

0 - Sintesi della relazione

0.1 - L'economia dei servizi idrici

Il settore dell'offerta dei servizi idrici continua ad essere caratterizzato da una forte frammentazione delle gestioni, mentre tarda a manifestarsi l'attesa espansione dell'economia del settore.

Il fatturato

Il fatturato complessivo dell'industria dei servizi idrici in Italia nel 1996 (ultimo dato disponibile, il che indica da solo la necessità di organizzare meglio la raccolta e il flusso delle informazioni) è stato pari a circa 6.400 miliardi di lire, a fronte di un volume di acqua erogata di 6.000 milioni di m³. Il comparto dell'adduzione e distribuzione (con il 68% dei proventi complessivi) resta di gran lunga più importante della depurazione (20%) e della fognatura (12%).

Al 1996, a livello di settore le spese superano i proventi di oltre 500 miliardi. La responsabilità del disavanzo va attribuita in buona parte al settore fognario le cui perdite sono pari a 370 miliardi, ma consistenti sono anche le perdite del comparto depurazione (168 miliardi). I risultati di esercizio del comparto dell'adduzione e distribuzione risultano, invece, sostanzialmente in pareggio.

L'occupazione

Con riferimento all'occupazione, sempre per il 1996, essa viene stimata pari a circa 49mila addetti di cui oltre 33mila (pari al 69% del totale) nel comparto dell'adduzione e distribuzione (Tabella 3). I restanti 15mila sono quindi da attribuire alle attività di depurazione e di fognatura e sono solo parzialmente attribuibili in modo distinto ai due comparti.

Le forme di gestione

L'offerta dei servizi idrici risulta ancora fortemente frammentata, con prevalenza di gestioni in economia. Nel complesso i servizi idrici sono gestiti da più di 8.100 soggetti indipendenti. Il maggior numero di gestori è concentrato nelle regioni del Nord (60% dei gestori), mentre nel Mezzogiorno e nel Centro se ne collocano rispettivamente il 29% e l'11%.

Le gestioni industriali pubbliche, che complessivamente servono il 42,5% della popolazione e realizzano il 52,4% dei proventi occupando il 33,3% degli addetti, sono invece più frequenti, soprattutto nei servizi di adduzione, nelle regioni del Centro-Nord e nella depurazione.

I privati, infine, non servono che l'8% della popolazione realizzando il 9,2% dei proventi e occupando circa il 10,2% degli addetti. Essi stanno affermandosi soprattutto nel settore della depurazione, nel quale operano prevalentemente con contratti di conduzione tecnica di impianti piuttosto che con contratti di concessione, per cui non possono considerarsi gestori di pubblico servizio.

Gli investimenti

Gli investimenti in opere infrastrutturali per il settore idrico si sono contratti fortemente fra il 1985 e il 1998: in termini reali, fatta pari a 100 la spesa per investimenti del 1985, nel 1998 essa risulta pari a 29.

Delle risorse complessive spese in tale periodo, le opere riguardanti la rete fognaria hanno assorbito il 44%, gli investimenti nella rete di distribuzione e adduzione il 41% e, infine, il rimanente 15% è stato speso in opere di depurazione, sia per la costruzione di nuovi impianti che per l'adeguamento di quelli esistenti. Il brusco rallentamento nel volume degli investimenti coinvolge tutti e tre i settori, ma è marcato soprattutto nei comparti fognario e acquedottistico (-43% fra i sottoperiodi 85/91 e 92/98).

La qualità del servizio

I criteri con cui si può raffigurare la qualità del settore dei servizi idrici sono numerosi: i più significativi riguardano l'efficacia, l'efficienza economica della produzione, l'equità del sistema. Nel settore idrico italiano sono ancora molto scarsi i dati ufficiali sul livello qualitativo del servizio erogato, a differenza della qualità percepita dagli utenti che è stata oggetto di indagini da parte dell'ISTAT, dell'IRS di Milano e del sindacato delle aziende pubbliche locali (Confservizi-Cispel). Dalle prime analisi emerge che generalmente la qualità percepita del servizio idrico diminuisce al diminuire della dimensione dei Comuni.

0.2 – Stato di attuazione della legge 36/94

La Legge 5 gennaio 1994, n. 36, "Disposizioni in materia di risorse idriche", ha aperto la strada al riordino dei servizi idrici e all'industrializzazione del sistema, stabilendo una netta separazione di ruoli tra l'attività di indirizzo e controllo e quella più propriamente gestionale.

Più precisamente essa prevede la riorganizzazione dei servizi idrici mediante la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) mirati al superamento della frammentazione gestionale esistente attraverso l'integrazione *territoriale* (definizione di bacini di utenza minimi) e l'integrazione *funzionale* delle diverse attività del ciclo.

Per la realizzazione di questo obiettivo, la legge 36/94 ha definito gli adempimenti necessari e ha istituito nuovi soggetti per il funzionamento e il governo del sistema. A livello centrale essa ha previsto l'istituzione di un organo indipendente dalla pubblica amministrazione: il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

A livello decentrato, essa ha così configurato il percorso applicativo:

- le Regioni:
 - approvano le norme di applicazione;
 - definiscono la delimitazione territoriale e la forma istituzionale degli ATO;
 - adottano una convenzione tipo e relativo disciplinare per regolare i rapporti fra gli enti locali e i soggetti gestori;
- i Comuni e le Province:
 - organizzano il servizio idrico integrato, procedendo alla costituzione degli ambiti;
- l'Ambito:
 - definisce il Piano per l'adeguamento delle infrastrutture e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio;
 - affida il servizio idrico integrato al gestore, sulla base di una convenzione/contratto;
 - effettua l'attività di controllo sul gestore rispetto alla realizzazione del Piano.

Ad oltre sei anni dall'approvazione della legge 36/94 la normativa collaterale e applicativa, necessaria a concretizzare il processo di riforma contenuto nella legge, è a buon punto ma non ancora completata.

A livello centrale, i Ministeri competenti hanno emanato, nell'agosto 1996, il decreto relativo al "Metodo normalizzato per la tariffa". Non è invece ancora stato emanato il regolamento dell'art. 20 sulle concessioni a terzi del servizio.

0.2.1 – Le leggi regionali

Tutte le Regioni si sono dotate della prevista legge attuativa, tranne la Regione Trentino-Alto Adige che, per effetto di una sentenza della Corte Costituzionale, ne risulta esentata.

Su un totale di 89 previsti dalla normativa regionale risultano insediati 48 Ambiti, distribuiti in undici Regioni, che comprendono il 49% della popolazione italiana e il 44% degli 8.102 Comuni del nostro Paese. Forte è la difformità fra le aree del Paese: la percentuale degli inse-

diati sui previsti è di 100 al Centro, scende a 66 al Sud e arriva a 30 al Nord. In otto Regioni (Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna) nessun Ambito si è ancora insediato.

Fra gli ATO insediati, la forma associativa prevalente è quella del consorzio (art. 31 decreto legislativo 267/00) e lo è in modo più evidente nel Centro Italia, dove tale forma è stata assunta da tutti gli ATO. Al Nord risulta invece prevalente la forma associativa della convenzione (art. 30 decreto legislativo 267/00).

L'Ambito più popoloso è l'ATO Unico Puglia, con oltre quattro milioni di abitanti ricadenti nel proprio territorio, mentre quello più piccolo è l'ATO Valle del Chiampo in Veneto. La popolazione media degli ATO previsti è di circa 692 mila abitanti, mentre gli ATO insediati hanno in media una popolazione di 585 mila 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.

0.2.2 - Stato di avanzamento delle attività degli Ambiti Territoriali Ottimali

Le ricognizioni sullo stato degli impianti e dei livelli di servizio

Una volta insediatosi, l'Ambito deve compiere 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, la ricognizione è stata avviata prima, ad opera di organi regionali o centrali. In particolare ciò è avvenuto al Sud, attraverso la Sogesid S.p.A..

A livello nazionale, su 89 ATO previsti, in 41 la ricognizione non è avviata, in 23 l'attività è in corso e in 25 è terminata. Tali percentuali si distribuiscono diversamente secondo le aree geografiche: nel Nord Italia l'82% degli ATO non ha ancora avviato la ricognizione (tra cui tutti quelli di Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna), e solo il 16% l'ha terminata, nel Centro la situazione è completamente capovolta, poiché solo l'11% degli ATO non ha avviato l'attività contro il 78% che l'ha conclusa. Nel Sud, infine, si registra una notevole percentuale di ricognizioni in corso (76%).

I Piani di Ambito e la scelta della forma di gestione

Il confronto tra la situazione esistente e gli obiettivi consente all'ATO di individuare il piano degli investimenti che costituisce parte determinante del Piano d'Ambito.

In totale risultano redatti 12 Piani: 6 in Toscana, 4 in Lazio, 1 in Veneto e in Campania. Di questi, 7 sono stati anche approvati dai rispettivi Ambiti.

L'Ambito deve poi scegliere la forma di gestione del servizio idrico integrato fra la concessione a terzi, l'affidamento diretto a società miste a maggioranza pubblica o ad azienda speciale. Solo in 16 Ambiti la scelta è già avvenuta: ovunque a favore dell'affidamento diretto ad una società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, con l'unica eccezione dell'ATO 4 Lazio (Frosinone) che ha optato per la concessione a terzi.

Due soli sono gli Ambiti, l'ATO 4 Alto Valdarno in Toscana e l'ATO Valle del Chiampo in Veneto, che hanno completato il processo, giungendo all'affidamento del SII. In entrambi i casi la scelta è stata quella della società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Costi e struttura operativa degli ATO

Nella prospettiva di generalizzazione all'intero Paese del servizio idrico integrato, si è ritenuto opportuno valutare le spese necessarie per il funzionamento degli ATO, avendo a disposizione i dati sui costi per 23 degli ATO insediati e di dati sul personale dei 26 ATO già "strutturati" ovvero dotati di almeno una unità operativa (Direttore o altro).

Le spese totali dei 23 ATO ammontano complessivamente a circa 18 miliardi e 300 milioni di lire, così articolati: 82%, spese correnti; 15,3%, spese in conto capitale; 2,7%, spese per prestiti. Il totale delle spese correnti si riferisce ad una popolazione sottesa di circa 12 milioni e

mezzo di abitanti, con una spesa media per ATO che è quindi di circa 650 milioni ed una spesa media per abitante di circa Lit. 1.193.

Il personale dei 26 ATO strutturati è attualmente di 114 unità, comprensive anche del personale dirigenziale e di quello con rapporti di consulenza di tipo non occasionale. Da segnalare la netta prevalenza di contratti a tempo determinato (73%) e la forte presenza di rapporti di tipo part-time.

0.3 – Situazione dei servizi idrici: i risultati delle prime ricognizioni

Le ricognizioni delle opere di adduzione, di distribuzione, di fognatura e di depurazione esistenti, svolte ai sensi dell'art. 11 della legge 36/94 e pervenute al Comitato entro il gennaio 2001, riguardano 18 ATO, in maggioranza situati al Centro del Paese, e comprendono 1.854 Comuni per una popolazione di 11 milioni di abitanti.

Le principali opere censite ammontano a circa 37.000 unità, suddivise tra i tre servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

Il servizio di acquedotto comprende: le opere di captazione (9.286 unità), le condotte di adduzione (7.955 unità), le reti di distribuzione, i serbatoi di accumulo (4.693 unità) e gli impianti di potabilizzazione (1.533 unità).

La copertura del servizio risulta generalmente superiore al 90% degli abitanti residenti. All'alimentazione del sistema acquedottistico si provvede mediante l'attingimento ad acque sotterranee per l'86% del volume prodotto e con l'utilizzazione di acque superficiali per il restante 14%.

Lo sviluppo delle condotte adduttrici corrisponde mediamente a 2,2 m/ab mentre quello dalle reti di distribuzione si attesta su 5 m/ab. Le perdite sono state stimate dell'ordine del 30%, con ampi margini di variabilità.

Gli impianti di potabilizzazione si limitano nella maggior parte a semplici trattamenti di clorazione.

La capacità media dei serbatoi di accumulo corrisponde mediamente al 72% del volume giornaliero erogato dal sistema acquedottistico.

La ricognizione ha altresì riguardato circa 8.700 unità, costituite da collettori e reti di raccolta appartenenti a sistemi fognari. I terminali di scarico censiti sommano ad oltre 6.000, di cui circa il 25% senza alcun impianto di trattamento dell'affluente.

Gli impianti di depurazione, rappresentati da oltre 4.600 unità, si limitano per circa il 40% al solo trattamento primario, comprensivo di sedimentazione e di stabilizzazione anaerobica dei solidi sospesi.

Dall'analisi del livello di economicità delle gestioni sono emerse le seguenti valutazioni, alcune delle quali, però, risultano di dubbia credibilità e rappresentano, quindi, più la qualità delle ricognizioni che non la realtà:

- il rapporto tra ricavi e costi è pari al 96% per l'acquedotto, scende al 77 % per il servizio di fognatura e sale a 105% per la depurazione, in ogni caso con elevata variabilità;
- la tariffa media risulta di lire 975 al mc per gli acquedotti, di lire 157 al mc per le fognature e di lire 394 al mc per i trattamenti di depurazione;
- il costo medio per addetto è attestato su lire 54 milioni all'anno per il servizio di acquedotto, su lire 31 milioni all'anno per il servizio di fognatura e su lire 47 milioni all'anno per il servizio di depurazione;
- l'incidenza dei servizi sull'assetto territoriale può essere desunta dal numero di abitanti serviti rapportati ai km di rete per gli acquedotti e le fognature ed al numero di impianti per la depurazione. Detto indicatore risulta mediamente di circa 200 abitanti per km di rete acquedottistica; di circa 300 abitanti per km di rete fognaria e di circa 7.500 abitanti per ogni singola unità depurativa.

0.4 – Fabbisogni d'investimenti e dinamica tariffaria nei primi piani di ambito

Il Piano d'Ambito è momento e strumento fondamentale per l'organizzazione, l'attivazione e il governo del servizio idrico integrato. Si è già detto che dei 48 ATO insediati nel Paese, 12 sono giunti alla redazione del Piano e 7 di essi anche alla sua approvazione. La popolazione degli Ambiti che hanno redatto il Piano è pari al 17,3% di quella nazionale, mentre quella degli Ambiti che lo hanno anche approvato è il 7%.

Uno studio su un campione di 10 Piani, di cui 7 approvati, distribuiti in quattro regioni, ha consentito di valutare i problemi e le tendenze che emergono da queste prime esperienze di pianificazione.

Non si è ancora definito e consolidato un modello di Piano, che consenta un'efficace lettura e una comparazione a livello regionale e nazionale dei dati. Resta quindi aperto il problema di una omogeneità di impostazione dei Piani, che dovrà essere affrontato e risolto, oltre che con lo sviluppo dell'esperienza di pianificazione, con appropriati atti di indirizzo e coordinamento.

Neanche per la durata dei Piani c'è omogeneità nella scelte: 20, 25, 30 anni, sono gli orizzonti temporali presenti nei Piani esaminati. In ogni caso emerge la difficoltà effettuare la pianificazione nel lungo periodo.

Un altro problema che non trova sempre appropriata considerazione e soluzione nei Piani è il rapporto fra l'organizzazione, lo sviluppo e il funzionamento dei servizi e la disponibilità e l'uso razionale della risorsa idrica. Alla descrizione della situazione idrogeologica del territorio e delle caratteristiche delle principali risorse dell'ambito, spesso non si accompagna uno studio puntuale degli aspetti quantitativi e qualitativi della risorsa, dei suoi livelli di vulnerabilità e quindi dei possibili rischi d'inquinamento.

Il maggior approfondimento nei Piani concerne generalmente lo stato attuale del servizio, nel duplice aspetto di situazione delle infrastrutture censite e di livelli dei servizi erogati. Si tratta di un elemento importante, giacché è a partire da esso che, una volta individuati i nuovi standard cui il servizio dovrà rispondere, l'ente di ambito è chiamato a determinare, con il Piano, gli interventi necessari e il modello gestionale.

Per l'individuazione dei livelli di servizi da assumere come obiettivo, i Piani fanno quasi sempre riferimento alla normativa vigente, in particolare al DPCM del 4/3/96 "Disposizioni in materia di risorse idriche", al decreto legislativo 152/99 sugli scarichi, al DPR n. 236/88 sulla potabilizzazione delle acque per il consumo umano nonché, per gli aspetti gestionali, al DPCM 29/4/99 sulla Carta del servizio idrico integrato.

Il programma degli interventi è componente essenziale del Piano d'Ambito ed ha come obiettivo di portare i servizi idrici, nell'arco temporale della pianificazione, ai livelli fissati.

Per quanto riguarda il servizio di acquedotto, gli interventi programmati, indirizzati a rendere più efficienti le opere esistenti, a ricercare nuove fonti di approvvigionamento o a realizzare nuovi impianti, comportano un consistente fabbisogno di investimenti, quantificabile in 29.564 lire pro capite/anno.

Per i servizi di fognatura e depurazione, la definizione del programma degli interventi è risultata più complessa e problematica, anche perché non sempre i livelli di affidabilità delle informazioni raccolte apparivano elevati.

Circa i contenuti, alcuni sono ricorrenti, quali l'estensione delle reti di fognatura alle abitazioni non servite e il potenziamento della capacità depurativa, e altri sono relativi alla specificità degli ambiti, quali gli scarichi tramite condotte a mare od opere legate al rigurgito delle acque meteoriche. I Piani sono comunque caratterizzati, in modo pressoché univoco, da uno sforzo preponderante e concentrato nei primi 5 – 6 anni, talvolta anche a scapito di altri investimenti, per l'innalzamento dei livelli di servizio con nuove opere di fognatura e depurazione.

Precisamente, gli investimenti concernono per il 70% i fabbisogni relativi a reti e collettori fognari e per il restante 30% il trattamento degli scarichi. Per entrambi i servizi la destinazione prevalente è per nuove opere: il 60% per le fognature e l'80% nella depurazione. Nel complesso risulta un investimento di 46.348 lire all'anno per abitante.

Per l'intero servizio idrico integrato, come insieme del servizio di acquedotto, di fognatura e depurazione, il fabbisogno totale degli investimenti, compresi quelli che riguardano la parte gestionale, che si prefigura, per l'intero campione di Piani considerato, è di 78.072 lire all'anno per abitante.

Estrapolando a livello nazionale, risulta quindi un fabbisogno annuo di circa 4.200 miliardi di lire all'anno per i prossimi 23 anni (durata media dei Piani esaminati).

Il Piano d'Ambito è poi chiamato, con l'obiettivo di quantificare i costi operativi del servizio idrico integrato, a definire il modello gestionale, ovvero la macrostruttura organizzativa dell'azienda di gestione unica dell'ambito e l'articolazione dei costi aziendali. In effetti i Piani esaminati contengono generalmente uno studio in tal senso, basato sugli indirizzi strategici e sugli obiettivi assunti dall'Ambito, nonché su studi e modelli attuati o in corso di attuazione. Gli stessi Piani, tuttavia, opportunamente sottolineano che, nel quadro di uno studio di fattibilità, si possono delineare solo gli elementi essenziali del cosiddetto modello gestionale. Essi si limitano quindi alla definizione di linee guida generali in merito all'assetto organizzativo e gestionale, nonché ad effettuare una stima di massima dei costi operativi effettivi che dovrà sopportare il gestore nell'erogazione del Servizio.

Per quanto riguarda, infine, la determinazione dello sviluppo tariffario del Servizio, nella maggior parte dei casi ma non sempre i Piani applicano il Metodo Normalizzato del Ministero dei Lavori Pubblici e del Ministero dell'Ambiente (D.I. del 1/08/1996) in coerenza con la metodologia raccomandata dal Comitato di Vigilanza. Così come non in tutti i Piani la tariffa d'ambito è suddivisa nelle tre componenti previste dal Metodo: costi operativi, ammortamenti e remunerazione del capitale.

La dinamica tariffaria sostanziata nei Piani analizzati vede sempre, come era del resto prevedibile, una crescita rispetto alla tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti (TMPP), che raggiunge il suo massimo fra il 10° e 15° anno, e contempla poi una diminuzione negli anni successivi.

0.5 – Elementi di riflessione sul processo di riorganizzazione dei servizi idrici

Dopo l'illustrazione dello stato di fatto in tema di impianti, servizi e adempimenti di legge, che in estrema sintesi vede gli Ambiti ormai insediati per più della metà della popolazione del Paese e in procinto di realizzare tutte le attività preliminari all'affidamento del servizio idrico integrato, è opportuno presentare, in questo inizio di legislatura, alcune riflessioni sugli elementi critici del processo di attuazione della legge 36/94: a cominciare dal contesto, che riguarda l'intero settore dei servizi pubblici locali, per finire alle specifiche novità normative introdotte dalla Finanziaria 2001.

0.5.1 – La riforma dei servizi pubblici locali nel disegno di legge AC 7042

Le direttive europee e i decreti di recepimento

La liberalizzazione dei mercati è ormai uno degli obiettivi più importanti per l'Unione Europea che vuole assicurare una migliore tutela del consumatore attraverso il libero accesso delle imprese ai mercati e la conseguente pressione concorrenziale.

L'obiettivo di liberalizzazione dei mercati è perseguito anche nei servizi pubblici locali, dove esso è stato reso possibile dalla forte evoluzione tecnologica e organizzativa registrata dal settore in questi ultimi anni. A tal fine l'Unione Europea ha emanato apposite direttive per i settori dell'energia elettrica, del gas naturale e per quello dei trasporti pubblici.

L'Italia ha recepito queste direttive con una serie di provvedimenti legislativi di riforma: il decreto legislativo 422/97 per il settore del trasporto pubblico, il decreto legislativo 79/99 per il settore dell'energia elettrica e infine il decreto legislativo 185/99 per settore del gas. Tutti questi provvedimenti introducono norme di liberalizzazione dei mercati, con due obiettivi: di confinare le aree irriducibilmente di monopolio a segmenti sempre più circoscritti della filiera produttiva del settore dei servizi; e di stabilire, per tali aree residue caratterizzate da monopolio, la forma della "concorrenza per il mercato", rendendo obbligatorio al concedente il ricorso a gara per l'assegnazione del diritto temporaneo alla gestione delle reti.

La riorganizzazione dei servizi pubblici locali modifica il contesto di norme, di fatti, di atteggiamenti, entro cui si colloca la riforma dei servizi idrici. Da qui l'importanza che il nuovo approccio riformatore proceda celermente in tutto il settore.

I principi ispiratori del ddl

A fronte dell'evoluzione normativa in materia di mercati dei servizi pubblici, il Parlamento, nell'ultima legislatura, aveva esaminato un disegno di riforma della gestione dei servizi pubblici locali (AS 4014 e AC 7042), con particolare riferimento alle regole sulla scelta della forma di gestione e alle modalità di affidamento del servizio da parte dei Comuni titolari. Il disegno di legge riaffermava alcuni principi fondamentali nella riorganizzazione dei servizi pubblici locali tra i quali: la separazione dell'attività di indirizzo e controllo da quella di gestione, lo sviluppo della concorrenza nei servizi pubblici locali e quindi l'obbligo della gara per l'affidamento del servizio a terzi oppure per la scelta del socio privato in caso di affidamento diretto a società pubblica.

Anche l'attuazione della legge 36/94 aveva trovato opportuna collocazione nel disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali. La proposta di normativa stabiliva infatti l'obbligo della gara per l'affidamento del servizio, riconosceva nell'Ambito il soggetto preposto alla gestione del contratto, stabiliva infine delle regole per definire le modalità e l'ammontare del riscatto degli impianti da corrispondere al soggetto uscente da parte del vincitore della gara al termine dell'affidamento. Accanto a tali elementi positivi, va tuttavia ricordato il lungo periodo transitorio che era concesso alle gestioni esistenti, che rischiava di fatto di allontanare per sempre la liberalizzazione del settore. E' quindi auspicabile che il nuovo Parlamento riprenda sollecitamente in esame la proposta di riforma, rivedendo la disciplina della fase di transizione.

0.5.2 – Principi e problemi dell'attuazione della riforma dei servizi idrici

Come si è già detto, la riorganizzazione prevista dalla legge 36/94 richiede che la gestione sia affidata ad un soggetto che assicuri l'integrazione della gestione dei servizi di acquedotto, di fognatura e di depurazione su di una dimensione territoriale sufficientemente ampia, come quella dell'Ambito, tale da assicurare tutte le opportunità derivanti dalle economie di scala e assicurare così, in modo efficiente, livelli di servizio all'utenza di standard europei e il rispetto delle normative ambientali in materia di acque potabili e di inquinamento. Al centro della riforma dei servizi c'è quindi l'utente e lo stato dell'ambiente.

I rapporti tra gestore e Ambito

L'affidamento del servizio deve essere effettuato dall'Ambito secondo una delle seguenti forme:

- in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati.

In ogni caso l'affidamento del servizio produce la separazione fra attività di indirizzo e controllo che rimane in capo all'Ambito e attività di gestione che viene attribuita al gestore del servizio idrico integrato. Ma è diversa nei tre casi la modalità dell'affidamento e diverso è il livello di concorrenza attivato; e di ciò deve essere consapevole il decisore pubblico, nel caso volesse in qualche modo incentivare una piuttosto che un'altra soluzione.

Precisamente, se la forma di gestione prescelta è l'azienda speciale o la società a prevalente capitale pubblico locale, l'Ambito procede all'affidamento diretto; se sceglie la concessione a terzi, l'Ambito procede all'affidamento attraverso l'esperimento di una gara. La pressione concorrenziale, nella forma della concorrenza per il mercato, trova quindi pieno dispiegamento solo nel caso che l'Ambito scelga come forma di gestione la concessione a terzi. Essa può realizzarsi, in qualche misura e a determinate condizioni, anche con l'affidamento diretto ad una società a prevalente capitale pubblico locale, mentre non c'è nessuna pressione concorrenziale nel caso di affidamento diretto ad un'azienda speciale.

La gara per l'affidamento in concessione a terzi

Fra le condizioni essenziali affinché le gare possano esplicare pienamente la loro capacità di selezionare l'impresa più efficiente, ci sono non solo le modalità e le procedure ma anche la condizione di avere un elevato numero di concorrenti. Un elevato numero di operatori in grado di competere fra loro costituisce infatti una garanzia fondamentale per assicurare efficacia alla concorrenza per il mercato. Il numero degli operatori che potenzialmente possono competere dipende, però, sia dalla struttura del mercato esistente che dalle soglie dimensionali di ammissione introdotte nelle procedure di gara. In questo contesto va considerato che la realtà del mercato italiano dei servizi pubblici locali è ancora caratterizzata da una forte frammentazione gestionale e da una dimensione media degli operatori largamente inferiore a quella dei principali concorrenti internazionali. L'imposizione di dimensioni molto elevate per l'accesso alla gara potrebbe quindi condurre sia ad una insufficiente pressione concorrenziale, sia alla prevalenza nelle gare di imprese non italiane.

La legge 36/94, all'art. 20, dopo avere prescritto che l'affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato avvenga attraverso una gara conforme alle direttive dell'Unione Europea, prevede che le modalità attraverso le quali deve essere svolta la gara siano definite con un decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro dell'ambiente. La mancata emanazione di tale decreto, anche se non impedisce agli Ambiti di dare corso alle gare per affidare in concessione a terzi il servizio, costituisce un ostacolo ad una rapida ed efficace introduzione della concorrenza in questo settore. Recentemente è stata elaborato presso il Ministero dei lavori pubblici uno schema di decreto, trasmesso al Ministero dell'ambiente. L'approvazione dello schema, così come è stato formulato, consentirebbe agli Ambiti un più semplice ed efficace ricorso all'affidamento in concessione a terzi.

L'affidamento diretto ad una società a prevalente capitale pubblico locale e la gara per la scelta del socio privato

L'esame di alcuni Piani di Ambito e di alcuni casi di affidamento del servizio idrico integrato induce a riflettere sui rischi di sovrapposizione di competenze e di conflitto d'interessi che si determinano quando la forma di gestione prescelta dall'Ambito è quella della Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale. In questo caso i Comuni si trovano ad essere i soggetti che deliberano il piano, la tariffa e il contratto e al contempo soci pubblici della società a cui viene affidata la gestione con le connesse obbligazioni previste dal contratto.

La convenzione e il rispetto degli impegni contrattuali

Una volta predisposto il Piano e scelta la forma di gestione, l'Ambito deve predisporre la convenzione di gestione che, in base all'art. 11 della legge 36/94, regolerà i rapporti con il soggetto gestore del servizio idrico integrato. La convenzione dovrà contenere fra l'altro: la durata dell'affidamento, comunque non superiore a trent'anni, le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio, le penali, le sanzioni in caso di inadempienza, le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile e la facoltà di riscatto da parte dell'Ambito.

Il contenuto della convenzione è quindi determinante per assicurare la realizzazione degli obiettivi del Piano e la corretta applicazione della tariffa del servizio. Essa consente all'Ambito, fra l'altro, di svolgere il controllo sul rispetto delle obbligazioni contrattuali da parte del gesto-

re, di applicare le penalizzazioni in caso di inadempienza, con la possibilità di risolvere l'affidamento, e di definire le condizioni di revisione del contratto stesso. Condizione per la corretta gestione della convenzione da parte dell'Ambito è quello di assicurarsi un efficace sistema di acquisizione delle informazioni necessarie a giudicare l'operato del gestore. Appare opportuna a tale riguardo una coordinata attività di analisi che coinvolga Comitato, Regioni e Ambiti e che porti a predisporre modalità e schemi di monitoraggio efficienti e confrontabili.

0.5.3 - Le novità legislative e il loro raccordo operativo con la legge 36/94

Sono molti i provvedimenti legislativi che si sono succeduti dalla emanazione della legge 36/94 e che hanno interagito e continuano ad interagire con essa. Alcuni di questi hanno un forte impatto, sia sui modi che sui tempi dell'attuazione della riforma dei servizi idrici.

I piani stralcio previsti dall'art. 141, comma 4, della legge 388/2000

Si tratta di un provvedimento dettato dalla necessità e urgenza di rispondere ad impegni comunitari, recepiti dalla legislazione nazionale, in materia di qualità delle acque di scarico. Come provvedimento di emergenza, può accelerare lo sviluppo del servizio idrico, ma può anche generare spinte fuorvianti che rendono in prospettiva più difficile arrivare all'unico gestore contemplato nella legge 36/94. Occorrerà quindi vigilare, nell'approvazione del piano stralcio e nella sua esecuzione, per minimizzare i possibili impatti negativi.

Il finanziamento di interventi in materia di promozione dello sviluppo sostenibile e di ottimizzazione dell'uso idropotabile previsti dagli artt. 109 e 144 della legge 388/2000

La legge finanziaria 2001 ha stanziato fondi consistenti per finanziare programmi d'investimento per opere e interventi per l'ottimizzazione dell'uso idropotabile di invasi e reti, compresi nei Piani di ambito. Si potranno così realizzare gli stessi Piani con un minor aggravio sulla tariffa del servizio o, a parità di tariffa, anticipare la realizzazione delle opere previste. Sono disponibili inoltre fondi riguardanti misure e interventi per la riduzione del consumo e per il riuso.

L'introduzione della finanza di progetto per la realizzazione dei programmi di adeguamento

Anche l'applicazione della legge n. 109/94, "Legge quadro in materia di lavori pubblici", sta avendo delle ripercussioni sulla riforma dei servizi idrici. E' in particolare opportuno segnalare che le iniziative prese da alcuni Comuni e da altre istituzioni, relativamente al ricorso alla "finanza di progetto" per la realizzazione di programmi di adeguamento di infrastrutture preposte al servizio idrico fuori dall'applicazione della legge 36/94, possono ritardarne se non addirittura vanificarne l'applicazione.

Gli incentivi previsti nei dai QCS dell'UE

Il "Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006", approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000, può risultare un importante stimolo ed incentivo all'applicazione della riforma dei servizi idrici. Lo specifico programma dedicato al ciclo integrato dell'acqua, suddiviso in due fasi, prevede, infatti, che nella prima (2000-2002) l'utilizzazione dei fondi sia condizionata al recepimento della legge 36/94 e all'individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali, e che nella seconda (2003-2006) siano finanziati i Piani di Ambito affidati per l'attuazione e il cofinanziamento ai soggetti gestori o comunque approvati dalla costituita Autorità di ambito.

La tariffa di transizione

La legge finanziaria del 1999 ha affidato al CIPE la regolamentazione delle tariffe del servizio idrico nel periodo di transizione rispetto alla completa applicazione della legge 36/94. Spiace dover rilevare alcune incongruenze nelle determinazioni del CIPE rispetto ai criteri della

riforma. Sarebbe quindi auspicabile che anche la disciplina transitoria seguisse lo stesso processo di formazione previsto per la tariffa del servizio idrico integrato, ai sensi dell'articolo 13 della legge 36/94.

0.5.4 – I primi piani di ambito

Sono 12 gli Ambiti che hanno già predisposto il Piano. La loro analisi ha già consentito di individuare alcune questioni che meritano di essere immediatamente segnalate per avviare una riflessione sia sugli effetti che possono produrre sia sulle eventuali soluzioni per farvi fronte.

La definizione del capitale investito iniziale da utilizzare nel Piano di Ambito

La legge 36/94, all'art. 12, stabilisce che i beni connessi con il servizio idrico siano affidati in concessione al gestore, il quale ne assume gli oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare.

Se l'individuazione del complesso dei beni da affidare in concessione al gestore appare un'operazione non priva di complessità, assai più problematica è la definizione del valore di questo capitale. Si tratta di beni alla cui costituzione hanno partecipato nel tempo, fonti di finanziamento fra loro completamente diverse e il cui valore attuale è di difficile definizione. Sull'argomento si aprono quindi due temi: quello del valore del capitale e quello della sua equa remunerazione.

La definizione dell'ammontare del debito pregresso delle gestioni preesistenti e il suo inserimento nel Piano di Ambito

Una volta deciso di abbandonare la strada della definizione di un capitale investito e di imboccare quella della definizione della lista dei mutui da rimborsare, le cose non si sono affatto semplificate. Gli Ambiti hanno dovuto in qualche modo procedere ad una stima dei mutui che sono stati contratti dai Comuni per finanziare opere riconducibili ai servizi di acquedotto, di fognatura e di depurazione. Già in questa prima fase si sono incontrate le difficoltà della corretta misura dei finanziamenti da addebitare ai servizi idrici. Il rischio che si corre in questi casi, è quello di addebitare al servizio idrico un onere maggiore di quello che effettivamente dovrebbe sostenere.

Il finanziamento della capitalizzazione della parte pubblica

Un altro fenomeno che deve essere segnalato, giacché i suoi effetti sulla tariffa e sul costo per l'utente sono quantomeno discutibili, è quello delle modalità attraverso le quali i Comuni, in qualità di soci pubblici della società a prevalente capitale pubblico locale, hanno deciso di capitalizzare la società stessa. La soluzione, in alcuni casi, prevede direttamente o indirettamente un finanziamento della capitalizzazione della parte pubblica della società attraverso una quota della tariffa. Una tale soluzione appare iniqua nei confronti dell'utente che ha comunque già finanziato, o con le imposte o con le tariffe, il valore delle opere e degli impianti che vengono conferiti in uso alle società.

La definizione del corrispettivo di concessione del servizio

Nei primi Piani di Ambito spesso si è ricorsi al corrispettivo di concessione per trovare soluzione a questioni non completamente previste dalla legge 36/94 e dall'attuale metodo tariffario.

La definizione del valore residuo di riscatto da parte del subentrante degli investimenti del gestore uscente al termine della concessione

Il tema della valutazione degli impianti assume connotati di problematicità in relazione a tre aspetti: la durata dell'affidamento, la vita utile degli investimenti e il livello di specializzazione

degli investimenti. E' normale che almeno una parte degli impianti sia di elevata specializzazione e abbia vita utile più lunga della concessione. In questo caso il gestore del servizio pubblico locale si troverà, alla fine del periodo dell'affidamento, degli investimenti per i quali dovrà ancora recuperare valore e che non potrà utilizzare per altre occasioni se dovesse perdere la gara per il rinnovo della concessione. Di fronte ad una tale evenienza è probabile che il concessionario investa molto meno del necessario e faccia minori spese di manutenzioni soprattutto nella fase terminale dell'affidamento.

I ricavi non appartenenti al servizio

Dall'analisi dei primi Piani di Ambito è emerso che il soggetto gestore gode di una posizione strategica dominante nel segmento della depurazione civile, che gli consente di ottenere rendite al di fuori del sistema tariffario riconosciuto per il servizio idrico integrato. Con l'affidamento del servizio idrico integrato, infatti, il gestore avrà l'uso degli impianti di depurazione nel territorio dell'Ambito, con esclusione degli impianti prevalentemente industriali, e si trova agevolato dal punto di vista economico nel trattare tali reflui rispetto a possibili concorrenti dal fatto di avere molti costi di gestione degli impianti, in particolare gli ammortamenti, già spesati dalla tariffa del servizio idrico integrato. I costi marginali per il trattamento di questi reflui saranno quindi di ammontare esiguo rispetto ai ricavi marginali, dando così luogo a utili lordi che potrebbero essere rilevanti e di cui appare opportuno definire esplicitamente il ruolo nella convenzione per l'affidamento.

0.5.5 - L'adeguamento del metodo normalizzato

Sulla base di quanto previsto dall'art. 11 del Decreto del Ministro dei lavori pubblici 1 agosto 1996, il 2001 è l'anno nel quale il Comitato deve proporre, allo stesso Ministro, le eventuali modifiche al Metodo normalizzato che si rendessero necessari in base ad eventuali nuove disposizioni normative, all'evoluzione tecnologica, a cause finanziarie oltre che alle prime esperienze di applicazione del Metodo stesso. E' intenzione del Comitato corrispondere puntualmente a questo adempimento. A tal fine è già stato predisposto un programma di lavoro e sono state avviate le attività. Il Comitato, in particolare, ritiene che la proposta di aggiornamento e revisione del Metodo debba essere elaborata e definita con il più ampio coinvolgimento di tutti i soggetti interessati. A tal fine si ritiene di elaborare un documento preliminare su cui svolgere una prima consultazione.

0.6 - L'attività del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, istituito ai sensi dell'art. 21 della legge 36/94, ha il compito di vigilare sull'applicazione di tale legge, con particolare riferimento all'efficienza, all'efficacia e all'economicità del servizio, alla regolare determinazione delle tariffe e alla tutela degli interessi degli utenti.

Il Comitato, per il breve e medio termine, ha individuato quali priorità di lavoro: l'attuazione e lo sviluppo dell'attività di vigilanza e controllo; la promozione della raccolta, dell'elaborazione e della diffusione delle informazioni utili all'attuazione della riforma e alla creazione di una efficace concorrenza per comparazione; la diffusione di una "cultura dell'acqua"; la riorganizzazione e l'attivazione dell'Osservatorio sui servizi idrici e il completamento della riorganizzazione della Segreteria tecnica.

Come metodo di lavoro, il Comitato, fin dal suo insediamento, ha ritenuto di intensificare il rapporto di collaborazione con le Regioni, che hanno un ruolo determinante per l'attuazione della riforma.

La vigilanza

L'azione di vigilanza si estrinseca principalmente sulle seguenti deliberazioni degli Ambiti:

- convenzione per l'affidamento della gestione;
- Piani di Ambito con particolare riguardo alla fattibilità e congruità dei programmi di investimento;
- legittimità dell'affidamento della gestione e quanto previsto dagli articoli 9 e 21 della legge 36/94;
- determinazione e adeguamento della tariffa.

L'attività di informazione e di diffusione delle "migliori esperienze"

Il Comitato ha individuato tre filoni di attività sul fronte delle informazioni e raccomandazioni.

Il primo vuol dare un quadro costantemente aggiornato dello stato di applicazione della legge 36/94 con la produzione di rapporti annuali sui diversi aspetti della riforma. A tale riguardo il Comitato ha da poco pubblicato il "*Primo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 36/94*", un rapporto su "*Lo stato dei servizi idrici*" e un rapporto su "*I Piani di Ambito*".

Il secondo filone ha lo scopo di fornire alle Regioni e agli Ambiti tutte le informazioni utili per sviluppare la competizione per comparazione; ed anche in questo caso verranno prodotti rapporti su tariffe, livelli di servizio, risultati economico-finanziari dei gestori, stato delle infrastrutture, investimenti.

Il terzo filone riguarda la diffusione delle "migliori esperienze" sul piano dei supporti metodologici e strumentali che concretamente possono aiutare Ambiti e Regioni nell'applicazione della legge. In questo senso il Comitato, in collaborazione con la Regione Toscana, ha provveduto a diffondere un software per il calcolo e l'applicazione della tariffa e un secondo software per la rilevazione e la comparazione delle tariffe dei gestori preesistenti, attuando anche una connessa attività di formazione. Allo stesso scopo è rivolta la Raccomandazione riguardante l'articolazione territoriale della tariffa, che il Comitato ha prodotto dopo avere consultato le Regioni.

La "cultura dell'acqua"

Nel rispetto degli articoli 1 e 21 della legge, il Comitato ritiene fondamentale favorire la diffusione nel Paese di una "cultura dell'acqua". A tale fine è già stato svolto un incontro con una rappresentanza del Consiglio nazionale delle associazioni dei consumatori e sono state predisposte le basi per avviare, con il coinvolgimento di tutti i ministeri competenti, una campagna nazionale per il corretto utilizzo delle risorse idriche.

La riorganizzazione

Tra i principali problemi che il presente Comitato ha dovuto affrontare, fin dal suo insediamento avvenuto poco più di un anno fa, vi è stato quello della strutturazione della Segreteria tecnica e dell'Osservatorio dei servizi idrici previsti dagli art. 21 e 22 della legge per l'espletamento dei compiti del Comitato. Già il precedente Comitato aveva denunciato nelle Relazioni al Parlamento come gli uffici fossero massicciamente sotto organico e con personale prevalentemente esecutivo. La situazione è leggermente migliorata nell'ultimo periodo. Ma per realizzare i suoi programmi il Comitato è stato costretto, pur nelle pieghe di un bilancio ridotto, a sviluppare alcuni rapporti di consulenza esterna.

Parte prima – Lo stato dei servizi idrici

PAGINA BIANCA

1. - L'economia dei servizi idrici

Il settore dell'offerta dei servizi idrici continua ad essere caratterizzato da una forte frammentazione delle gestioni e l'attesa espansione dell'economia del settore tarda a manifestarsi.

Le gestioni dirette da parte dei Comuni, al 1996, rappresentano ancora la modalità gestionale prevalente e risultano particolarmente diffuse nel comparto fognario. Le gestioni pubbliche industriali sono invece più frequenti nei servizi di acquedotto e depurazione. Limitato rimane lo spazio dei privati, presenti per lo più nel settore della depurazione e prevalentemente con contratti di conduzione tecnica piuttosto che di concessione.

La sola evoluzione positiva, in un periodo caratterizzato da un sostanziale immobilismo gestionale-organizzativo, ha riguardato il buon recupero della capacità di coprire i costi, che ha portato al dimezzamento del deficit. L'unico settore con un bilancio operativo sostanzialmente in pareggio è quello dell'adduzione e distribuzione, mentre molto grave si conferma il deficit del comparto fognario.

Questo è il quadro, nel complesso piuttosto deludente, che emerge dall'analisi dei principali indicatori economici e strutturali dell'industria idrica nel periodo 1994-1996 sui dati del Conto Consuntivo dei Comuni.

La comparazione ha messo in luce una sostanziale stasi nello sviluppo di un settore, quello dei servizi idrici, che genera un volume d'affari pari a quasi 6.400 miliardi di lire, dà occupazione a 49mila addetti e attira investimenti pari a circa 3.400 miliardi all'anno (lire 1998).

1.1 - Il fatturato e i risultati di esercizio

Il fatturato complessivo dell'industria dei servizi idrici in Italia è stato nel 1996 pari a circa 6.400 miliardi di lire, a fronte di un volume di acqua erogata di 6.000 milioni di m³. Il comparto dell'adduzione e distribuzione (con il 68% dei proventi complessivi) resta di gran lunga più importante della depurazione (20%) e della fognatura (12%) (Figura 1 e Tabella 1).

Figura 1 - Ripartizione del fatturato (1996)

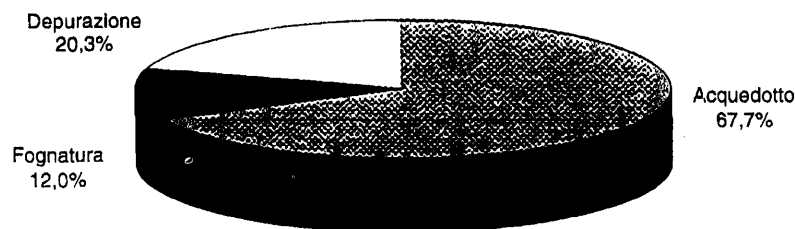


TABELLA 1 - Fatturato nell'industria dei servizi idrici, miliardi di lire (1996)

	Acquedotto	Fognatura	Depurazione	Totale
Fatturato	4.323	765	1.296	6.384

Fonte: Elaborazioni IRS su dati del Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni 1996 e Federgasacqua (1999)

Nel periodo compreso tra il 1994 e il 1996, il valore complessivo del mercato dei servizi idrici è cresciuto del 3.4%; i segmenti più dinamici sono risultati quello fognario, cresciuto del 12.7% e quello della depurazione (9.7%), mentre l'acquedotto si è mantenuto sostanzialmente stabile. Le spese hanno subito invece una dinamica opposta evidenziando un calo generalizzato (2.4% nella depurazione e 1.6% nell'acquedotto). Tale dinamica ha determinato un netto miglioramento del saldo che comunque rimane negativo.

Al 1996, le spese superano i proventi di oltre 500 miliardi, la responsabilità del disavanzo va attribuita in buona parte al settore fognario le cui perdite sono pari a 370 miliardi, ma consistenti sono anche le perdite del comparto depurazione (168 miliardi). I risultati di esercizio del comparto dell'acquedotto risultano, invece, sostanzialmente in pareggio (Tabella 2).

TABELLA 2 – Fatturato, spese e risultati di gestione dell'industria dei servizi idrici, miliardi di lire (1996)

	Acquedotto	Fognatura	Depurazione	Totale
Fatturato	4.323	765	1.296	6.384
Spese	4.311	1.135	1.464	6.910
Risultati di gestione	12	-370	-168	-526

Fonte: Elaborazioni IRS su dati del Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni 1996 e Federgasacqua (1999)

1.2 – Gli addetti del settore idrico

Con riferimento all'occupazione, le elaborazioni dell'IRS su dati del Conto Consuntivo dei Comuni e del Censimento intermedio giungono a stimare un'occupazione complessiva pari a circa 49mila addetti di cui oltre 33mila (pari al 69% del totale) nel comparto dell'acquedotto (Tabella 3). I restanti 15mila sono solo parzialmente attribuibili in modo distinto ai comparti della depurazione e della fognatura: la relativa informazione è infatti disponibile solo per le gestioni in economia e per le imprese private, mentre per le imprese pubbliche il dato è a livello aggregato.

TABELLA 3 – Ripartizione settoriale degli addetti per tipologia di soggetto (1996)

	In economia		Pubbliche	Private	Totale	
	v.a.	%			v.a.	%
Acquedotto	16.169	58.6	14.197	3.096	33.462	68.6
Fognatura	6.598	23.9	2.047	296	15.337	31.4
Depurazione	4.809	17.4		1.587		
Totale	27.576	100.0	16.244	4.979	48.799	100.0

Fonte: Elaborazioni IRS su dati ISTAT, 1999 Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni, 1996

La Tabella 4 illustra la distribuzione sul territorio nazionale degli occupati del settore idrico. La Lombardia occupa il maggior numero di addetti, seguita da Sicilia e Campania.