

Tabella 8 – Quadro di sintesi dello stato di avanzamento della Riforma per Regione

Regione	ATO		Ricognizioni			Piano				Affidamenti effettuati
	Previsti	Insedati	Non avviata	In corso	Terminata	Non avviato	In corso	Redatto	Approvato	
Piemonte	6	6			6				6	6
Valle d'Aosta	1	1			1	1			0	0
Lombardia	12	12			12	1	1	2	8	6
Trentino Alto Adige					0				0	0
Veneto	8	8			8				8	7
Friuli Venezia Giulia	4	4		1	3	1	2		1	1
Liguria	4	4			4			1	3	2
Emilia Romagna	9	9			9				9	9
Toscana	6	6			6				6	6
Umbria	3	3			3				3	3
Marche	5	5			5				5	4
Lazio	5	5			5				5	4
Abruzzo	6	6			6				6	6
Molise	1	1			1				1	0
Campania	4	4			4				4	2
Puglia	1	1			1				1	1
Basilicata	1	1			1				1	1
Calabria	5	5			5				5	3
Sicilia	9	9			9				9	5
Sardegna	1	1			1				1	1
Ato Lemene (Friuli V.G. e Veneto)	1	0	1		0	1			0	0
<b>Totale</b>	<b>92</b>	<b>91</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>90</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>82</b>	<b>67</b>

(\*) La Regione Abruzzo, con l.r. 37/2007 ha modificato la delimitazione degli ATO, portandoli da 6 a 4.

(\*\*) Con Legge Regionale n. 1 del 19/01/2007 (legge finanziaria regionale), la Regione Campania ha modificato il numero degli ATO che passano da 4 a 5. La definizione del nuovo ATO5, "Terzi di Lavoro" è tuttora in corso.

## 3.2 Investimenti

L'analisi degli investimenti contenuta nel Rapporto sullo stato dei servizi idrici (marzo 2008) del Comitato, rappresenta una novità nel panorama nazionale. Fino ad oggi non erano stati predisposti studi che facessero riferimento, oltre che all'ammontare complessivo degli investimenti previsti, anche a quelli effettivamente realizzati.

L'esame dei principali risultati dell'indagine suggerisce alcune considerazioni per ciascuno dei temi affrontati.

### 3.2.1 Investimenti previsti

Gli investimenti previsti nei 58 Piani di Ambito analizzati evidenziano un fabbisogno di nuovi interventi, indicativamente intorno ai € 28,8 miliardi (si veda Tabella 9). Il valore medio (media ponderata con la popolazione) degli investimenti per abitante è di € 773, con un valore massimo di € 3.511 e un valore minimo di € 77 per abitante. Gli investimenti per abitante e per anno presentano una media ponderata di € 37, con un

valore massimo di € 117 e un valore minimo di € 19 per abitante e per anno. L'indagine, peraltro, mette in risalto che i Piani di Ambito possono essere suddivisi in due tipologie: quelli il cui orizzonte temporale è di breve periodo<sup>5</sup> (circa 3 anni) e quelli di medio-lungo periodo (20-30 anni).

**Tabella 9 – Gli investimenti previsti nei Piani di Ambito (al lordo dei contributi a fondo perduto)  
58 Piani di Ambito per 53 ATO**

	Anni del Piano	Investimenti (Mln €)	Investimenti / abitante (€/ab)	Investimenti/ abitante/ anno (€/ab/anno)	Numero Comuni	Abitanti
Media	20,8	28.826	773,1	37,3	4.422	37.286.574
Massimo	30,0		3.511,3	117,0		
Minimo	2,0		77,3	19,1		

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

La disponibilità dei dati relativi agli investimenti previsti e alla popolazione servita consente di rapportare il valore degli investimenti alla popolazione complessiva dell'Italia e calcolare così gli investimenti previsti su base nazionale. Il valore che si ottiene è pari a € 45,7 miliardi di investimenti nei prossimi 20 anni (Tabella 10). Si tratta di una stima che differisce da una precedente del Comitato<sup>6</sup>, pari a circa € 52 miliardi, e da quelle riportate nelle più recenti edizioni del Blue Book pari a circa € 62 miliardi (ANEA-Utilitatis, 2007).

Una possibile spiegazione di queste differenze può essere legata alle caratteristiche del campione dell'indagine. A questo si deve aggiungere che le stime del Blue Book sono in parte influenzate dall'applicazione del tasso di inflazione e dall'omogeneizzazione di tutti i Piani ad un orizzonte temporale di 30 anni.

**Tabella 10 – La proiezione degli investimenti su base nazionale**

Sume investimenti nel SII	Valori rilevati				Valori estrapolati	
	Investimenti SII (Mln €)	Investimenti medi annui (Mln €)	Investimenti pro capite (€/ab)	Investimenti pro capite annui (€/ab/anno)	Investimenti medi annui estensione all'Italia (Mln €)	Investimenti totali estensione alla popolazione dell'Italia (Mln €)
Comitato <sup>7</sup> (2007)	28.826	1.390	773	37	2.204	45.714
BlueBook <sup>8</sup> 2007 (2006)			925	37	2.056	61.668

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007 e dati del Blue Book (ANEA-Utilitatis, 2007)

Recentemente l'OECD<sup>9</sup> ha pubblicato i risultati di un vasto progetto di ricerca internazionale che aveva come scopo quello di definire il fabbisogno complessivo di

<sup>5</sup> I Piani di breve periodo sono concentrati nell'Emilia Romagna, e in qualche ATO della Lombardia, Liguria e Marche.

<sup>6</sup> Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici. Anno 2002. Roma, Luglio 2003, pp. 89-96.

<sup>7</sup> La popolazione del campione Comitato è pari a 37.286.574 abitanti.

<sup>8</sup> La popolazione del Campione BlueBook non è disponibile.

<sup>9</sup> OECD (2006). Infrastructure to 2030. Telecom, Land Transport, Water and Electricity. OECD Publishing, Paris.

infrastrutture a livello internazionale. In particolare il progetto si è posto l'obiettivo, in un orizzonte temporale fino al 2020-2030, di definire le opportunità e le sfide per migliorare lo stato delle infrastrutture relativamente ai settori dell'energia, delle telecomunicazioni, dei trasporti e dei servizi idrici.

All'interno di questo progetto si trovano quindi alcune stime<sup>10</sup> relative al fabbisogno di investimenti nei prossimi anni per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, che possono essere confrontate con le previsioni che emergono dall'indagine.

Un primo confronto con le suddette previsioni può essere sviluppato con riferimento alle stime degli investimenti previsti in alcuni studi condotti negli USA<sup>11</sup> e in Gran Bretagna<sup>12</sup>. In entrambi i casi i dati disponibili vanno resi omogenei a quelli dell'indagine applicando la metodologia della parità del potere di acquisto dell'OECD<sup>13</sup> ed i tassi di cambio per la conversione in euro.

I risultati che si ottengono sono quelli rappresentati nella Tabella 11.

**Tabella 11 – Stima della spesa per investimento nei servizi idrici in USA, Inghilterra e Galles e in Itali, (valori in €, pesati con Purchasing Power Parities (PPP OECD))**

Stime investimenti nel SII	Popolazione	Investimenti per anno Mln €/PPP		Investimenti per anno per abitante €/PPP	
		Minimo	Massimo	Minimo	Massimo
USA, USD, CBO, 2001, (2001-2019)	285.226.284	20.425	32.498	72	114
Inghilterra e Galles, GBP, 2002, (2005-2010)	52.455.300	4.189		80	
Italia, €, Comitato, 2007, (2007-2025)	59.131.287	1.955		33	

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007, CBO (2002), OFWAT (2003)

Come si può vedere i valori di investimento estrapolati per l'Italia (33 €/ab anno) sono un po' meno della metà di quelli previsti per l'Inghilterra e il Galles (80 €/ab anno) e addirittura poco più di un terzo del massimo previsto per gli USA (72-114 €/ab anno).

Lo studio dell'OECD (2006), riporta anche altre stime basate su una diversa metodologia che trae origine da un lavoro di Fay e Yepes<sup>14</sup> per la Banca Mondiale, del 2003, e che ha per oggetto la stima del fabbisogno di investimenti in infrastrutture dal 2000 al 2010.

I risultati di questa metodologia, che stima il fabbisogno di investimenti in termini di percentuale sul PIL, applicata ai servizi idrici, sono sintetizzati nella Tabella 12.

<sup>10</sup> Ashley R., Cashman A., (2006). The impacts of Change on the Long-term Future Demand for Water Sector Infrastructure. In: OECD (2006). Infrastructure to 2030. Telecom, Land Transport, Water and Electricity. OECD Publishing, Paris.

<sup>11</sup> CBO (2002). Future Investment in Drinking Water and Wastewater Infrastructure. The Congress of the United States, Congressional Budget Office.

<sup>12</sup> OFWAT (2003). Setting water and sewerage price limits for 2005-10: Overview of Companies' draft business plan. 16 October.

<sup>13</sup> OECD (2007). Purchasing Power Parities. OECD, Main economic indicators, October.

<sup>14</sup> Fay M., Yepes T. (2003). Investing in Infrastructure. What is needed from 2000 to 2010. Policy Research Working Paper n. 3102. World Bank, July.

**Tabella 12 - Fabbisogno annuale di investimenti previsti, come % sul PIL**

	Nuove infrastrutture			Manutenzione			Totale
	Acquedotti	Fognatura e depurazione	Totale	Acquedotto	Fognatura e depurazione	Totale	
Pacifico e Asia orientale	0,07	0,10	0,17	0,13	0,15	0,28	0,45
Asia del sud	0,21	0,19	0,40	0,36	0,26	0,62	1,02
Europa e Asia centrale	0,02	0,05	0,07	0,10	0,18	0,18	0,25
Medio oriente e Africa del nord	0,06	0,11	0,17	0,10	0,16	0,26	0,43
Africa sub sahariana	0,15	0,27	0,42	0,20	0,35	0,55	0,97
America Latina	0,03	0,05	0,08	0,05	0,08	0,13	0,21
Alto reddito	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03	0,03
Basso reddito	0,19	0,24	0,43	0,32	0,35	0,67	1,10
Medio reddito	0,04	0,06	0,10	0,09	0,12	0,21	0,31
Regioni in via di sviluppo	0,07	0,10	0,17	0,13	0,16	0,29	0,46
Mondo	0,02	0,02	0,04	0,04	0,05	0,09	0,13

Fonte: Fay M., Yepes T. (2003). *Investing in Infrastructure. What is needed from 2000 to 2010. Policy Research Working Paper n. 3102. World Bank, July.*

Gli autori dello studio dell'OECD per il settore dei servizi idrici<sup>15</sup>, tuttavia, affermano che le stime di Fay e Yepes non riescono a rappresentare in modo adeguato gli investimenti necessari, sottostimando in modo consistente il fabbisogno. Per sostenere questa tesi utilizzano proprio i dati di CBO e OFWAT, che se rapportati ai rispettivi PIL, darebbero valori assai superiori a quelli di Fay e Yepes, e a conclusione propongono la stessa metodologia ma con dei valori più elevati. Come si può leggere nella Tabella 13, la metodologia distingue fra un valore minimo e un valore massimo, valori che sono comunque crescenti in proporzione inversa al reddito dei paesi. La contraddittorietà delle diverse stime, causate dalla diversità dei parametri assunti a base delle previsioni, pone comunque in rilievo che le stime indicate hanno una attendibilità limitata e quindi valore puramente orientativo, utile per successivi approfondimenti che possano avvalersi di ulteriori verifiche.

**Tabella 13 – Stima del fabbisogno annuale di investimenti come % sul PIL**

	Valore minimo	Valore massimo
Paesi ad alto reddito	0,35	1,20
Paesi reddito medio	0,54	2,60
Paesi a basso reddito	0,70	6,30

Fonte: Ashley R., Cashman A., (2006). *The impacts of Change on the Long-term Future Demand for Water Sector Infrastructure.*

Per poter confrontare gli investimenti previsti dai Piani di Ambito con i valori proposti, si è utilizzato lo stesso procedimento iniziale, rapportando gli investimenti annui previsti dai Piani alla popolazione totale dell'Italia, si è definito il valore degli investimenti medi annui che sono stati a loro volta divisi per il valore del Prodotto Interno Lordo ai prezzi di mercato (PIL) del 2006<sup>16</sup>, ottenendo così il fabbisogno annuo di investimenti espresso in percentuale sul PIL (Tabella 14).

<sup>15</sup> Ashley e Cashman (2006), op. cit.

<sup>16</sup> Cfr. Istat. Conti economici nazionali anni 2004-2006. 1 marzo 2007.

[http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in\\_calendario/continaz/20070301\\_00/testointegrale.pdf](http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/continaz/20070301_00/testointegrale.pdf)

**Tabella 14 - Investimenti medi annui previsti dai Piani di Ambito ed estesi alla popolazione dell'Italia, come % sul PIL**

Investimenti medi annui	Mln €/anno	% sul PIL
Totale investimenti (*)	2.204	0,15%
Acquedotto	972	0,07%
Fognatura e depurazione	1.206	0,08%
Manutenzione	735	0,05%
Nuove infrastrutture	1.287	0,09%

(\*): Le somme delle ripartizioni degli investimenti, per segmento del SII e per tipologia, non coincidono col totale investimenti poiché non sempre tali dati sono stati forniti dalle AATO in forma disaggregata.

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Come si può vedere il valore degli investimenti medi annui sul PIL è pari allo 0,15% che è meno della metà del valore minimo indicato per i paesi ad alto reddito (0,35-1,20 %).

### 3.2.2 Investimenti ripartiti per servizio e per tipologia

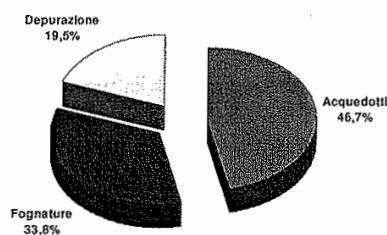
La ripartizione degli investimenti per servizio evidenzia che il servizio di acquedotto assorbe quasi il 47% delle previsioni di spesa, la fognatura il 33,8% e la depurazione il 19,5% (Tabella 15).

**Tabella 15 - Ripartizione degli investimenti previsti per servizio (Mln €)**

Settori	Investimenti previsti dai Piani	%
Acquedotto	13.355	46,7%
Fognatura	9.658	33,8%
Depurazione	5.591	19,5%
<b>Totale (*)</b>	<b>28.604</b>	<b>100,0%</b>

(\*): Il totale riportato differisce da quello di Tabella 9 e Tabella 10 a causa di variazioni del campione esaminato.

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

**Figura 1 – Investimenti per servizio (%)**

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Oltre alla ripartizione per servizio è possibile avere informazioni circa la suddivisione degli investimenti secondo la tipologia, ovvero interventi per manutenzione straordinaria (sostituzioni o interventi che prolungano la vita utile del bene), o per nuove infrastrutture. In questo caso il campione si restringe a 50 Piani di Ambito per 46 ATO. I

risultati sono quelli rappresentati nella Tabella 16 ed evidenziano una preponderanza delle nuove realizzazioni rispetto alle restanti tipologie.

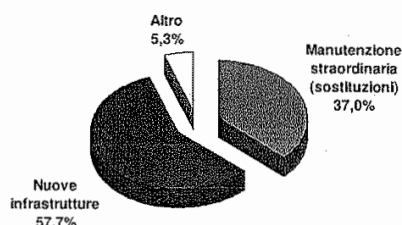
**Tabella 16 - Ripartizione degli investimenti previsti per tipologia (Mln €)**

Tipo di investimento	Investimenti previsti dai Piani	%
Manutenzione straordinaria (sostituzioni)	8.212	37,0%
Nuove infrastrutture	12.796	57,7%
Altro	1.187	5,3%
<b>Totale (*)</b>	<b>22.195</b>	<b>100,0%</b>

(\*): Il totale riportato differisce da quelli delle tabelle precedenti a causa di variazioni del campione esaminato.

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

**Figura 2 - Investimenti previsti per tipologia**



Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

### 3.2.3 Investimenti realizzati

L'indagine contiene anche una parte dedicata ad analizzare gli investimenti realizzati al 31 dicembre del 2006. Si tratta probabilmente della prima occasione, dall'avvio della riforma, nella quale viene affrontato non tanto il tema della pianificazione degli investimenti, quanto l'effettiva spesa e realizzazione degli investimenti previsti dai PdA.

Prendendo per ciascun Piano l'ammontare degli investimenti realizzati e confrontandolo con la previsione del periodo corrispondente, si ottiene la percentuale degli investimenti effettivamente realizzati rispetto a quelli previsti dai Piani. Il dato è stato ottenuto tenendo conto anche degli eventuali aggiornamenti dei Piani.

Gli investimenti realizzati per un periodo medio di 3,3 anni sono stati € 2.147 milioni, pari al 49% della previsione di € 4.381 milioni (Tabella 17). Se dal calcolo si esclude il caso dell'ATO della Puglia, che presenta una percentuale di realizzazione particolarmente bassa (9%), la percentuale degli investimenti realizzati sale al 64%.

**Tabella 17 – Investimenti realizzati rispetto a quelli previsti dai Piani di Ambito (33 Piani)**

Investimenti previsti (Mln €) (*)	Investimenti realizzati (Mln €)	Investimenti previsti nel periodo rendicontato (3,3 anni in media) (Mln €)	Investimenti realizzati su previsti (%)	Popolazione
22.091	2.147	4.381	49%	29.094.623

(\*): Il totale riportato differisce da quelli delle tabelle precedenti a causa di variazioni del campione esaminato.

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Le ragioni di tale scostamento possono essere dovute sia alle previsioni eccessivamente generose dei piani di ambito per i primi anni, sia alle difficoltà dei gestori del SII nel realizzare gli investimenti previsti. In ogni caso, quale sia la ragione di tale differenza, si tratta di un dato preoccupante, che investe la valutazione sull'effettiva capacità della riorganizzazione prevista dalla riforma di superare le attuali criticità del servizio.

### 3.2.4 Investimenti e forme di finanziamento

Il questionario prevedeva anche una sezione dedicata alle fonti di finanziamento, in cui gli ATO dovevano fornire informazioni sulle forme di finanziamento previste e su quelle effettivamente realizzate (Tabella 18).

I dati relativi alle previsioni indicano che i Piani prevedevano un finanziamento degli investimenti, in ordine di importanza, attraverso le seguenti fonti: autofinanziamento per il 55%, debito (finanziamento da terzi) per il 23% e finanziamenti da UE (finanziamento a fondo perduto dall'Unione Europea) per il 15%.

Le tariffe avrebbero dovuto generare i fondi per consentire l'autofinanziamento e la remunerazione del debito e del capitale proprio, mentre i finanziamenti a fondo perduto avrebbero dovuto coprire il 15% degli investimenti.

Le risposte sui finanziamenti effettivamente realizzati sono state inferiori (27) rispetto alle risposte sui finanziamenti previsti (46), tuttavia il dato è ancora significativo. L'autofinanziamento è aumentato al 46%, mentre il finanziamento con il debito, con il 14%, si è ridotto rispetto alle previsioni che davano il 23%. È aumentato invece, con il 21% rispetto al 15%, il peso dei contributi a fondo perduto, ed aumentato, passando dal 1% al 11%, il peso del finanziamento con aumento di capitale.

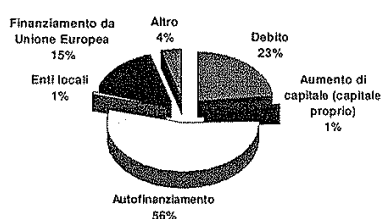
Il nuovo quadro dei finanziamenti effettivamente realizzati potrebbe segnalare difficoltà a finanziare con il debito gli investimenti.

I dati di dettaglio relativi alle previsioni sono riportati nella Figura 3 mentre quelli relativi alle forme di finanziamento effettivamente realizzate sono riportati nella Figura 4.

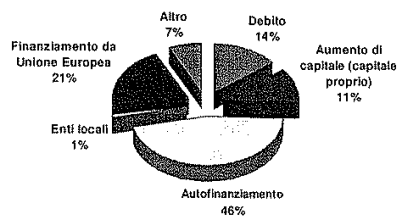
Tabella 18 - *Forme di finanziamento previste nei Piani e realizzate, sintesi (46 Piani, 27 Piani)*

Finanziamento degli investimenti	Previste		Realizzate	
	Min €	%	Min €	%
Debito	5.971	23%	201	14%
Aumento di capitale (capitale proprio)	374	1%	158	11%
Autofinanziamento	14.296	55%	647	46%
Enti locali	232	1%	13	1%
Finanziamento da Unione Europea	4.024	15%	292	21%
Altro	1.151	4%	99	7%
<b>Totale</b>	<b>26.048</b>	<b>100%</b>	<b>1.379</b>	<b>100%</b>

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Figura 3 - *Forme di finanziamento previste nei Piani*

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Figura 4 - *Forme di finanziamento realizzate*

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007



### 3.3 Tariffe

L'indagine sulle tariffe è sempre stata, storicamente, assai lacunosa e incompleta per la mancanza di dati statisticamente significativi provenienti dai soggetti gestori.

Un'indagine che voglia offrire un quadro informativo sulle tariffe applicate in Italia nel servizio idrico non può, infatti, limitarsi a comparare il valore della tariffa reale media (TRM) approvata nei piani di ambito, ma deve raccogliere e analizzare i dati relativi alle modalità con le quali ogni AATO ha definito la propria articolazione tariffaria: quota fissa, scaglioni di consumo, valori delle tariffe e loro differenziazione a seconda degli usi previsti.

Grazie al contributo delle 56 AATO che hanno risposto all'indagine è stato possibile conoscere con maggior dettaglio le strutture tariffarie applicate nel 2006 a circa la metà della popolazione nazionale, nonché determinare la conseguente spesa per i servizi idrici.

L'indagine è stata organizzata in modo da offrire un quadro realistico sull'articolazione delle tariffe approvate dalle singole AATO. La disponibilità di questi dati ha consentito successivamente di sviluppare il calcolo della spesa media annua per utente, per poter comparare il costo medio del servizio per utenti di ATO che applicano una TRM diversa o anche un'articolazione tariffaria diversa.

Il quadro di riferimento si presenta ancora molto confuso e ben lontano dai requisiti di trasparenza e chiarezza necessari all'interpretazione delle politiche di sviluppo del settore. Nei 56 ATO sono presenti, per il solo utilizzo domestico dell'acqua potabile, 356 bacini tariffari diversi, ciascuno caratterizzato da tariffe e scaglioni di consumo differenti. La linea di tendenza è però ben delineata: pur persistendo affidamenti salvaguardati e tutelati, il processo di formazione di gestioni unitarie a livello di ATO determina una riduzione delle strutture tariffarie, consentendo ai cittadini che risiedono in territori vicini un avvicinamento tra le tariffe praticate.

I dati relativi ai volumi fatturati evidenziano che circa la metà dei consumi complessivi sono fatturati con tariffa agevolata, mentre i rimanenti con ulteriori tre tariffe che normalmente caratterizzano le strutture tariffarie applicate all'utenza domestica. Inoltre quasi la metà dei volumi fatturati si concentrano nel primo scaglione (54%), quello a tariffa agevolata, mentre i volumi del terzo e del quarto scaglione, nei quali si applica una tariffa superiore alla TRM per recuperare i minori ricavi, assommano al 18% (Tabella 19).

**Tabella 19 – Volumi fatturati negli scaglioni (Mln m<sup>3</sup>)**

Scaglioni	Mln m <sup>3</sup>	%
I scaglione	798	54%
II scaglione	404	28%
III scaglione	192	13%
IV scaglione	73	5%
<b>Totale</b>	<b>1.468</b>	<b>100%</b>

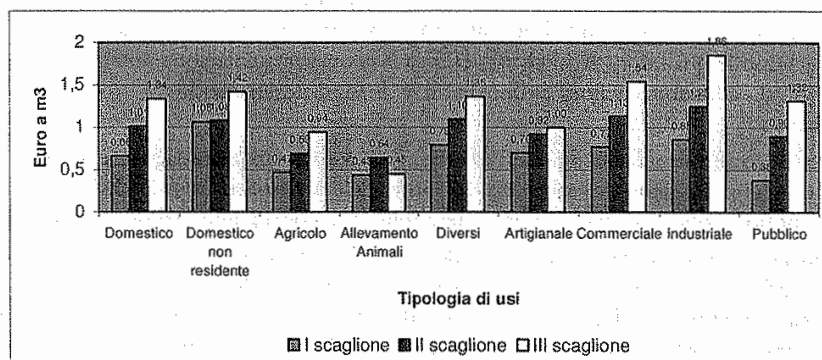
Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

Per effetto di questa distribuzione si verifica una relazione più che proporzionalmente inversa tra volumi e livelli tariffari, con la conseguenza che per compensare i minori

introiti delle tariffe agevolate, occorre un incremento delle tariffe superiori quasi triplo della riduzione applicata alle prime<sup>17</sup>.

Il confronto tra le tariffe medie applicate agli utilizzatori domestici e non domestici mette in risalto che, con l'unica eccezione dei settori commerciale e industriale, i secondi ricevono condizioni tariffarie più vantaggiose delle famiglie, come evidenziato in *Figura 5*.

*Figura 5 – Valore degli scaglioni tariffari nei vari usi*



Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

La disponibilità di dati sulle diverse articolazioni tariffarie, sulla quota fissa e sulle tariffe di fognatura e depurazione, ipotizzando diversi livelli di consumo, consente di calcolare la spesa media annua di un'utenza ipotetica e di confrontare l'ammontare di questa spesa nei diversi bacini tariffari. Questa valutazione è stata effettuata su un campione di 266 bacini tariffari. La Tabella 20 riporta i valori medi della spesa annua, comprensiva di IVA, al variare dei volumi di consumo, che passano da € 109 per 100 m<sup>3</sup>, a € 344 per 250 m<sup>3</sup>, con una variabilità tuttavia molto elevata. Per un consumo di 200 m<sup>3</sup>/anno, livello medio assunto per utenza di tre persone, la spesa media è di € 250 all'anno, ma con un valore massimo di ben 587 €/anno e minimo di 81 €/anno.

*Tabella 20 – Spesa media annua, IVA compresa, per consumi che variano da 100 a 250 m<sup>3</sup>/anno (266 bacini tariffari)*

	100 m <sup>3</sup> /anno	150 m <sup>3</sup> /anno	200 m <sup>3</sup> /anno	250 m <sup>3</sup> /anno
Media ponderata con la popolazione	109	170	250	344
Massimo	217	402	587	772
Minimo	44	63	81	100
Deviazione standard	25	43	65	92

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

<sup>17</sup>Per un approfondimento sulle problematiche relative alla calibrazione dell'articolazione tariffaria si veda: Furia L. (2007). *La stima della domanda, i volumi erogati, le articolazioni tariffarie, i ricavi pregressi, i volumi previsti nella nuova articolazione tariffaria*. ANEA, Mimeo.

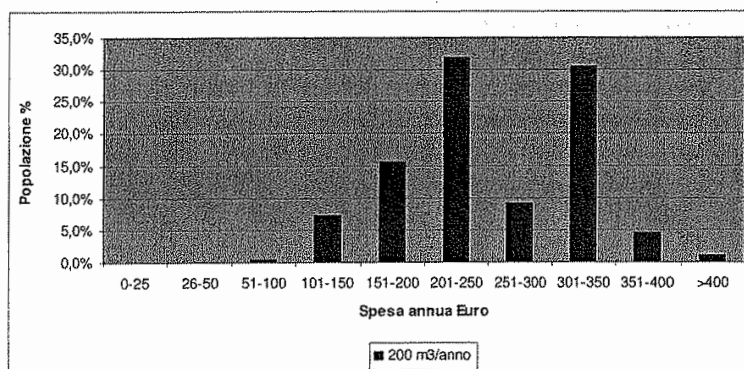
Osservando la distribuzione della spesa per il consumo di 200 m<sup>3</sup>/anno, si nota che è proprio nell'intervallo di spesa fra € 201 e € 250 che si concentra il 31,79% della popolazione del campione (pari a 8,9 milioni di abitanti serviti) (Tabella 21). E' ancora rilevante l'intervallo di spesa fra € 300 e € 350 in cui si concentra il 30% della popolazione del campione. Gli stessi dati di Tabella 21 sono rappresentati dalla Figura 6. La bassa percentuale di popolazione nell'intervallo di spesa 251-300 €/anno, si spiega con il fatto che nell'intervallo successivo viene ricompresa una percentuale di popolazione consistente, concentrata in soli tre ATO, con valori della relativa spesa collocati prevalentemente poco al di sopra della soglia dei 300 €/anno.

**Tabella 21 – Distribuzione di frequenza della spesa per 200 m<sup>3</sup>, in relazione alla popolazione servita, Iva compresa (266 bacini tariffari)**

Spesa in € per anno	Popolazione	%
0-25	0	0,00%
26-50	0	0,00%
51-100	103.084	0,37%
101-150	2.061.805	7,32%
151-200	4.360.417	15,49%
201-250	8.950.758	31,79%
251-300	2.540.677	9,02%
301-350	8.549.100	30,37%
351-400	1.277.946	4,54%
>400	308.695	1,10%
<b>Totale</b>	<b>28.152.482</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

**Figura 6 – Spesa annua su un consumo di 200 m<sup>3</sup> (266 bacini tariffari)**



Fonte: Comitato, elaborazioni indagini 2007

La disponibilità del dato relativo alla spesa media annua consente di calcolarne la sostenibilità rispetto al reddito. Con riferimento al consumo di 200 m<sup>3</sup>/anno si è confrontata la spesa relativa con il reddito medio e con il reddito corrispondente al livello di povertà relativa. In linea di massima risulta che mediamente non vi è ancora un diffuso problema di sostenibilità del costo dei servizi idrici da parte delle famiglie, anche se il fenomeno deve essere attentamente monitorato.

Confrontando i dati del 2005 con quelli del 2004 (meno consistenti), le medie delle tariffe applicate ai diversi scaglioni di consumo di acqua potabile segnalano un generale incremento, come pure per le tariffe di fognatura, di depurazione e le quote fisse.

Dal confronto risulta che, mediamente nei due anni, l'incremento della spesa media è stato pari all'11%, ovvero in linea con i limiti di incremento tariffario annuali che il metodo tariffario prescrive per i ricavi medi dei gestori. Rispetto al 2002, anno in cui in molte realtà la riforma non era ancora avviata e ancora si applicavano le tariffe CIPE, l'incremento medio è stato di circa il 46,6% su un arco di cinque anni, che, al netto dell'inflazione (11,4%) del periodo corrispondente, si riduce al 35,2%. Nel valutare questo dato occorre considerare che i livelli tariffari preesistenti erano generalmente bassi, inferiori alla soglia di economicità della gestione, in quanto non comprensivi di alcune voci di costo, tra cui principalmente quello degli investimenti, di cui il nuovo metodo tariffario prevede l'inclusione in tariffa.

**Tabella 22 - Spesa media annua e costo medio annuo nelle indagini 2002 (SMAT), 2004 e 2006 (Comitato)**

	CIPE Comitato			Variazione 2004/2002 (sulla spesa media)	Variazione 2006/2004 (per bacini)	Variazione 2006/2002 (sulla spesa media)
	2002	2004	2006			
Spesa media annua (€)	182	240	267	32,02%	11,02%	46,58%
Costo medio annuo a m <sup>3</sup> (€/m <sup>3</sup> )	0,91	1,20	1,33			

Fonte: SMAT (2004) e Comitato, elaborazioni indagini 2007

Il confronto con dati internazionali relativi ad alcune grandi città straniere evidenzia che, pur correggendo la spesa complessiva per i servizi idrici per tenere conto del diverso potere d'acquisto (PPA), le tariffe italiane determinano mediamente un livello di spesa sensibilmente inferiore.

**Tabella 23 - Comparazione della spesa media annua in € (pesata con PPPs) per consumi a 200 m<sup>3</sup>**

	Media (€)	Massimo (€)	Minimo (€)	Deviazione standard
<i>Smat international statistics for water supply (2006)</i>	403,43	869,08	164,86	158,65
Comitato (> 50.000 ab)	211,00	564,20	42,60	82,80

Fonte: elaborazioni su dati SMAT e Comitato

## 4 Problemi emersi

### 4.1 Quadro normativo

#### 4.1.1 Quadro di partenza

La legge 36/94 demandava ad altri e successivi atti normativi delle Regioni e dello Stato la disciplina di diversi aspetti dell'organizzazione e del funzionamento del Servizio Idrico Integrato. Al Testo Unico sull'ordinamento e la disciplina degli Enti locali era invece demandata la disciplina delle forme di gestione del servizio.

Le Regioni avevano innanzitutto il compito di adottare leggi di recepimento della legge 36/94, di delimitare con esse gli Ambiti Territoriali Ottimali e di disciplinare la "forma di cooperazione" da costituire fra i Comuni e le Province comprese in ciascuno di essi. Questi atti normativi hanno avuto tempi lunghi di approvazione per le difficoltà e le controversie che si sono proposte nella delimitazione degli ATO. Così, se la prima legge regionale, quella della Regione Toscana, risale al 1995, la maggior parte delle altre è stata approvata fra il 1997 e il 1998, ovvero a circa quattro anni dall'entrata in vigore della legge quadro e l'ultima, quella del Friuli Venezia Giulia, è del 2005.

Il secondo adempimento a cui erano chiamate le Regioni era l'adozione della "*Convenzione tipo*" sulla base o in conformità della quale devono essere definite e stipulate le convenzioni per l'affidamento del servizio. Anche in questo caso i tempi dei provvedimenti regionali sono risultati oltremodo dilatati. All'inizio del 2002 solo 12 Regioni avevano provveduto in tal senso e a tutt'oggi il processo è stato completato con l'eccezione della Regione Valle d'Aosta.

Gli adempimenti di competenza dello Stato erano sostanzialmente tre e riguardavano il trasferimento delle opere e degli impianti gestiti dai Consorzi per lo sviluppo industriale, la riduzione delle perdite di rete e l'adozione di un Metodo normalizzato nazionale per la definizione delle tariffe del Servizio Idrico Integrato.

L'articolo 10 della legge 36/94, ripreso poi dall'articolo 172 del D.Lgs. 152/2006, prevedeva un Piano, da adottare con decreto del Presidente del Consiglio entro il 31 dicembre 1995 e di intesa con le Regioni, le Province e gli enti interessati, per trasferire "*gli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione gestiti dai consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale di cui all'articolo 50 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, e successive modificazioni, e da altri consorzi di diritto pubblico, nel rispetto dell'unità di gestione, ... al gestore del servizio idrico integrato dell'ambito territoriale ottimale nel quale ricadono in tutto o per la maggior parte i territori serviti*". Il Piano non è mai stato adottato e pertanto si sono determinate, nelle realtà interessate, situazioni di incertezza, difficoltà ed anche conflittualità, in cui si sono registrati anche casi di opposizione esplicita alla consegna degli impianti al gestore unico del Servizio.

Il regolamento per la valutazione delle perdite di rete, adottato con D.M. dei Lavori Pubblici nel 1999, è rimasto invece totalmente non attuato e richiederebbe una sostanziale revisione.

Il Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento – come stabilisce l'art. 13 della legge 36/94 – è stato invece tempestivamente adottato con Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 1 agosto 1996. Come prevedeva

lo stesso decreto il Metodo normalizzato doveva essere aggiornato entro il 2001 ma, nonostante l'apposita proposta presentata dal Comitato di Vigilanza al Ministro, ciò non è avvenuto ed è ancora vigente il Metodo del 1996.

#### 4.1.2 Norme successive alla legge 36/94

All'approvazione ed entrata in vigore della legge 36/94 le forme di affidamento dei servizi pubblici locali, compreso il Servizio Idrico Integrato, erano disciplinate dalla legge 142/90, in vigore fino all'emanazione del "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (D.Lgs. 267/2000). L'art. 22 della legge 142/90 (cui poi è succeduto l'art. 113 del D.Lgs 267/2000) stabiliva tre possibili forme di gestione dei servizi: in concessione a terzi; a mezzo di azienda speciale; a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

L'applicazione dell'art.22 della legge risultò però subito difficile e controversa. Ai problemi di interpretazione che proponeva rispetto alla tipologia dei soggetti e delle forme di gestione individuate, si aggiungevano quelli di compatibilità con le normative dell'Unione Europea. Già nel novembre 2000 la Commissione delle Comunità Europee inviò, infatti, una lettera di costituzione in mora al Governo italiano per la violazione dei principi della concorrenza.

Non a caso, sempre a partire dal 2000, il Governo e il Parlamento furono a lungo impegnati a discutere un progetto di riforma – il disegno di legge cosiddetto "Vigneri" – delle forme e delle procedure di affidamento dei servizi pubblici locali.

La normativa fu di nuovo modificata dall'articolo 35 della legge finanziaria 2002, che introdusse sostanziali innovazioni per quanto attiene gli affidamenti dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale, prevedendo, fra l'altro, che la titolarità ad erogare il servizio fosse conferita esclusivamente a società di capitali individuate con gara e la possibilità della separazione delle reti da quella del servizio. Con riferimento specifico al solo Servizio Idrico Integrato, prevedeva poi la possibilità dell'affidamento diretto a società di capitali partecipate unicamente da enti locali facenti parte dello stesso ATO, con l'obbligo, entro due anni, di cedere almeno il quaranta per cento delle quote azionarie a soggetti privati individuati con gara.

Questo articolo eliminò certamente alcuni dubbi interpretativi in merito all'affidamento dei servizi pubblici di rilevanza industriale, ma ne introdusse altri che riguardavano diversi aspetti a cominciare dalla sua piena applicabilità al SII, essendo questo già disciplinato da norme settoriali che lo stesso articolo faceva salve. Allo stesso modo non si risolse il contenzioso con la Commissione europea che nel giugno 2002 contestò di nuovo all'Italia la violazione degli obblighi in materia di concorrenza.

Al riguardo, va anche ricordato che un costante argomento di discussione e di incertezza è stato l'istituto dell'*«in house providing»* che, così definito per la prima volta nel Libro bianco sugli appalti pubblici presentato dalla Commissione europea nel marzo 1998, era stato poi *«sistemizzato»* dalla ormai famosa e storica sentenza Teckal che ne aveva fissato i requisiti nell'obbligo per gli enti proprietari della società di esercitare sulla stessa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e nel vincolo di svolgere l'attività prevalente in favore dei medesimi enti proprietari.

Tra attese d'innovazioni sempre "imminenti" e tentativi di interpretare correttamente l'articolo 35 della finanziaria 2002, si pervenne al giugno 2003, limite massimo di applicabilità della norma derogatoria prevista per il solo SII. Prorogato di sei mesi detto

limite con D.L. del 24 giugno 2003, con altro D.L. del 30 settembre 2003 la disposizione fu abrogata e contestualmente venne riscritto, a parte la norma salva-aziende quotate in borsa introdotta con la finanziaria 2004, l'articolo 113 del T.U. degli enti locali nella versione sostanzialmente recepita nel D.Lgs. 152/2006.

#### 4.1.3 Nuovi orientamenti legislativi

Dai paragrafi precedenti emerge chiaramente che l'evoluzione del quadro normativo è stata caratterizzata da cambiamenti, particolarmente sulle modalità di affidamento del servizio, che hanno determinato un clima di incertezza sicuramente deleterio per lo sviluppo del sistema. A ciò hanno concorso anche orientamenti legislativi emersi nel corso della XV legislatura: in particolare il disegno di legge delega di riordino dei servizi pubblici locali AS 772 - cosiddetto "Lanzillotta", decaduto per fine legislatura - nel prevedere per quelli a rilevanza economica l'obbligo dell'affidamento con gara, disponeva solo per il SII la gestione pubblica delle risorse e dei servizi idrici.

Mentre per quanto attiene alla gestione pubblica della risorsa, non si tratta altro che della conferma di un principio già sancito dall'art. 1 della legge. 36/94 secondo il quale tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche, giustificate perplessità sarebbero sorte nelle Autorità d'ambito che non hanno ancora scelto la forma di gestione. Il timore di intraprendere, ovviamente nel rispetto delle norme in vigore, percorsi amministrativi che avrebbero potuto risultare vanificati dalla trasformazione in legge di quella proposta hanno portato alla scelta di "non decidere".

Secondo la tesi sottostante all'orientamento di pubblicizzazione del servizio, per gestione pubblica non si intenderebbe una società per azioni calibrata sul modello dell'*in house providing*, poiché questa, essendo pur sempre un soggetto di diritto privato, come tale agirebbe sul mercato seguendone le regole e le imposizioni; la gestione pubblica dovrebbe essere assicurata o direttamente dai comuni o da una specie di risorta azienda speciale che garantisse una fornitura minima di acqua e che traesse la gran parte delle risorse necessarie alla gestione del servizio ed alla realizzazione delle opere relative da finanziamenti pubblici e dalla fiscalità generale.

Un primo passo in questa direzione è considerata la norma contenuta nel decreto fiscale collegato alla legge finanziaria 2008, con la quale viene introdotta una moratoria su tutti i tipi di affidamento tra quelli previsti dall'attuale legislazione sui servizi pubblici locali a rilevanza economica, fino all'eventuale modifica del D. Lgs. 152/2006.

Si rileva che, a fronte della "moratoria" degli affidamenti, non è stato prorogato il termine di scadenza - 31 dicembre 2007 - degli affidamenti che non rispondono ai requisiti previsti dal comma 15 bis, art. 113 del Testo Unico degli enti locali. La situazione che ciò ha determinato è un proseguimento di fatto di gestioni, non essendo pensabile la sospensione del servizio, venute ad essere prive di legittimità.

Il provvedimento di moratoria ha ovviamente interrotto le procedure di affidamenti in corso ritardando l'avvio del SII negli ATO interessati.

La stessa legge n. 244/2007, art.2, c.38 (Finanziaria 2008), nel quadro delle misure finalizzate alla riduzione della spesa per enti od organismi titolari di funzioni coincidenti con quelle assegnate agli enti locali, ha dato alle Regioni la possibilità di riconsiderare e ridefinire gli ambiti territoriali ottimali privilegiando i confini provinciali, al fine

dell'attribuzione delle funzioni in materia di SII di norma alla provincia corrispondente e qualora gli ambiti superino i confini territoriali della singola provincia, alle regioni stesse o alle province interessate; la legge stabilisce che, in alternativa, le funzioni relative al SII possono essere attribuite ad una delle forme associative tra comuni previste dagli artt. 30 e seguenti del D.Lgs. 267/2000, con l'avvertenza che i sindaci o loro delegati che ne fanno parte non potranno percepire alcun compenso.

Dalla lettura degli atti parlamentari relativi all'approvazione dell'articolo in oggetto non si ricava alcuna indicazione sulla valutazione dei possibili effetti negativi che la norma può provocare. La messa in discussione e il ridisegno della perimetrazione degli ATO può infatti comportare un nuovo rallentamento del processo di riordino dei servizi idrici, ormai vicino al completamento. Così come può comportare un aggravamento del clima di incertezza generato negli anni dal continuo succedersi di norme settoriali, sporadiche e contraddittorie, nonché un ridimensionamento del prezioso patrimonio di esperienze, conoscenza e professionalità comunque maturato negli anni di funzionamento delle Autorità d'ambito e dei gestori.

## 4.2 Assetto organizzativo

### 4.2.1 Attuazione del modello organizzativo

L'organizzazione e il funzionamento del SII previsto dalla legge 36/94 si basa sulla distinzione e separazione dei ruoli e delle funzioni di governo da quelli di gestione.

Il ruolo di governo assume i compiti e le responsabilità di stabilire i livelli qualitativi e quantitativi del servizio, le compatibilità territoriali, ambientali e sociali con cui esso deve essere realizzato, la previsione dei costi e degli investimenti e la loro copertura con le tariffe, nonché le forme e le condizioni di garanzia e tutela dei diritti dei cittadini utenti. E' evidente che si tratta di funzioni tipicamente pubbliche, il cui esercizio non può che spettare alle istituzioni democratiche.

Il ruolo di gestione si identifica invece nel dovere e nella responsabilità di intraprendere e realizzare tutte le attività economiche, finanziarie e organizzative necessarie a produrre il servizio e a renderlo ai cittadini e alle comunità locali, nel rispetto delle condizioni prestabilite dalle istituzioni di governo e a fronte della riscossione delle tariffe pattuite. Si tratta quindi di funzioni proprie di un soggetto imprenditoriale di tipo industriale, di qualsivoglia configurazione giuridica e proprietaria.

Questo modello di organizzazione e funzionamento, stabilito dalla legge di riforma, ha come presupposto la titolarità da parte dei Comuni dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione e come obiettivo il superamento della estrema frammentazione delle gestioni che caratterizzavano questi servizi ed il passaggio ad una gestione di tipo industriale.

Da qui è scaturito l'obbligo di riordinare i servizi esistenti istituendo il SII sulla base di Ambiti Territoriali "Ottimali" che per ragioni ambientali, di efficienza, efficacia ed economicità delle gestioni, era necessario assumessero dimensioni territoriali più ampie rispetto a quelle comunali.

Gli ATO, oltre a delimitare i confini territoriali del sistema delle infrastrutture e la gestione del servizio, dovevano identificare la circoscrizione in cui esercitare la "funzione