

II.3.2 I servizi per le aggregazioni urbane

II.3.2.1 Il servizio idrico integrato

Nel corso del 2003 è proseguito il processo di riassetto organizzativo e di trasformazione industriale del settore idrico in Italia. Per effetto delle politiche di riequilibrio territoriale, tale processo ha segnato progressi significativi nel Sud, più evidenti negli aspetti di avanzamento istituzionale, meno nitidi nell'adeguamento dei livelli di servizio. Vi ha concorso, l'attivazione di meccanismi di premio e sanzione volti a massimizzare l'efficacia del sostegno pubblico, in particolare di origine comunitaria, nei servizi idrici erogati nei territori meridionali.

Le informazioni rese disponibili nella Relazione annuale del *Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche* – l'organismo di regolazione e controllo del settore – segnalano che il Sud si colloca a uno stadio più avanzato del resto del Paese nel percorso di adempimento amministrativo previsto dalla legge di riforma n. 36/94, (cfr tavole II.14 e II.15).

Tavola II.14 - RICOGNIZIONE DELLE INFRASTRUTTURE E INSEDIAMENTO DELLE AUTORITÀ D'AMBITO
(numero assoluto)

	ATO (*) previsti	Ricognizione su reti e impianti			ATO insediati	Forma giuridica ATO insediati	
		non avviate	in corso	terminate		consorzi	convenzioni
Italia	91	11	14	66	84	40	44
Nord	44	11	11	22	38	11	27
Centro	19	-	3	16	19	14	5
Sud	28	-	-	28	27	15	12

* Ambito territoriale ottimale

Fonte: elaborazioni su dati Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Relazione Annuale sul 2002

Alla metà del 2003, l'insediamento delle Autorità d'ambito – i soggetti pubblici con compiti di programmazione, vigilanza e regolazione tariffaria nei 91 bacini ottimali, o ATO, previsti sul territorio del Paese – era in gran parte concluso nelle regioni meridionali; a differenza delle altre ripartizioni territoriali, la preliminare ricognizione delle infrastrutture esistenti nelle aree servite dai gestori era stata completata in tutti gli ATO dell'Italia del Sud, grazie anche al sostegno cooperativo della Sogesid SpA – la società di assistenza tecnica di settore interamente controllata dal MEF.

Tavola II.15 - AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO (numero assoluto)

	ATO insediati	Piani di ambito		Modalità prescelta di affidamento gestione servizio idrico integrato			Affidamenti effettuati
		redatti	approvati	aff. diretto	concessione	non definita	
Italia	84	52	47	29	12	50	25
Nord	38	8	6	9	0	35	6
Centro	19	17	14	14	3	2	14
Sud	27	27	27	6	9	23	5

Fonte: elaborazioni su dati Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Relazione Annuale sul 2002

Il Piano d'ambito risultava predisposto da tutti i 27 ambiti del Sud, in stridente contrasto con i ritardi che si registravano nelle aree più evolute del Paese; l'affidamento del servizio idrico a un gestore integrato risultava effettuato, a metà del 2003, in 5 dei 27 ambiti meridionali in cui si era insediata la corrispondente Autorità, una quota proporzionalmente maggiore a quella relativa all'Italia settentrionale (6 su 38), anche se minore di quella registrata nelle regioni centrali (14 su 19), l'area del Paese dove più intenso e rapido è stato il percorso di attuazione della legge di riforma.

Anche laddove il passo dell'affidamento del servizio non era stato ancora compiuto, gli enti locali meridionali sembrano aver maturato orientamenti definiti circa le modalità di scelta del soggetto gestore. Informazioni raccolte dalla Sogesid SpA indicano che negli ambiti abruzzesi e in Regioni dove l'ATO è unico sul territorio (Basilicata, Puglia, Sardegna) prevale l'intendimento a ricorrere ad affidamenti diretti, mentre negli ATO calabresi e siciliani è dominante il ricorso a procedure di evidenza pubblica; una situazione meno netta caratterizza i quattro ambiti campani⁴⁷.

A conclusioni meno favorevoli conduce l'esame delle condizioni di efficienza, efficacia e dotazione infrastrutturale del servizio (cfr. tavola II.16).

Tavola II.16 - ACQUA EROGATA E IMMESSA IN RETE PER RIPARTIZIONE

Regioni	Acqua immessa in rete		Acqua Erogata	
	migliaia di metri cubi	percentuale su Italia	migliaia di metri	Differenza rispetto immessa
Italia nord-occidentale	2.257.866	28,7	1.778.069	-21,3
Italia nord-orientale	1.416.081	18,0	1.039.042	-26,6
Italia centrale	1.538.831	19,6	1.115.673	-27,5
Italia meridionale	1.748.464	22,3	1.102.095	-37,0
Italia insulare	894.652	11,4	580.625	-35,1
Italia	7.885.894	100,0	5.615.864	-28,51

Fonte: Istat, Sistema delle Indagini sulle Acque, 1999

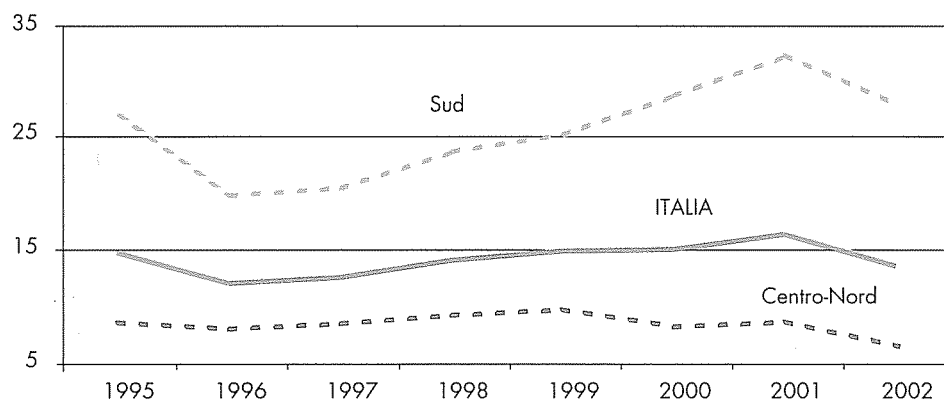
Permangono nel Sud un'insufficiente approvvigionamento potabile, un'elevata quota di acqua dispersa nell'adduzione e nell'erogazione, una limitata copertura territoriale dei servizi di fognatura e depurazione, diffuse irregolarità nel trattamento degli scarichi.

⁴⁷ La scarsa omogeneità delle scelte e la diffusione di forme di affidamento diretto a soggetti privati, spesso espressione delle realtà imprenditoriali locali, riflettono non solo le obiettive difficoltà di operare scelte ispirate da una convinta adesione a paradigmi competitivi, certo più agevoli ma pur esse discusse in altri servizi a rete, ma anche le incertezze dell'evoluzione normativa e il timore di possibili disapplicazioni dell'articolo 35 della Legge Finanziaria per il 2002. Vi ha influito il profilarsi di un contenzioso con l'Unione europea con riguardo alle modalità, ritenute non compatibili con le regole di mercato interno, di affidamento del servizio da parte degli enti locali e di proroga concessa agli affidamenti in essere. Esso appare in via di superamento nella più recente evoluzione normativa, in particolare l'art. 14 del D.L. n. 269/03, convertito nella L. 24 novembre 2003, n. 326, recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", che limita a tre le forme di affidamento dei servizi locali, inclusi quelli idrici: a) ricorso alla gara tra società di capitali; b) affidamento diretto a società miste nelle quali il socio privato sia scelto tramite gara; c) affidamenti diretti a società cd. *in house*.

Indicazioni circostanziate emergono dalle prime informazioni diffuse dall'Indagine censuaria Istat sulle acque del 1999. Le "perdite apparenti" dei sistemi di distribuzione (stimate come differenza tra acqua immessa in rete ed erogata) appaiono dell'ordine del 30 per cento per l'Italia nel suo complesso. Il valore è più rilevante per le regioni meridionali e insulari, dove raggiunge valori rispettivamente pari al 37 e al 35 per cento (cfr. tavola II.16), pur in presenza di un'accentuata variabilità regionale: le perdite più elevate si verificano in Puglia (50 per cento) e Sardegna (40 per cento)⁴⁸.

La situazione delle aree meridionali appare relativamente meno problematica nella fase della depurazione. Dati tratti dalla medesima indagine, di recentissima diffusione da parte dell'Istat, indicano che nel 1999 la popolazione servita dagli impianti depurativi era dell'ordine di 19 milioni di unità equivalenti, un dato non troppo discosto, in termini relativi, a quelli delle ripartizioni Nord-occidentale e Nord-orientale (pari a circa 16,5 e 15,4 abitanti equivalenti, rispettivamente) in cui tuttavia risiede una popolazione sensibilmente inferiore che nel Sud (circa 15,2 e 10,3 milioni, contro i 20,7 milioni di quest'ultimo). La capacità degli impianti situati nel Sud del Paese appare mediamente elevata, sebbene la quota di quelli non operativi sia cinque volte maggiore di quella dell'Italia settentrionale (circa 11 contro 2 per cento); è inoltre minore la diffusione degli impianti in grado di erogare trattamenti tecnologicamente più avanzati, quali i cosiddetti cicli "terziari".

Figura II.17 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA
(incidenza percentuale)



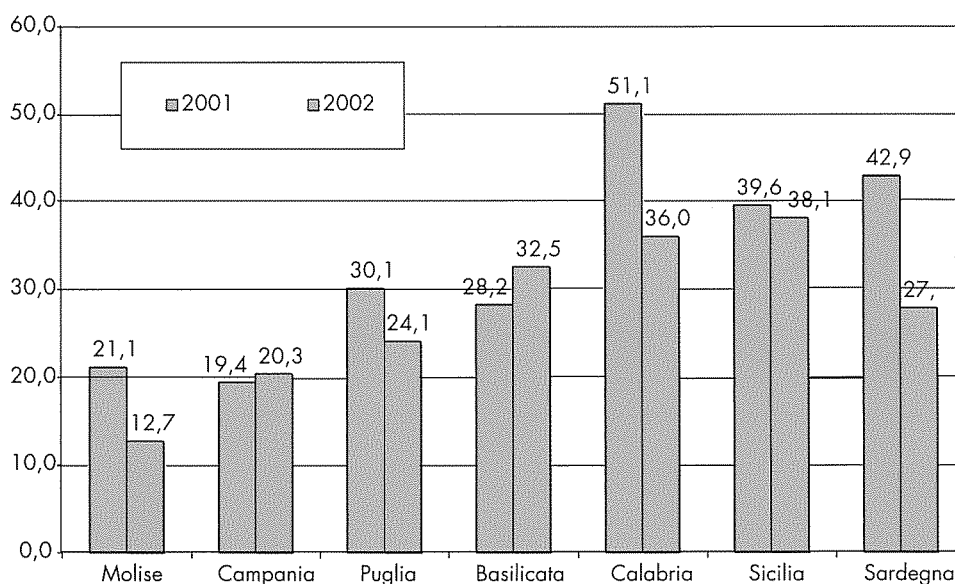
Fonte: elaborazioni su dati Istat, Banca dati indicatori di contesto.

Un quadro più positivo emerge dalle ricognizioni sul gradimento del servizio idrico rilevate presso le famiglie nell'ambito della cosiddetta *Indagine Multiscopo* che l'Istat effettua annualmente interrogando un *panel* di oltre 22.000 famiglie.

⁴⁸ A conclusioni più pessimistiche nella stima dei livelli delle perdite ma confrontabili nell'ordinamento fra i territori pervengono le rilevazioni condotte dal Comitato di Vigilanza sulle risorse idriche, caratterizzate da un più organico raccordo informativo con le realtà gestionali e da una migliore tempestività ma di contro incomplete nella loro copertura territoriale. Va precisato che l'elevato livello "apparente" delle perdite può riflettere, oltre al cattivo stato delle condotte, conseguenza dell'obsolescenza degli impianti spesso non contrastata da adeguati interventi manutentivi, anche fenomeni di natura contingente e contabile, quali presenza di forniture destinate a usi pubblici non conteggiate nell'acqua erogata, di sfiori dei serbatoi, di sottrazioni abusive dalla rete.

Mentre sembra persistere un divario a sfavore del Sud nella percezione di continuità del servizio (fig. II.17), sia gli andamenti complessivi, sia quelli relativi ai territori meridionali lasciano trasparire un'apparente inversione di tendenza: tra il 2001 e il 2002 in 5 delle 7 Regioni dell'Obiettivo 1 e nel complesso dell'area è migliorata la percezione di regolarità di erogazione. Risultano in particolare significativi i progressi di Calabria e Sicilia, le regioni caratterizzate dal peggior posizionamento relativo nel 2001, dove la quota di famiglie che lamentano irregolarità si contrae di circa un terzo l'anno seguente (cfr. fig. II.18).

Figura II.18 - FAMIGLIE CHE DENUNCIANO IRREGOLARITÀ NELL'EROGAZIONE DELL'ACQUA
(Regioni Obiettivo 1, quote percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Banca dati indicatori di contesto

Tale risultato contrasta con la dinamica del biennio precedente, quando si era manifestato un diffuso peggioramento, e con le criticità dell'estate del 2002, segnata da episodi di acuta siccità⁴⁹.

Lo sforzo d'investimento necessario ad adeguare i sistemi idrici agli standard di sicurezza richiesti dalle normative nazionali ed europee e fornire un servizio di elevato livello qualitativo appare comunque ingente. I documenti di pianificazione economico-finanziaria del settore evidenziano consistenti fabbisogni distribuiti in tutti i segmenti della filiera integrata. Il fabbisogno com-

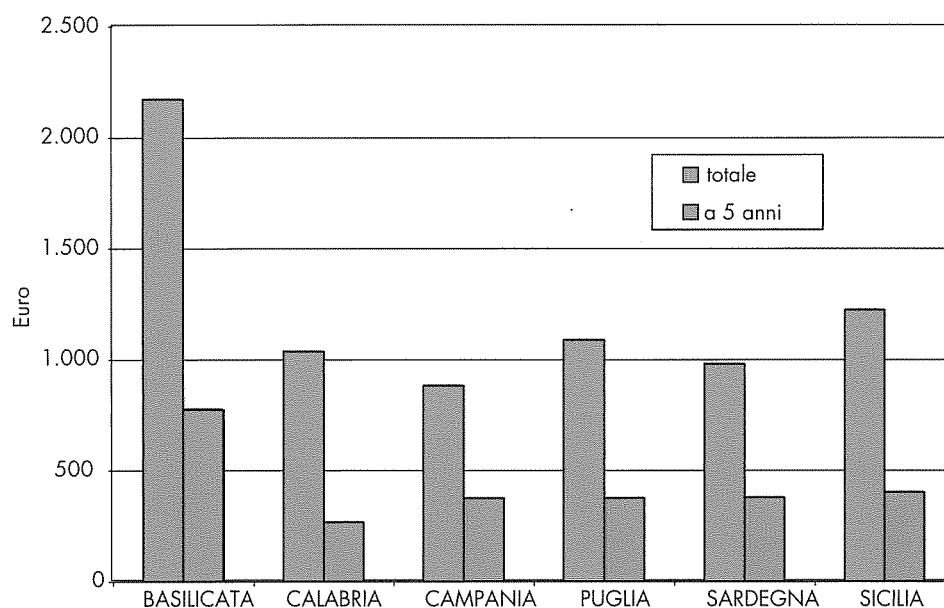
⁴⁹ Va al riguardo precisato che, essendo quella dell'Istat una rilevazione con le caratteristiche di un'indagine di customer satisfaction, tale esito può essere compatibile sia con progressi nell'adeguatezza tecnologica degli apparati di servizio e nelle condizioni di gestione, sia con deterioramenti, anche di natura adattiva ed estrapolata, nelle attese sulla qualità della fornitura, a caratteristiche "oggettive" date del servizio e dell'infrastruttura sottostante.

complessivo sfiora i 60 miliardi di euro nell'arco di 26 anni (che rappresenta la durata media dei piani d'ambito), di cui circa la metà addensato nei segmenti dell'adduzione e della distribuzione; quello medio annuo per abitante è dell'ordine di 36 euro (cfr. tavola II.17). Nel percorso di riforma del settore, il Sud è già oggi chiamato a sostenere un impegno ragguardevole, con investimenti complessivi pari a circa il 60 per cento del totale (40 miliardi di euro) e un onere *pro capite* sensibilmente superiore a quello medio nazionale nelle fasi dell'acquedotto e della depurazione. Tale sforzo si concentra all'avvio del servizio integrato, quando più ampie sono le necessità di adeguamento infrastrutturale e più pressante è la domanda di innalzamento degli standard di servizio. Stime di

Tavola II.17 - VOLUMI D'INVESTIMENTI NEI PIANI D'AMBITO

	ITALIA		SUD	
	pro capite/anno	totali	pro capite/anno	totali
	(euro)	(miliardi di euro)	(euro)	(miliardi di euro)
Acquedotto	16,3	26,3	20,3	11,0
Fognatura	13,0	21,0	11,5	6,3
Depurazione	6,7	10,9	8,0	4,3
TOTALE	35,9	58,1	39,8	21,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Sogesid SpA e Comitato di vigilanza sulle risorse idriche

Figura II.19 - PROFILO TEMPORALE DEGLI INVESTIMENTI NEI PIANI D'AMBITO DELLE REGIONI OBIETTIVO 1, valori pro capite (euro)

Fonte: elaborazioni su dati Istat, Sogesid SpA e Comitato di vigilanza sulle risorse idriche

larga massima indicano infatti che nel quinquennio iniziale si addensa circa il 35 per cento degli investimenti complessivamente previsti nei piani elaborati per le regioni del Sud (cfr. fig. II.19).

Negli anni a venire, l'impegno finanziario richiesto dal processo di modernizzazione del settore potrà essere ulteriormente accresciuto dagli effetti, al momento non ancora valutabili con precisione, del recepimento nell'ordinamento nazionale degli indirizzi prescrittivi contenuti nella Direttiva quadro in materia di acque, approvata dal Parlamento europeo alla fine del 2000⁵⁰. Ciò vale in particolare per il Sud, caratterizzato attualmente da tariffe⁵¹ inadeguate a sostenere un volume di investimenti più significativo che altrove⁵², e da un'incompleta copertura dei costi con i ricavi (96 per cento, una quota inferiore al 98 per cento del Nord e soprattutto al 105 per cento del Centro).

Nonostante la graduale ripresa dei livelli tariffari, che si accompagnerà a un recupero delle perdite e/o un'espansione dei volumi venduti, la redditività intrinseca dei Piani d'Ambito degli ATO meridionali rimane modesta, con tassi di rendimento interni non discosti dal 3 per cento; ne risulta talora pregiudicata la capacità dei Piani d'ambito di attrarre capitale privati. Congiuntamente con i vincoli finanziari, incide sulla bancabilità dei progetti dell'area una morosità nella riscossione delle tariffe superiore ai limiti fisiologici del settore.

Per piegare le criticità del contesto è dunque essenziale il ruolo di volano dei contributi pubblici, soprattutto nelle fasi iniziali di attuazione del Piano. Approfondimenti sui profili di redditività dei piani d'ambito delle regioni meridionali, condotti in preparazione del *Rapporto Annuale del DPS 2003*, lasciano intravedere una tendenza della maggior parte delle gestioni a conseguire gradualmente risultati di sostenibilità finanziaria. A tale esito concorre in misura fondamentale l'utilizzo mirato di risorse pubbliche, anche attraverso i Fondi strutturali europei.

⁵⁰ Si tratta della cd. Water Framework Directive, ossia la Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Obiettivo primario della Direttiva è l'adeguamento della legislazione e della regolamentazione degli Stati membri alla finalità di assicurare la conservazione della risorsa, incluse le acque superficiali e costiere, con l'ottica di promuoverne l'uso sostenibile. Tale adeguamento dovrà avere luogo entro il 2010, mentre la trasposizione della Direttiva avrebbe dovuto avvenire entro la fine del 2003. Suo principio cardine è la piena internalizzazione nelle tariffe dei costi esterni connessi con lo sfruttamento della risorsa idrica (art. 9), secondo il consolidato criterio comunitario del polluter pays principle. La Direttiva attribuisce all'autorità amministrativa competente per bacino idrografico il compito di definire gli strumenti per assicurare il perseguimento degli obiettivi di sistema.

⁵¹ Un'indagine campionaria riguardante circa 200 gestori di maggiore dimensione con una copertura totale di oltre 28 milioni di abitanti serviti, condotta su dati tratti dai modulari presentati dalle aziende alle Camere di Commercio relativi all'anno 2000, segnala tariffe medie poco superiori a quelle del Nord (0,47 euro/mc) e sensibilmente inferiori a quelle del Centro (0,57 euro/mc).

⁵² Valutazioni condotte da Sogesid SpA indicano infatti che, dopo la realizzazione del piano di investimenti e il raggiungimento del livello apicale della tariffa coerente con tale piano, oltre la metà degli utenti del Sud sosterebbe una tariffa di circa 1,2 euro/mc.

RIQUADRO I - LE CARENZE INFORMATIVE NEL SISTEMA IDRICO ITALIANO: UN OSTACOLO PER IL RIASSETTO INDUSTRIALE DEL SETTORE

Il processo di consolidamento in atto nel settore idrico, che dovrebbe consentire di sostituire alcune migliaia di operatori con poche decine di soggetti gestori, può essere seriamente ostacolato dall'assenza di una base informativa, comune e condivisa dagli operatori, relativa alle principali grandezze fisiche ed economiche dei servizi idrici. Tale criticità, che contrasta con la maggiore trasparenza di altri settori riformati (cfr. in questo capitolo paragrafi relativi ad energie e rifiuti) indebolisce l'attendibilità delle analisi sulle dotazioni infrastrutturali, i fabbisogni e i comportamenti dei soggetti, accentua il rischio di asimmetrie informative tra operatori di diversa dimensione e natura (pubblica e privata), e frena le attività di affidamento del servizio e di vigilanza sulla gestione.

La fase dell'affidamento del servizio

Il settore idrico - inteso come insieme delle fasi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue - è soggetto al quadro di regolamentazione definito con la Legge Galli (Legge n. 36/94), precisato dalle leggi attuative regionali e consolidato con le norme contenute nelle Leggi Finanziarie per gli anni 2002 e 2004.

La necessità di introdurre elementi di liberalizzazione nel settore ha trovato risposta nell'adozione - anche se in modo non univoco ed esclusivo - del modello della "concorrenza per il mercato" per l'assegnazione delle gestioni territoriali del servizio idrico integrato. Il ricorso a gare per l'affidamento della concessione e anche per la scelta dei partner privati in società miste è volto a mitigare gli effetti negativi dell'assetto localmente monopolistico del settore e a conseguire i benefici tipici di una configurazione di mercato la cui efficacia dipende tuttavia anche dalla disponibilità e dall'accessibilità di una base informativa adeguata, propria dei contesti liberalizzati.

Le gare con cui viene scelto il gestore unico di ambito o - più spesso - il soggetto privato della società mista, mirano a individuare il contendente che esprime l'offerta economicamente più vantaggiosa. L'obiettivo di stabilire "un terreno di gioco livellato" non è sempre colto dalla disponibilità del Piano d'Ambito - il documento informativo posto a base della gara con funzioni equivalenti a quelle svolte dalla data room in un'operazione di acquisizione di un ramo d'azienda - sia per i limiti nell'accuratezza della compilazione, sia per l'assenza in essi di importanti informazioni di contesto, quali le dotazioni idriche pro-capite o i dati di natura idro-geologica e di bacino. Ne potrebbero derivare due ripercussioni negative:

- risulterà più probabile l'aggiudicazione della gara da parte dell'incumbent, o di un operatore preesistente o comunque già operante nel territorio e che pertanto dispone di informazione privata, talora non accessibile allo stesso soggetto pubblico che affida il servizio;*
- il soggetto pubblico non potrà confrontare correttamente le offerte dei partecipanti alla gara, basate su set informativi alquanto diversi tra loro.*

Sorge in sostanza un problema di asimmetria informativa nella delicata fase di avvio della concorrenza per il mercato, ossia di predisposizione dell'offerta e, conseguentemente, di aggiudicazione della gara. Ne può risultare minata l'efficacia stessa del meccanismo di selezione competitiva.

L'attività di controllo sulla gestione

Un secondo aspetto concerne l'attività di controllo del regolatore sulla condotta del gestore dopo l'ingresso del socio privato o comunque dopo l'affidamento del servizio.

Si allude all'impossibilità per gli enti preposti al controllo, le Autorità d'ambito, di avvalersi di basi dati dedicate, contenenti informazioni tecniche ed economiche utili a comparare le performance del gestore vigilato con i migliori standard di settore, secondo l'approccio detto di yardstick competition (o competizione per comparazione).

Anche dal lato del gestore, l'impossibilità di sviluppare un'attività di benchmarking rischia di indebolire lo sviluppo aziendale in una prospettiva di medio periodo, che sarà segnata da un contesto sempre più competitivo.

L'Osservatorio sui servizi idrici, previsto con lungimiranza dall'art. 22 della Legge Galli, che avrebbe dovuto creare e gestire una banca dati interconnessa ai sistemi informativi di Regioni, Autorità di bacino e di Ambito, e Gestori, non è stato ancora istituito. Tra gli altri compiti, l'Osservatorio dovrebbe svolgere funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici relativi alle caratteristiche dimensionali, tecniche e finanziarie dei gestori, ai modelli di organizzazione, gestione, controllo e programmazione dei servizi, e al livello di qualità dei servizi erogati.

Le pur pregevoli informazioni statistiche e descrittive rese disponibili dal Comitato di Vigilanza sulle risorse idriche, principalmente nelle Relazioni Annuali al Parlamento, non paiono sufficienti a colmare la perdurante assenza dell'Osservatorio, stante la loro natura puntuale e tuttora non esaustiva. Anche il sistema statistico nazionale non fornisce un'informazione adeguata, per il preoccupante ritardo che tuttora frena la diffusione dei dati censuari del settore raccolti dall'Istat per il 1999. Le iniziative regionali e addirittura di singole Autorità d'ambito che mirano a colmare la mancanza di dati di sistema si collocano in una prospettiva territorialmente più limitata e presentano un'affidabilità inevitabilmente minore.

II.3.2.2 Gestione dei rifiuti solidi urbani

Il Sud recupera

Nel 1997, quando in Italia è stato approvato il Decreto legislativo 22 (noto come decreto Ronchi) sulla gestione integrata dei rifiuti, il Sud presentava un grave ritardo, sia per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione e programmazione del settore sia, soprattutto, nella capacità istituzionale, amministrativa e organizzativa di fornire ai cittadini un adeguato livello di servizi.

Lo scenario era allora caratterizzato da una sostanziale assenza del sistema di raccolta differenziata (soltanto l'1,3 per cento del totale dei rifiuti prodotti veniva differenziato, contro una media nazionale del 9,4 per cento), e da una assoluta prevalenza del sistema tradizionale di smaltimento finale, ovvero il conferimento dei rifiuti in discarica (oltre il 90 per cento del totale dei rifiuti prodotti), senza alcun