

TABELLA 4 - Addetti alle unità locali per regione e per settore (1996)

	Acquedotto	Fognatura e depurazione	Totale	n. di addetti ogni 10.000 abitanti
Piemonte	2.679	1.354	4.033	9.4
Valle d'Aosta	80	12	92	7.7
Lombardia	3.476	2.073	5.549	6.2
Trentino A.A.	449	416	865	9.4
Veneto	2.276	1.060	3.336	7.5
Friuli V.G.	551	256	806	6.8
Liguria	1.351	1.046	2.396	14.5
Emilia Romagna	2.730	1.129	3.859	9.8
Toscana	2.711	1.280	3.991	11.3
Umbria	373	220	593	7.1
Marche	906	359	1.265	8.7
Lazio	1.799	623	2.423	4.6
Abruzzo	763	475	1.238	9.7
Molise	221	94	314	9.5
Campania	3.026	1.615	4.641	8.0
Puglia	3.638	884	4.522	11.1
Basilicata	623	445	1.068	17.6
Calabria	616	597	1.213	5.8
Sicilia	3.774	1.043	4.817	9.4
Sardegna	1.421	357	1.779	10.7
Italia	33.462	15.337	48.799	8.5

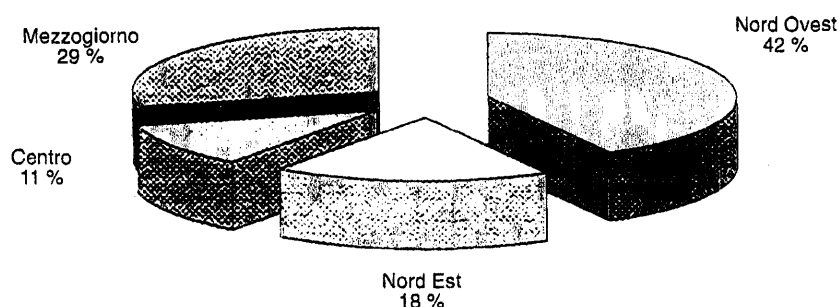
Fonte: Elaborazioni IRS su dati ISTAT, 1999 Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni, 1996

1.3 - La gestione dei servizi idrici

Per i ritardi nell'applicazione della legge 36/94, 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 si collocano rispettivamente il 29% e l'11% (Figura 2).

Figura 2 - Gestori di servizi per ripartizione territoriale



Il settore è ulteriormente disomogeneo a causa della diversa natura dei soggetti coinvolti. Tuttavia la ricostruzione del quadro d'insieme del sistema con riferimento alle diverse tipologie gestionali risulta difficile: gli ultimi dati organici disponibili risalgono all'indagine pubblicata dall'Istat nel 1987. Secondo lo studio IRS, che ha elaborato i dati del Conto Consuntivo e di quelli provenienti dalla Federgasacqua e Confservizi-Cispel, le gestioni dirette in economia continuano a ricoprire un ruolo preponderante: servono quasi il 50% della popolazione, realizzano

poco più del 38% dei proventi e occupano il 56.5% degli addetti complessivi. Esse sono più frequenti nel comparto fognario, nel Mezzogiorno e nei comuni di piccole dimensioni (Figura 3, Figura 4, Tabella 5).

Figura 3 - Distribuzione percentuale dei proventi

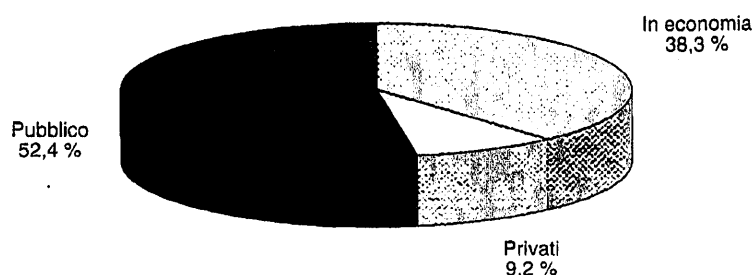


Figura 4 - Distribuzione percentuale della popolazione

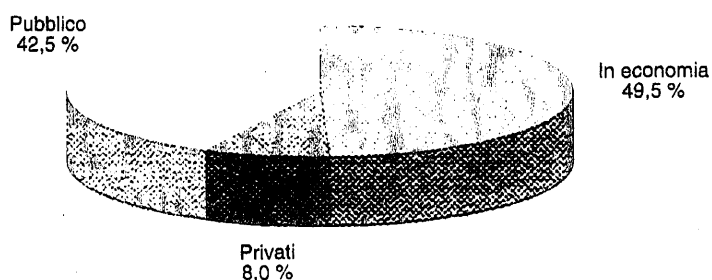


TABELLA 5 - Addetti al settore idrico per tipologia gestore (1996)

	% gestioni in economia	% imprese pubbliche	% imprese private	Totale
Nord Ovest	61.7	24.1	14.2	100
Nord Est	52.0	41.5	6.5	100
Centro	55.8	32.8	11.5	100
Sud	57.6	33.8	8.6	100
Isole	52.0	38.6	9.4	100
Italia	56.5	33.3	10.2	100

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

Le gestioni industriali pubbliche complessivamente servono il 42,5% della popolazione e realizzano il 52,4% dei proventi occupando il 33,3% degli addetti.

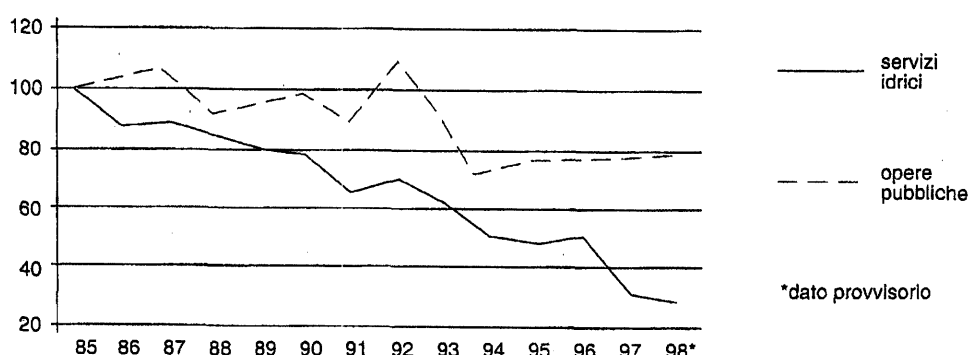
I privati, infine, non servono che l'8% della popolazione realizzando il 9,2% dei proventi e occupando circa il 10,2% degli addetti. Essi stanno affermandosi soprattutto nel settore della depurazione, nel quale operano prevalentemente con contratti di conduzione tecnica di impianti piuttosto che con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

Il rilievo delle gestioni pubbliche è dunque generalmente superiore se al posto della popolazione servita si prende in considerazione il fatturato realizzato; in senso opposto muta invece il peso delle gestioni in economia. I differenziali nei livelli tariffari applicati dalle diverse tipologie gestionali spiegano la differenza riscontrata fra ripartizione della popolazione servita e fatturato. Le gestioni pubbliche possono, infatti, generalmente contare su tariffe più elevate rispetto alle gestioni private e in economia.

1.4 – Gli investimenti in opere per il settore idrico

Gli investimenti in opere infrastrutturali per il settore idrico si sono contratti fortemente fra il 1985 e il 1996: se consideriamo 100 la spesa per investimenti del 1985, nel 1998 abbiamo un valore pari a 29 (Figura 5).

Figura 5 – Gli investimenti complessivi e nell'industria dei servizi idrici (1985=0).



Con riferimento ai singoli settori dell'industria dei servizi idrici, emerge che le opere riguardanti la rete fognaria hanno assorbito il 44% delle risorse complessive spese nel periodo 85/98, gli investimenti nella rete di acquedotto il 41% e infine il rimanente 15% è stato speso in impianti di depurazione, sia per la costruzione di nuovi che per l'adeguamento di quelli esistenti (Figura 6). Il brusco rallentamento nel volume di risorse destinate al settore idrico coinvolge tutti e tre i settori: in tutti i comparti gli investimenti mostrano infatti un trend marcatamente discendente. Nei comparti fognario e dell'acquedotto si è realizzata la più sensibile contrazione della spesa (-43% fra il sottoperiodo 85/91 e 92/98) (Figura 7).

Figura 6 – Gli investimenti pubblici nell'industria dei servizi idrici (1985-1996)

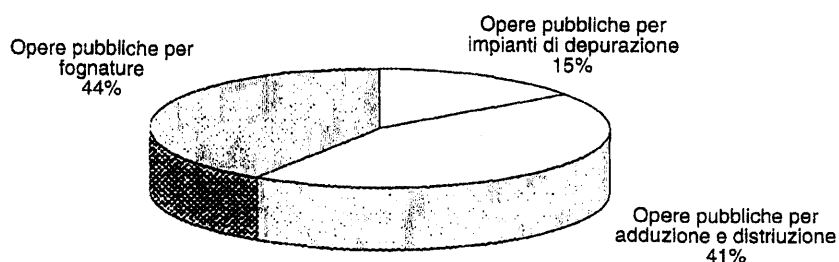
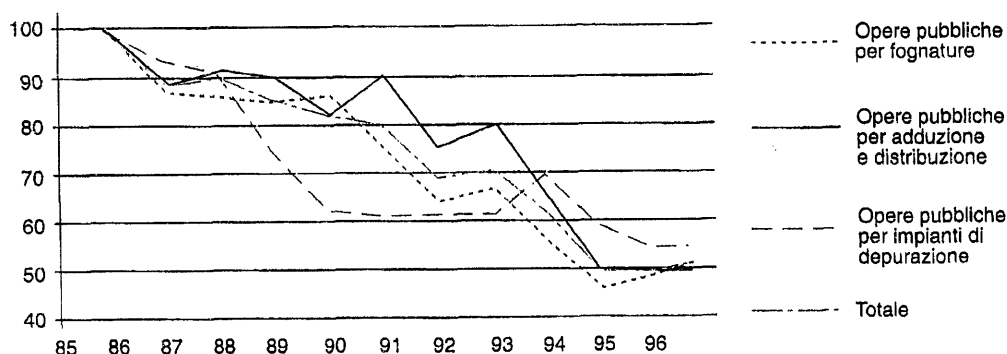


Figura 7 – Dinamica degli investimenti nell'industria dei servizi idrici

1.5 – L'efficacia 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.

In merito al primo concetto è noto che l'efficacia assume due connotazioni: quella più oggettiva definita dall'impatto del sistema sul livello e la qualità del servizio erogato; quella più soggettiva che si riferisce alla qualità percepita dall'utenza.

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 un dato di fatto comune e cioè che generalmente la qualità percepita del servizio idrico diminuisce al diminuire della dimensione dei Comuni. Questa correlazione può dipendere verosimilmente dalla tipologia e dalla dimensione del gestore dei servizi: i capoluoghi e i comuni maggiori sono normalmente gestiti da soggetti "industriali" (aziende speciali, consortili, private), mentre la gran parte dei centri più piccoli si affida alla gestione diretta in economia.

Dalle indagini sopra richiamate sono stati selezionati gli indicatori più significativi per l'analisi della qualità percepita dagli utenti:

- Preferenze dei consumatori: la qualità e la continuità del servizio;
- Utilizzo dell'acqua come bevanda e consumi di acqua minerale;
- Grado di soddisfazione sullo stato delle fognature e sulla depurazione.

1.5.1 – Preferenze dei consumatori: la qualità e la continuità del servizio

Nello studio dell'ordinamento delle preferenze individuali dei consumatori risulta che la garanzia della qualità sia la caratteristica più importante, seguita dalla limpidezza, dall'assenza di odori e dalla gradevolezza del sapore. Il gusto è quindi il carattere cui il consumatore italiano sembra essere meno sensibile.

Va rilevato che i giudizi espressi non cambiano in misura rilevante né in relazione alle zone geografiche o alla dimensione dei Comuni, né considerando la scolarità o lo status sociale degli intervistati. La graduatoria delle priorità non cambia nemmeno con riferimento all'effettivo utilizzo dell'acqua potabile come bevanda.

Oltre alle caratteristiche organolettiche i consumatori mostrano una forte sensibilità al problema della continuità del servizio, cui assegnano un'importanza analoga a quella della sicurezza dell'acqua.

Secondo l'indagine ISTAT, che fornisce anche alcune informazioni sulla qualità del servizio erogato, mediamente il 14% degli italiani subisce irregolarità nell'erogazione dell'acqua. Il fenomeno peggiora da nord a sud: esso riguarda il 3,9% delle famiglie del Trentino Alto Adige, ma ben il 45,2% di quelle calabresi. Grave, pur senza raggiungere i picchi della Calabria risulta anche la situazione in Sicilia (29,7%) e Molise (24,2%).

La disamina per dimensioni dei comuni evidenzia come il fenomeno risulti in generale crescente al calare della dimensione dei comuni, e sia particolarmente circoscritto nelle grandi metropoli (7,7%), ma anche nei comuni con meno di 2000 abitanti (12,1%).

1.5.2 – Utilizzo dell'acqua come bevanda e consumi di acqua minerale

Dall'indagine ISTAT emerge che l'abitudine al consumo dell'acqua del rubinetto è pari mediamente al 35,8%. Essa risulta particolarmente ridotta nell'Italia insulare (26,4%) e nelle regioni nord-occidentali (27%). Con riferimento ai singoli comuni, i valori più bassi si riscontrano a Catania (18,1%), Firenze (20%) e Milano (27,4%). Con riferimento alla dimensione, si rilevano valori più elevati nei comuni piccolissimi (fino a 2000 abitanti) (48,6%) e in quelli al centro dell'area metropolitana (42,5%).

Da un'analogia indagine condotta dall'IRS nel 1997 è stato evidenziato come il consumo dell'acqua del rubinetto dipende dalla combinazione di due elementi: il reddito e la qualità. Il consumo dell'acqua potabile come bevanda sembra essere funzione inversa del reddito e positivamente correlata alla qualità percepita del servizio.

Tale assunto sembra confermarsi anche dall'analisi dei consumi di acqua minerale, essendo in qualche misura complementari a quelli di acqua del rubinetto. Secondo l'ISTAT nel 1998 il 77,6% degli italiani consuma abitualmente acqua in bottiglia. La quota dei consumatori abituali diminuisce da nord a sud: si passa dall'88,9% delle regioni nord-occidentali al 64% del sud. Dall'analisi dei dati emerge dunque che i consumi di acqua minerale mostrano una tendenza a crescere nelle aree geografiche in cui l'utilizzo di acqua potabile risulta inferiore (nel nord-ovest più che nel nord-est e nelle isole più che nel sud), sebbene il rapporto fra le regioni del nord e del sud risulti ampiamente sbilanciato a favore delle prime a causa di un effetto di reddito.

1.5.3 – Grado di soddisfazione sullo stato delle fognature e sulla depurazione

Sul servizio fognatura il 30,7% degli intervistati si dichiara poco o per niente soddisfatto circa lo stato in cui si trovano le fognature (indagine ISTAT). In tutte le regioni, con l'eccezione di Valle d'Aosta (7,4%) e Trentino Alto Adige (9%) i valori superano il 20%. La percezione del fenomeno, risulta particolarmente accentuata nel sud, specie in Campania (46,5%) e in Puglia (43,9%), mentre centro e isole risultano sostanzialmente allineate (rispettivamente 36,4% e 36,7%).

Relativamente al servizio di depurazione alcune indicazioni, seppur solo indirettamente attribuibili alla qualità dei servizi di depurazione, sono ricavabili dalla risposta alla domanda sulla percezione dei principali problemi ambientali.

Dall'indagine ISTAT emerge che gli intervistati dopo l'inquinamento dell'aria (50,8%) sono sensibili ai problemi di contaminazione delle acque di superficie (40,1%), seguito da quello dello smaltimento dei rifiuti (39,4%).

In alcune regioni (particolarmente nel sud) le posizioni tra acque e rifiuti si scambiano. Tra le regioni, la Lombardia risulta particolarmente sensibile al problema delle acque (45,8%), mentre sul versante opposto si trova la Basilicata (30%). In generale la sensibilità al problema diminuisce passando da nord a sud.

2 - Lo stato di attuazione della legge 36/94

La legge 5 gennaio 1994, n. 36, "Disposizioni in materia di risorse idriche", (di seguito legge 36/94) 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 specificatamente essa prevede la riorganizzazione dei servizi idrici mediante la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) mirati al superamento della frammentazione gestionale esistente.

Al fine di superare tale frammentazione il legislatore ha previsto sia l'integrazione territoriale (definizione di bacini di utenza minimi) che l'integrazione funzionale delle diverse attività del ciclo (dalla captazione allo smaltimento).

In particolare la legge 36/94 si pone l'obiettivo di superare:

- l'attuale eccessiva frammentazione delle gestioni che determina un assetto produttivo fondamentalmente inefficiente ed un insufficiente livello di specializzazione, con tutto quello che ciò comporta sul piano dell'adeguamento tecnologico dei servizi;
- la forma di gestione diretta da parte dei Comuni, che non è funzionale alle caratteristiche industriali del servizio e che ne ha limitato, fin qui, le capacità di adeguamento e di innovazione del servizio;
- l'attuale sistema tariffario, per definire una tariffa capace di finanziare gli investimenti necessari a migliorare le infrastrutture ed a fornire più elevati livelli di servizio;
- l'attuale assetto istituzionale, al fine di separare nettamente i compiti di indirizzo e controllo rispetto a quelli della gestione, con l'obiettivo fondamentale di tutelare il consumatore.

Per la realizzazione di questi obiettivi, la legge 36/94 ha definito gli adempimenti e i compiti spettanti a livello istituzionale individuando anche nuovi soggetti per il funzionamento e il governo del sistema.

A livello centrale, la legge 36/94 ha previsto l'istituzione di un organo indipendente dalla pubblica amministrazione: il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

A livello decentrato, l'applicazione della legge ha richiesto e richiede alcuni passaggi fondamentali quali:

- l'approvazione da parte delle Regioni delle norme di applicazione;
- la definizione, ancora da parte delle Regioni, della delimitazione territoriale e della forma istituzionale degli ATO;
- l'adozione, sempre da parte delle Regioni, di una convenzione tipo e relativo disciplinare per regolare i rapporti fra gli enti locali e i soggetti gestori;
- la definizione del Piano per l'adeguamento delle infrastrutture e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio, da parte dell'ATO;
- l'affidamento da parte dell'ATO del servizio idrico integrato (SII) al gestore sulla base di una convenzione/contratto;
- lo sviluppo dell'attività di controllo da parte dell'ATO sul gestore rispetto alla realizzazione del Piano.

Dal quadro sopra delineato emerge che l'applicazione della legge 36/94 necessita di un forte impegno da parte di tutti i livelli istituzionali coinvolti. Completati gli adempimenti legislativi di competenza regionale, il processo di riorganizzazione dei servizi idrici diventa di competenza degli ATO. L'insediamento di questi nuovi soggetti istituzionali è quindi il presupposto di tutte le azioni che consentiranno poi di definire il Piano di Ambito e procedere all'assegnazione del servizio idrico integrato, permettendo così all'utente di iniziare a percepire i benefici della riforma.

È alla luce di queste considerazioni che il Comitato ha voluto realizzare - con specifici e mirati lavori di indagine e ricognizione - una rilevazione unitaria e più completa possibile sullo

stato di attuazione della legge 36/94 con particolare riferimento alle attività degli ATO e farne l'elemento centrale di questo Rapporto al Parlamento.

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

A livello centrale, i Ministeri competenti hanno, in parte, dato vita alla decretazione applicativa necessaria a dare concretezza a molte parti della legge. Uno dei decreti più importanti, quello relativo al "Metodo normalizzato per la tariffa", è stato approvato tempestivamente nell'agosto 1996.

Le Regioni hanno tutte legiferato individuando 89 ATO, di cui ad oggi ne risultano insediati 48. Di questi, 12 hanno predisposto, nel corso dell'anno 2000, il Piano di Ambito. Due soli Ambiti, invece, l'Alto Valdarno in Toscana e la Valle del Chiampo in Veneto, hanno completato il processo, arrivando all'affidamento del servizio idrico integrato ad una società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

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. La Corte costituzionale, infatti, con sentenza n. 412 del 7 dicembre 1994, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 3, 4 e 5, ritenendoli lesivi della sfera di autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Nel resto d'Italia, come illustra la Tabella 6, le leggi regionali hanno individuato, nel complesso, 89 Ambiti a fronte dei circa 8100 soggetti che, a diverso titolo, operano attualmente in tale settore.

Le leggi regionali approvate contengono scelte e indicazioni applicative in parte omogenee ed in parte diversificate:

- la perimetrazione degli ATO è solo parzialmente riconducibile al "rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino" (art. 8 legge 36/94): di norma il riferimento territoriale o amministrativo adottato è la Provincia. Ad un'analisi della scelta dei confini dei diversi ATO risulta infatti che, delle 19 Regioni che hanno legiferato in materia, cinque hanno individuato un unico ATO regionale (Valle d'Aosta, Puglia, Basilicata, Molise, Sardegna), sette hanno delimitato gli ATO coincidenti coi confini provinciali (Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lazio, Calabria e Sicilia), cinque con confini molto simili ad essi (Piemonte, Veneto, Umbria, Marche, Abruzzo) e solo due hanno scelto criteri di aggregazione dei comuni diversi da quelli amministrativi (Toscana e Campania);
- la forma di cooperazione fra Comuni varia da Regione a Regione: in alcuni casi si è scelta la forma di consorzio (art. 31 decreto legislativo 267/00), con la realizzazione di una vera e propria struttura tecnica e amministrativa (Consiglio di Amministrazione, Assemblea dei Sindaci), in altri si è individuato la convenzione fra enti (art. 30 decreto legislativo 267/00), affidando di solito alla Provincia il ruolo di coordinamento, in altri ancora si è lasciata libera scelta fra le due forme;
- non sempre le Regioni hanno definito la necessità di un unico gestore per ambito; in alcuni casi si prevedono più gestori (dell'intero ciclo e di dimensioni adeguate, come nel caso del Piemonte), in altri si prevede una fase transitoria durante la quale coesistono più gestori;
- alcune Regioni hanno definito un ruolo regionale di coordinamento e raccolta dati, istituendo osservatori od autorità amministrative regionali (come nel caso di Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Puglia, Calabria);
- alcune Regioni hanno stabilito limiti temporali massimi relativamente al sistema della salvaguardia previsto dall'art. 9 della legge 36/94 (Piemonte, Veneto, Toscana e Umbria). Altre, pur prevedendo tale istituto, hanno rimandato la decisione alla convenzione di cooperazione. Altre infine non hanno dettato alcuna disposizione in merito.

TABELLA 6 – Legislazione regionale attuativa della legge 36/94.

Regioni	Atti assunti	Forma associativa prevista	N° Ambiti previsti	Ente coordinatore	Salvaguardia (art. 9, c.4, legge 36/94)
Piemonte	l.r. 29/01/1997 n. 13 + D.G.R. 24/11/1997 n. 31-23227	Convenzione	6	Provincia con più abitanti	Prev. max 5 anni
Valle d'Aosta	l.r. 08/09/1999 n. 29	Consorzio	1	Regime speciale	Prevista
Lombardia	l.r. 20/10/1998 n. 21	Convenzione	12	Da definire	Prevista
Trentino A.A.	NL	-	-	-	-
Veneto	l.r. 27/03/1998 n. 5	Cons. /Conv.	8	Provincia con più abitanti	Prev. max 4 anni
Friuli V.Giulia	D.G.R. 09/04/98 n. 1045	Non definita	4	Non previsto	Non prevista
Liguria	l.r. 16/08/1995 n. 43 + D.C.R. 43/1997 + D.G.R. 1736/98	Cons. /Conv.	4	Provincia	Prevista
Emilia Romagna	l.r. 13/08/1999 n. 25	Cons. /Conv.	9	Provincia	Prevista
Toscana	l.r. 21/07/95 n. 81 + l.r. 04/04/97 n. 26	Consorzio	6	Comune con più abitanti	Prev. max 3 anni
Umbria	l. r. 05/12/1997 n. 43	Consorzio	3	Provincia con più comuni	Prev. max 3 anni
Marche	l. r. 22/06/1998 n. 18	Consorzio	5	Provincia con più abitanti	Prevista
Lazio	l.r. 22/01/1996 n. 6 + l.r. 09/07/98 n. 26	Cons. /Conv.	5	Provincia	Prevista
Abruzzo	l.r. 13/01/1997 n. 2 + l.r. 26/07/97 n. 70	Consorzio	6	Comune con più abitanti	Non prevista
Molise	l.r. 03/02/1999 n. 5 + D.G. R. 13/03/2000 n. 382	Cons. /Conv.	1	Provincia Campobasso	Prevista
Campania	l.r. 21/05/1997 n. 14	Consorzio	4	Provincia con più abitanti	Non prevista
Puglia	l.r. 06/09/1999 n. 28	convenzione	1	Provincia con più abitanti	Prevista
Basilicata	l.r. 23/12/1996 n. 63	convenzione	1	Provincia di Potenza	Prevista
Calabria	l.r. 03/10/1997 n. 10	Cons. /Conv.	5	Provincia	Prevista
Sicilia	l.r. 27/04/1999 n. 10 + D.P.G.R. n. 114 16/05/00	Non definita	7	Provincia con più abitanti	Prev. min.3 anni
Sardegna	l.r. 17/10/1997 n. 29 + l.r. 07/05/99 n. 15 + D.G.R. 13/09/2000 n. 37/14	Consorzio	1	Non previsto	Prevista
Totale			89		

N.L.= Non Legiferato

L.r.= legge regionale

D.G.R.= Deliberazione di Giunta Regionale

D.C.R.= Deliberazione del Consiglio regionale

D.P.G.R.= Decreto del Presidente di Giunta Regionale

Dalla Tabella 7 emerge che, su un totale di 89 ATO previsti dalla normativa regionale, ne risultano insediati 48, il 54% rispetto al totale, distribuiti in undici regioni. Forte è la difformità fra le aree del Paese: al Centro gli Ambiti previsti risultano tutti insediati, al Sud sono il 66%, mentre al Nord solo il 30% non ha ancora superato la prima fase di costituzione. 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 tutti gli ATO, ad eccezione di quelli della Regione Lazio, hanno assunto la forma di consorzio. Al Nord invece risulta prevalente la forma associativa della convenzione (art. 30 decreto legislativo 267/00). Nelle Regioni in cui la legge attuativa lasciava libera scelta circa la forma associativa, ovvero il Veneto, l'Emilia Romagna, il Lazio e la Calabria, tutti gli ATO finora insediati hanno optato per la forma di convenzione ad eccezione del Veneto in cui sono state utilizzate entrambe le forme.

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.

Dalla stessa tabella risulta che in otto Regioni (Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna) nessun Ambito si è ancora insediato.

TABELLA 7 – ATO per Regione: forme associative prescelte e principali caratteristiche dimensionali

Regione	Forma associativa prevista dagli atti normativi regionali	Forma associativa degli ATO insediati				Popolazione (Istat'97)		Comuni (n°)	
		ATO		Consorzio	Convenzione	Massima	Minima	Massimo	Minimo
		Previsti	Insediati						
Piemonte	Convenzione	6	3	-	3	2.208.729	256.486	306	147
Valle d'Aosta	Consorzio	1	-	-	-	119.610	119.610	74	74
Lombardia	Convenzione	12	-	-	-	2.434.438	177.298	244	1
Trentino A.A.	-	NL							
Veneto	Cons. /Conv.	8	7	3	4	1.071.441	52.839	144	10
Friuli V. G.	Non definita	4	-	-	-	518.852	137.799	137	6
Liguria	Cons. /Conv.	4	-	-	-	920.549	216.789	69	32
Emilia Romagna	Cons. /Conv.	9	3	1	2	910.593	265.899	60	18
Toscana	Consorzio	6	6	6	-	1.207.359	297.497	62	34
Umbria	Consorzio	3	3	3	-	458.811	151.860	38	22
Marche	Consorzio	5	5	5	-	381.982	113.252	67	27
Lazio	Cons. /Conv.	5	5	-	5	3.696.097	173.086	111	38
Abruzzo	Consorzio	6	6	6	-	439.009	75.167	92	35
Molise	Cons. /Conv.	1	-	-	-	329.894	329.894	136	136
Campania	Consorzio	4	4	4	-	2.821.640	732.313	195	76
Puglia	Convenzione	1	-	-	-	4.090.068	4.090.068	258	258
Basilicata	Convenzione	1	1	-	1	610.330	610.330	131	131
Calabria	Cons. /Conv.	5	5	-	5	751.918	177.547	155	27
Sicilia	Non definita	7	-	-	-	1.244.642	183.642	108	20
Sardegna	Consorzio	1	-	-	-	1.661.429	1.661.429	377	377
Totale		89	48	28	20	4.090.068*	52.839*	377*	1*

NL: Non Legiferato - * ATO con popolazione e numerosità dei Comuni associati massime e minime sul territorio Italiano.

La Tabella 8 riassume lo stato di insediamento degli ATO. Il dato più significativo è che gli ambiti insediati comprendono il 49% della popolazione italiana e il 44% degli 8102 Comuni del nostro Paese.

TABELLA 8 – *Popolazione e Comuni con ATO insediati*

Regione	totale	Popolazione (Istat '97)	%
		Con ATO insediati	
Piemonte	4.291.441	2.788.007	65%
Valle d'Aosta	119.610	-	0%
Lombardia	8.988.951	-	0%
Trentino Alto Adige	924.281	-	0%
Veneto	4.469.156	3.541.620	79%
Friuli Venezia Giulia	1.184.654	-	0%
Liguria	1.641.835	-	0%
Emilia Romagna	3.947.102	969.502	25%
Toscana	3.527.303	3.527.303	100%
Umbria	831.714	831.714	100%
Marche	1.450.879	1.450.879	100%
Lazio	5.242.709	5.242.709	100%
Abruzzo	1.276.040	1.276.040	100%
Molise	329.894	-	0%
Campania	5.796.899	5.796.899	100%
Puglia	4.090.068	-	0%
Basilicata	610.330	610.330	100%
Calabria	2.070.992	2.070.992	100%
Sicilia	5.108.067	-	0%
Sardegna	1.661.429	-	0%
Totale	57.563.354	28.105.995	49%

2.2 – Stato di avanzamento delle attività degli Ambiti Territoriali Ottimali

2.2.1 – Le ricognizioni sullo stato degli impianti e dei livelli di servizio

Una volta che l'Ambito si è insediato, una delle prime attività che deve compiere, dopo l'evasione delle pratiche preliminari (approvazione dei bilanci di previsione, definizione della struttura organizzativa, predisposizione del programma di lavoro, ecc.), è la ricognizione delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione secondo quanto previsto dall'art. 11, c. 3, della legge 36/94.

La ricognizione si caratterizza per una raccolta dati che fotografa la situazione delle principali grandezze demografiche del territorio, delle infrastrutture e del relativo livello di funzionalità. Tali informazioni, oltre ad essere obbligatorie per legge, sono utili per la stesura del Piano di Ambito, poiché forniscono il punto di partenza per la definizione dei livelli di servizio che il programma degli interventi si prefigura di raggiungere nell'arco di un periodo medio ventennale.

Gli stadi procedurali sopra descritti: insediamento-ricognizione-piano di Ambito rappresentano il percorso tipico delle fasi che caratterizzano le attività dell'ATO prima di procedere all'affidamento del servizio. In alcuni casi tuttavia si è assistito a percorsi leggermente differenti, in quanto le ricognizioni sono state avviate direttamente dagli organi regionali indipendentemente dal fatto che i rispettivi ATO fossero insediati o meno. Probabilmente ciò si spiega con la volontà, da parte delle Regioni, di accelerare il processo di attuazione della legge 36/94, nelle more degli accordi che gli enti locali, raggruppati in ATO, spesso, stentano a trovare. In altri casi, particolari disposizioni legislative (art. 10, legge 341/1995) hanno consentito al Ministero dei Lavori Pubblici, d'intesa con le Regioni e gli Enti Locali, di avvalersi di Sogesid S.p.A. per definire e approntare programmi di ricognizione per l'Italia del Sud.

La Tabella 9 illustra, sotto forma di sintesi regionale, lo stato di avanzamento delle ricognizioni che per i motivi sopradetti riguarda tutti gli 89 ATO previsti e non solo i 48 insediati. Dalla tabella risulta, infatti, che in Piemonte la ricognizione è terminata nonostante siano insediati solo tre ATO, mentre in Puglia ed in Sicilia la ricognizione è in corso senza che i gli Ambiti siano costituiti.

Sul totale delle Regioni italiane (escluso il Trentino-Alto Adige) risulta che 7 (Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Molise e Sardegna) non hanno ancora avviato la ricognizione, 3 (Piemonte, Toscana e Marche) hanno concluso l'attività e le rimanenti 9 hanno situazioni differenziate per ciascun ATO.

A livello nazionale in 41 ATO su 89 la ricognizione non è avviata (46%), in 23 l'attività è in corso (26%) e in 25 è terminata (28%). Tali percentuali si distribuiscono diversamente secondo le aree geografiche: nel Nord Italia l'82% degli ATO non ha ancora avviato la ricognizione 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%).

TABELLA 9 - Stato di avanzamento delle ricognizioni per Regione

Regione	ATO previsti		ATO con ricognizione non avviata			ATO con ricognizione in corso			ATO con ricognizione terminata		
	(n°)	Popolazione (Istat '97)	(n°)	Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)	(n°)	Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)	(n°)	Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)
Piemonte	6	4.291.441	-	-	-	-	-	-	6	4.291.441	100%
Valle d'Aosta	1	119.610	1	119.610	100%	-	-	-	-	-	-
Lombardia	12	8.988.951	12	8.988.951	100%	-	-	-	-	-	-
Trentino A. A.	NL	924.281	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	4.469.156	6	3.344.876	75%	1	1.071.441	24%	1	52.839	1%
Friuli V.Giulia	4	1.184.654	4	1.184.654	100%	-	-	-	-	-	-
Liguria	4	1.641.835	4	1.641.835	100%	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	9	3.947.102	9	3.947.102	100%	-	-	-	-	-	-
Toscana	6	3.527.303	-	-	-	-	-	-	6	3.527.303	100%
Umbria	3	831.714	2	679.854	82%	1	151.860	18%	-	-	-
Marche	5	1.450.879	-	-	-	-	-	-	5	1.450.879	100%
Lazio	5	5.242.709	-	-	-	1	298.431	6%	4	4.944.278	94%
Abruzzo	6	1.276.040	-	-	-	5	1.144.144	90%	1	131.896	10%
Molise	1	329.894	1	329.894	100%	-	-	-	-	-	-
Campania	4	5.796.899	1	732.313	13%	2	3.609.661	62%	1	1.454.925	25%
Puglia	1	4.090.068	-	-	-	1	4.090.068	100%	-	-	-
Basilicata	1	610.330	-	-	-	1	610.330	100%	-	-	-
Calabria	5	2.070.992	-	-	-	4	1.892.179	91%	1	178.813	9%
Sicilia	7	5.108.067	-	-	-	7	5.108.067	100%	-	-	-
Sardegna	1	1.661.429	1	1.661.429	100%	-	-	-	-	-	-
Totale Italia	89	57.563.354	41	(46%) 23.554.799	41%	23	(26%) 17.976.181	31 %	25	(28%) 16.032.374	28%
Totale Nord	44	25.567.030	36	(82%) 20.151.309	79%	1	(2%) 1.071.441	4%	7	(16%) 4.344.280	17%
Totale Centro	19	11.052.605	2	(11%) 679.854	6%	2	(11%) 450.291	4%	15	(78%) 9.922.460	90%
Totale Sud	26	20.943.719	3	(12%) 2.723.636	13%	20	(76%) 16.454.449	79%	3	(12%) 1.765.634	8%

2.2.2 – I Piani di Ambito e la scelta della forma di gestione

L'accertamento sullo stato delle opere e degli impianti idrici rappresenta, come si è detto, il punto di partenza per compiere un'altra importante tappa nel processo di organizzazione del servizio idrico integrato, ovvero la definizione del Piano di Ambito. La conoscenza della capacità produttiva delle strutture esistenti consente infatti all'Ambito di fissare i livelli di servizio da raggiungere (livelli di servizio-obiettivo).

Molti di questi sono dettati o derivano dalla normativa nazionale ed europea esistente in materia di risorse idriche, altri invece sono determinati autonomamente dall'ATO e modulati sulle esigenze dell'utenza locale.

Dopo aver analizzato lo stato delle infrastrutture ed aver definito i livelli di servizio, il confronto tra la situazione esistente e l'insieme degli obiettivi consente all'ATO di individuare gli elementi di criticità sui quali è necessario agire con il programma degli interventi e il relativo piano degli investimenti, che costituisce parte determinante del Piano d'Ambito.

La Tabella 10 seguente evidenzia lo stato dei lavori per l'elaborazione e l'approvazione dei Piani di Ambito. In totale risultano redatti 12 Piani: di questi 7 sono stati anche approvati dall'Assemblea, nel caso di ATO che hanno assunto come forma di cooperazione il consorzio, o in Conferenza dei Sindaci nel caso di ATO con convenzione. La Toscana è l'unica Regione che ha completato l'iter procedurale con il 100% degli ATO che hanno redatto il Piano, seguita dal Lazio che vede redatti 4 piani su 5. Diverso è invece il quadro dei Piani approvati: nei casi del Veneto e della Campania l'unico Piano elaborato è stato anche approvato, mentre in Toscana ne sono stati approvati 3 su 6 e nel Lazio 2 su 4.

Oltre all'attività di ricognizione e di predisposizione del piano, l'ATO ha l'importante compito istituzionale di scegliere la forma di gestione del servizio idrico integrato fra quelle indicate alle lettere b) c) ed e) dell'art. 22 della legge 142/90 (ora art. 113 del decreto legislativo n.267/00) e cioè: la concessione a terzi; l'affidamento diretto a S.p.A. o Srl mista a maggioranza pubblica o ad Azienda Speciale

La Tabella 11 dà conto della scelta per l'affidamento del servizio compiuta da 16 dei 18 ambiti insediati. La maggior parte di essi ha scelto l'affidamento diretto ad una Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale mentre il solo ATO 4 Lazio (Frosinone) ha optato per la concessione a terzi.

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

TABELLA 10 - Stato di avanzamento dei Piani di Ambito per Regione

Regione ATO	ATO previsti		ATO insediati		ATO con Piano redatto			ATO con Piano approvato		
	(n°)	Popolazione (Istat '97)	(n°)	Popolazione (Istat '97)	(n°)	Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)	(n°)	Popolazione (Istat '97)	Popolazione (%)
Piemonte	6	4.291.441	3	2.788.007	-	-	-	-	-	-
Valle d'Aosta	1	119.610	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	12	8.988.951	-	-	-	-	-	-	-	-
Trentino Alto Adige	NL	924.281	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	4.469.156	7	3.541.620	1	52.839	1,2%	1	52.839	1,2%
Friuli Venezia Giulia	4	1.184.654	-	-	-	-	-	-	-	-
Liguria	4	1.641.835	-	-	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	9	3.947.102	3	969.502	-	-	-	-	-	-
Toscana	6	3.527.303	6	3.527.303	6	3.527.303	100%	3	1.417.945	40,2%
Umbria	3	831.714	3	831.714	-	-	-	-	-	-
Marche	5	1.450.879	5	1.450.879	-	-	-	-	-	-
Lazio	5	5.242.709	5	5.242.709	4	4.944.278	94%	2	1.075.095	20,5%
Abruzzo	6	1.276.040	6	1.276.040	-	-	-	-	-	-
Molise	1	329.894	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	4	5.796.899	4	5.796.899	1	1.454.925	25,1%	1	1.454.925	25,1%
Puglia	1	4.090.068	-	-	-	-	-	-	-	-
Basilicata	1	610.330	1	610.330	-	-	-	-	-	-
Calabria	5	2.070.992	5	2.070.992	-	-	-	-	-	-
Sicilia	7	5.108.067	-	-	-	-	-	-	-	-
Sardegna	1	1.661.429	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	89	57.563.354	48	(54%) 28.105.995	12	(13%) 9.979.345	17,3%	7	(8%) 4.000.804	7%
Nord	44	25.567.030	13	(30%) 7.299.129	1	(2%) 52.839	1%	1	(1%) 52.839	0,2%
Centro	19	11.052.605	19	(100%) 11.052.605	10	(53%) 8.471.581	77%	5	(26%) 2.493.040	22,6%
Sud	26	20.943.719	16	(62%) 9.754.261	1	(4%) 1.454.925	15%	1	(4%) 1.454.925	6,9%

TABELLA 11 - *Forme di gestione prescelte e affidamenti effettuati per Regione*

Regione	ATO insediati		Scelta della forma di concessione			Scelta dell'affidamento diretto			Forma di affidamento non definita			Affidamenti effettuati		
	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)
Piemonte	3	2.788.007	-	-	-	-	-	-	3	2.788.007	100%	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trentino A. A.	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	7	3.541.620	-	-	-	2	317.734	9%	5	3.223.886	91%	1	52.839	1,5%
Friuli V. Giulia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liguria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	3	969.502	-	-	-	-	-	-	3	969.502	100%	-	-	-
Toscana	6	3.527.303	-	-	-	6	3.527.303	100%	-	-	-	1	297.497	8,4%
Umbria	3	831.714	-	-	-	2	679.854	-	1	151.860	18%	-	-	-
Marche	5	1.450.879	-	-	-	-	-	-	5	1.450.879	100%	-	-	-
Lazio	5	5.242.709	1	478.803	9,1%	3	4.465.475	85%	1	298.431	6%	-	-	-
Abruzzo	6	1.276.040	-	-	-	-	-	-	6	1.276.040	-	-	-	-
Molise	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	4	5.796.899	-	-	-	2	2.242.946	39%	2	3.553.953	61%	-	-	-
Puglia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Basilicata	1	610.330	-	-	-	-	-	-	1	610.330	-	-	-	-
Calabria	5	2.070.992	-	-	-	-	-	-	5	2.070.992	-	-	-	-
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale Italia	48	28.105.995	1 (2%)	478.803	2%	15 (31%)	11.233.312	40%	32 (67%)	16.393.880	58 %	2 (4%)	350.336	1%
Totale Nord	13	7.299.129	-	-	-	2 (15%)	317.734	4%	11 (85%)	6.981.395	96%	1 (8%)	52.839	1%
Totale Centro	19	11.052.605	1 (5%)	478.803	4%	11 (58%)	8.672.632	79%	7 (37%)	1.901.170	17%	1 (5%)	297.497	3%

Nella Tabella 12 si riportano infine i dati presentati nei precedenti paragrafi in formato di tavola riepilogativa.

TABELLA 12 – *Quadro di sintesi dello stato di avanzamento per Regione*

Regione	ATO		Ricognizione			Piano		Forma di gestione prescelta			Affidamenti effettuati
	Previsti	Insedati	Non avviata	In corso	Terminata	Redatto	Approvato	Concessione	Affidamento diretto	Non definita	
Piemonte	6	3	-	-	6	-	-	-	-	3	-
Valle d'Aosta	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	12	-	12	-	-	-	-	-	-	-	-
Trentino Alto Adige	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	7	6	1	1	1	1	-	2	5	1
Friuli Venezia Giulia	4	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Liguria	4	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	9	3	9	-	-	-	-	-	-	3	-
Toscana	6	6	-	-	6	6	3	-	6	-	1
Umbria	3	3	2	1	-	-	-	-	2	1	-
Marche	5	5	-	-	5	-	-	-	-	5	-
Lazio	5	5	-	1	4	4	2	1	3	1	-
Abruzzo	6	6	-	5	1	-	-	-	-	6	-
Molise	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	4	4	1	2	1	1	1	-	2	2	-
Puglia	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Basilicata	1	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-
Calabria	5	5	-	4	1	-	-	-	-	5	-
Sicilia	7	-	-	7	-	-	-	-	-	-	-
Sardegna	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Italia	89	48	41	23	25	12	7	1	15	32	2
Nord	44	13	36	1	7	1	1	0	2	11	1
Centro	19	19	2	2	15	10	5	1	11	7	1
Sud	26	16	3	20	3	1	1	0	2	14	0

2.3 – Costi e struttura operativa degli ATO

Si è ritenuto opportuno, nella prospettiva di generalizzazione all'intero Paese del servizio idrico integrato, procedere ad una ricognizione e valutazione sugli apparati e le spese necessari per il funzionamento e l'attività degli ATO.

Lo si è fatto avendo a disposizione i dati sui costi per 23 degli ATO insediati, mentre per quanto riguarda il personale i dati sono quelli dei 26 ATO già "strutturati", ovvero dotati di almeno una unità operativa (Direttore o altro), escludendo figure facenti capo ad organi istituzionali (Presidenza, Consiglio di Amministrazione).

2.3.1 – Le spese di funzionamento

La Tabella 13 dà conto dei principali capitoli di spesa degli ATO nonché, in rapporto con la popolazione di ciascun ATO, della spesa corrente media per abitante.

Le spese totali dei 23 ATO ammontano complessivamente a circa 18 miliardi e 300 milioni di lire, di cui 15 miliardi, pari all'82%, relativi a spese correnti, 2,8 miliardi (15,3%) relativi a Spese in Conto Capitale e 500 milioni circa (2,7%) relativi a 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