*maggio 2001*)

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici – ANNO 2001 (*giugno 2002*)

La convenzione tipo del servizio idrico integrato nella legislazione e nella normativa regionale (*novembre 2002*)

Lo stato dei servizi idrici – Secondo rapporto sulle ricognizioni disponibili al 31/12/02, sulle opere di adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione – ANNO 2002 (*maggio 2003*)

Secondo Rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n.36 (*luglio 2003*)

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici – ANNO 2002 (*luglio 2003*)

Secondo rapporto sui Piani di Ambito (*maggio 2004*)

Terzo Rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n.36 (*luglio 2004*)