

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXII
n. 1

RELAZIONE

SULLO STATO DEI SERVIZI IDRICI IN ITALIA

(Anno 2000)

(Articolo 22, comma 3, lettera g), della legge 5 gennaio 1994, n. 36)

Presentata dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Trasmessa alla Presidenza il 16 ottobre 2001

PAGINA BIANCA

INDICE

0 - SINTESI DELLA RELAZIONE	PAG. 1
0.1 - L'ECONOMIA DEI SERVIZI IDRICI.....	» 1
0.2 - STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 36/94	» 2
0.2.1 - <i>LE LEGGI REGIONALI</i>	» 2
0.2.2 - <i>STATO DI AVANZAMENTO DELLE ATTIVITÀ DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI</i>	» 3
0.3 - SITUAZIONE DEI SERVIZI IDRICI: I RISULTATI DELLE PRIME RICOGNIZIONI	» 4
0.4 - FABBISOGNI D'INVESTIMENTI E DINAMICA TARIFFARIA NEI PRIMI PIANI DI AMBITO.....	» 5
0.5 - ELEMENTI DI RIFLESSIONE SUL PROCESSO DI RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI IDRICI.....	» 6
0.5.1 - <i>LA RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI NEL DISEGNO DI LEGGE AC 7042</i>	» 6
0.5.2 - <i>PRINCIPI E PROBLEMI DELL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEI SERVIZI IDRICI</i>	» 7
0.5.3 - <i>LE NOVITÀ LEGISLATIVE E IL LORO RACCORDO OPERATIVO CON LA LEGGE 36/94</i>	» 9
0.5.4 - <i>I PRIMI PIANI DI AMBITO</i>	» 10
0.5.5 - <i>L'ADEGUAMENTO DEL METODO NORMALIZZATO</i>	» 11
0.6 - L'ATTIVITÀ DEL COMITATO PER LA VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE.....	» 11
 PARTE PRIMA - LO STATO DEI SERVIZI IDRICI	 » 13
1 - L'ECONOMIA DEI SERVIZI IDRICI	» 15
1.1 - IL FATTURATO E I RISULTATI DI ESERCIZIO	» 15
1.2 - GLI ADDETTI DEL SETTORE IDRICO.....	» 16
1.3 - LA GESTIONE DEI SERVIZI IDRICI	» 17
1.4 - GLI INVESTIMENTI IN OPERE PER IL SETTORE IDRICO	» 19
1.5 - L'EFFICACIA DEL SERVIZIO.....	» 20
1.5.1 - <i>PREFERENZE DEI CONSUMATORI: LA QUALITÀ E LA CONTINUITÀ DEL SERVIZIO</i>	» 20
1.5.2 - <i>UTILIZZO DELL'ACQUA COME BEVANDA E CONSUMI DI ACQUA MINERALE</i>	» 21
1.5.3 - <i>GRADO DI SODDISFAZIONE SULLO STATO DELLE FOGNATURE E SULLA DEPURAZIONE</i>	» 21
 2 - LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 36/94	 » 22
2.1 - <i>LE LEGGI REGIONALI</i>	» 23
2.2 - <i>STATO DI AVANZAMENTO DELLE ATTIVITÀ DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI</i>	» 26
2.2.1 - <i>LE RICOGNIZIONI SULLO STATO DEGLI IMPIANTI E DEI LIVELLI DI SERVIZIO</i>	» 26
2.2.2 - <i>I PIANI DI AMBITO E LA SCELTA DELLA FORMA DI GESTIONE</i>	» 29
2.3 - <i>COSTI E STRUTTURA OPERATIVA DEGLI ATO</i>	» 32
2.3.1 - <i>LE SPESE DI FUNZIONAMENTO</i>	» 32
2.3.2 - <i>IL PERSONALE</i>	» 34

3 - LA SITUAZIONE DEI SERVIZI IDRICI: I RISULTATI DELLE PRIME RICOGNIZIONI.	»	35
3.1 - PREMessa	»	35
3.2 - IL SERVIZIO DI ACQUEDOTTO	»	36
3.3 - I SERVIZI DI FOGNATURA E DEPURAZIONE	»	38
3.4 - GLI ASPETTI GESTIONALI	»	40
 4 - I FABBISOGNI D'INVESTIMENTI E DINAMICA TARIFFARIA NEI PRIMI PIANI DI AMBITO	 »	 43
4.1 - STRUTTURA E DURATA DEI PIANI	»	43
4.2 - PIANIFICAZIONE E RISORSA IDRICA	»	44
4.3 - STATO E OBIETTIVI DEL SERVIZIO	»	44
4.4 - IL PIANO DEGLI INTERVENTI E RELATIVI INVESTIMENTI	»	45
4.5 - IL MODELLO GESTIONALE	»	47
4.6 - LO SVILUPPO TARIFFARIO	»	48
4.7 - LA SPESA SOSTENUTA DA UNA UTENZA MEDIA: ANALISI DI UN CAMPIONE ITALIANO E EUROPEO	»	49
 5 - RIFLESSIONI SUL PROCESSO DI RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI IDRICI	 »	 51
5.1 - LA RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI NEL DISEGNO DI LEGGE AC 7042	»	51
5.2 - PRINCIPI E PROBLEMI DELL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DEI SERVIZI IDRICI	»	53
5.2.1 - I CRITERI GENERALI DELLA RIFORMA	»	54
5.2.2 - I RAPPORTI TRA GESTORE E AMBITO	»	54
5.3 - LE NOVITÀ LEGISLATIVE E IL LORO RACCORDO OPERATIVO CON LA LEGGE 36/94	»	57
5.4 - I PRIMI PIANI DI AMBITO	»	60
5.5 - LA PROCEDURA DI ADEGUAMENTO DEL D.M. 1° AGOSTO 1996	»	64
 PARTE SECONDA - L'ATTIVITÀ DEL COMITATO PER LA VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE	 »	 67
 6 - L'ATTIVITÀ DEL COMITATO	 »	 68
6.1 - L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA E DI CONTROLLO	»	68
6.2 - LA RACCOLTA, L'ELABORAZIONE E LA DIFFUSIONE DELLE INFORMAZIONI NECESSARIE ALLO SVILUPPO DELLA CONCORRENZA PER COMPARAZIONE. .	»	69
6.3 - DIFFUSIONE DELLE CONOSCENZE E DELLE ESPERIENZE COME STRUMENTI CHE POSSONO FACILITARE LA RIORGANIZZAZIONE PREVISTA DALLA RIFORMA	»	70
6.4 - LA COLLABORAZIONE CON LE REGIONI	»	71
6.5 - PROMOZIONE E DIFFUSIONE DELLA "CULTURA DELL'ACQUA"	»	72
6.6 - L'ORGANIZZAZIONE DELL'OSSERVATORIO	»	72
6.7 - LA COLLOCAZIONE NEL NUOVO MINISTERO E IL COMPLETAMENTO DELLA RIORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI	»	73
 APPENDICE - DELIBERAZIONI	 »	 76
 DELIBERA N. 5 DEL 10 GENNAIO 2001 "ARTICOLAZIONE TERRITORIALE TRANSITORIA DELLA TARIFFA"	 »	 77
 DELIBERA N. 6 DEL 28 MARZO 2001 "REGOLAMENTO ATTIVITÀ ISPETTIVA"	 »	 93

INDICE DELLE TABELLE

TABELLA 1 -	FATTURATO NELL'INDUSTRIA DEI SERVIZI IDRICI, MILIARDI DI LIRE (1996)	»	15
TABELLA 2 -	FATTURATO, SPESE E RISULTATI DI GESTIONE DELL'INDUSTRIA DEI SERVIZI IDRICI, MILIARDI DI LIRE (1996)	»	16
TABELLA 3 -	RIPARTIZIONE SETTORIALE DEGLI ADDETTI PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO (1996)	»	16
TABELLA 4 -	ADDETTI ALLE UNITÀ LOCALI PER REGIONE E PER SETTORE (1996)	»	17
TABELLA 5 -	ADDETTI AL SETTORE IDRICO PER TIPOLOGIA GESTORE (1996)	»	18
TABELLA 6 -	LEGISLAZIONE REGIONALE ATTUATIVA DELLA LEGGE 36/94	»	24
TABELLA 7 -	ATO PER REGIONE: FORME ASSOCIATIVE PRESCELTE E PRINCIPALI CARATTERISTICHE DIMENSIONALI	»	25
TABELLA 8 -	POPOLAZIONE E COMUNI CON ATO INSEDIATI	»	26
TABELLA 9 -	STATO DI AVANZAMENTO DELLE RICOGNIZIONI PER REGIONE	»	28
TABELLA 10 -	STATO DI AVANZAMENTO DEI PIANI DI AMBITO PER REGIONE	»	30
TABELLA 11 -	FORME DI GESTIONE PRESCELTE E AFFIDAMENTI EFFETTUATI PER REGIONE	»	31
TABELLA 12 -	QUADRO DI SINTESI DELLO STATO DI AVANZAMENTO PER REGIONE	»	32
TABELLA 13 -	RIEPILOGO DEI PRINCIPALI CAPITOLI DI SPESA DEGLI ATO	»	33
TABELLA 14 -	PERSONALE IMPIEGATO NEGLI ATO PER REGIONE; COSTI MEDI DICHIARATI	»	34
TABELLA 15 -	AMBITI CON DATA-BASE DI RICOGNIZIONE	»	35
TABELLA 16 -	OPERE PRINCIPALI CENSITE	»	35
TABELLA 17 -	INQUADRAMENTO TERRITORIALE DEGLI ATO STUDIATI	»	43
TABELLA 18 -	GLI INVESTIMENTI TOTALI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO - COSTI PRO-CAPITE	»	47
TABELLA 19 -	SVILUPPO DELLA TARIFFA REALE MEDIA (LIRE/MC)	»	48
TABELLA 20 -	IPOTESI 1) DI ARTICOLAZIONE DI AMBITO	»	83
TABELLA 21 -	IPOTESI 2) DI ARTICOLAZIONE DI AMBITO	»	83
TABELLA 22 -	BACINO TARIFFARIO N. 1	»	84
TABELLA 23 -	IPOTESI 1A) DI ARTICOLAZIONE DI AMBITO	»	85
TABELLA 24 -	IPOTESI 2A) DI ARTICOLAZIONE DI AMBITO	»	85
TABELLA 25 -	INTERVALLI DI COPERTURA E RELATIVA DISCIPLINA	»	86
TABELLA 26 -	INCREMENTI ANNUALI DELLA TARIFFA MEDIA UNITARIA	»	87
TABELLA 27 -	BACINO TARIFFARIO N. 2	»	90
TABELLA 28 -	BACINO TARIFFARIO N. 3	»	90
TABELLA 29 -	BACINO TARIFFARIO N. 4	»	90
TABELLA 30 -	EVOLUZIONE DELLE TARIFFE NELL'IPOTESI 1)	»	92
TABELLA 31 -	EVOLUZIONE DELLE TARIFFE NELL'IPOTESI 2)	»	92

INDICE DELLE FIGURE

FIGURA 1 -	RIPARTIZIONE DEL FATTURATO (1996)	»	15
FIGURA 2 -	GESTORI DI SERVIZI PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE	»	17
FIGURA 3 -	DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI PROVENTI	»	18
FIGURA 4 -	DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE	»	18
FIGURA 5 -	GLI INVESTIMENTI COMPLESSIVI E NELL'INDUSTRIA DEI SERVIZI IDRICI (1985=0)	»	19
FIGURA 6 -	GLI INVESTIMENTI PUBBLICI NELL'INDUSTRIA DEI SERVIZI IDRICI (1985-1996)	»	19
FIGURA 7 -	DINAMICA DEGLI INVESTIMENTI NELL'INDUSTRIA DEI SERVIZI IDRICI	»	20
FIGURA 8 -	SPESA MEDIA SOSTENUTA DALLE UTENZE DOMESTICHE ITALIANE CON UN CONSUMO ANNUO PARI A 200 M ³ , IMPOSTE INCLUSE	»	49
FIGURA 9 -	SPESA MEDIA SOSTENUTA DALLE UTENZE DOMESTICHE EUROPEE CON UN CONSUMO ANNUO PARI A 200 M ³ , IMPOSTE INCLUSE	»	50
FIGURA 10 -	SPESA MEDIA SOSTENUTA DALLE UTENZE DOMESTICHE EUROPEE CON UN CONSUMO ANNUO PARI A 200 M ³ , IMPOSTE ESCLUSE	»	50

PAGINA BIANCA

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)

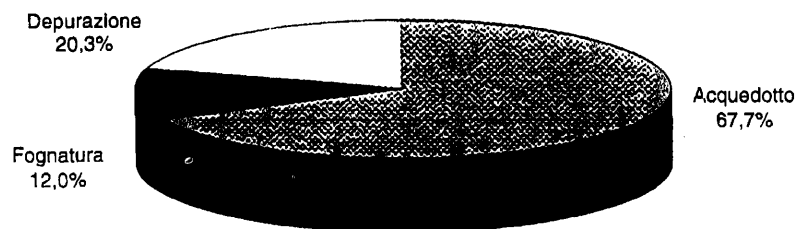


TABELLA 1 - Fatturato nell'industria dei servizi idrici, miliardi di lire (1996)

	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.

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

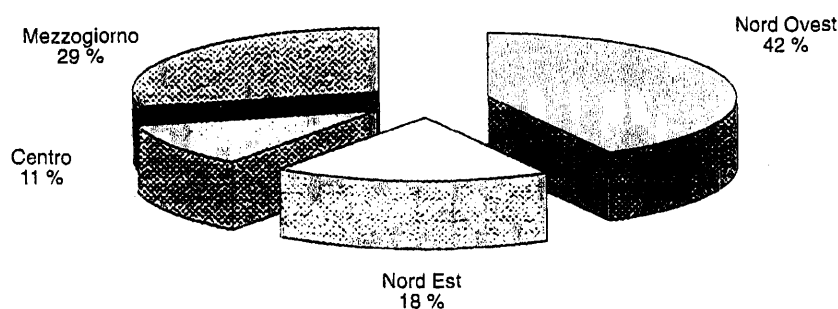
Fonte: Elaborazioni IRS su dati ISTAT, 1999 Certificato del Conto Consuntivo dei Comuni, 1996

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

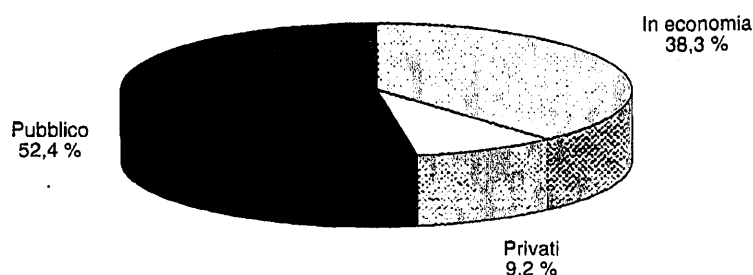


Figura 4 - Distribuzione percentuale della popolazione

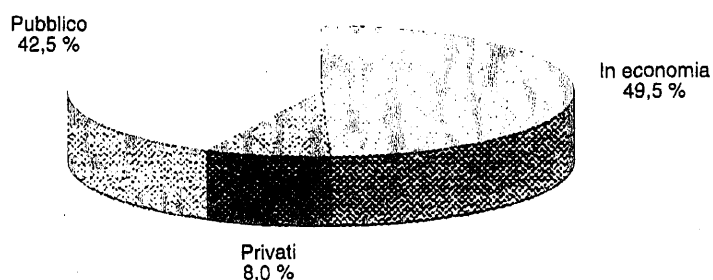


TABELLA 5 - Addetti al settore idrico per tipologia gestore (1996)

	% 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.

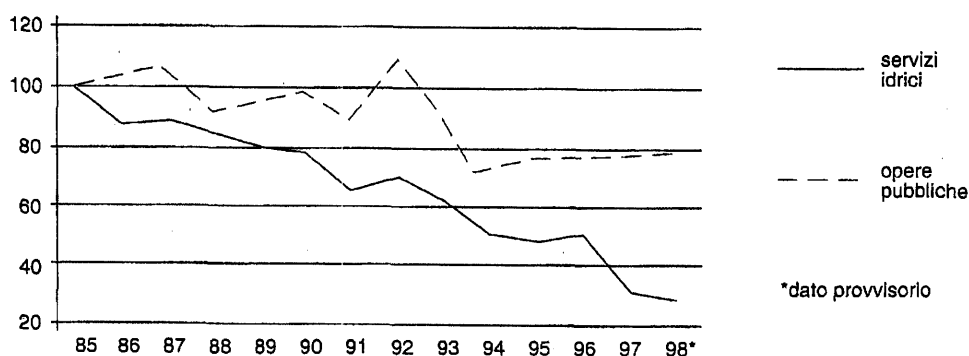
I privati, infine, non servono che l'8% della popolazione realizzando il 9,2% dei proventi e occupando circa il 10,2% degli addetti. Essi stanno affermandosi soprattutto nel settore della depurazione, nel quale operano prevalentemente con contratti di conduzione tecnica di impianti piuttosto che con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

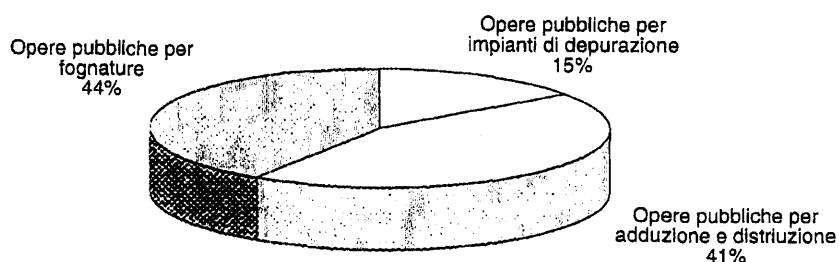
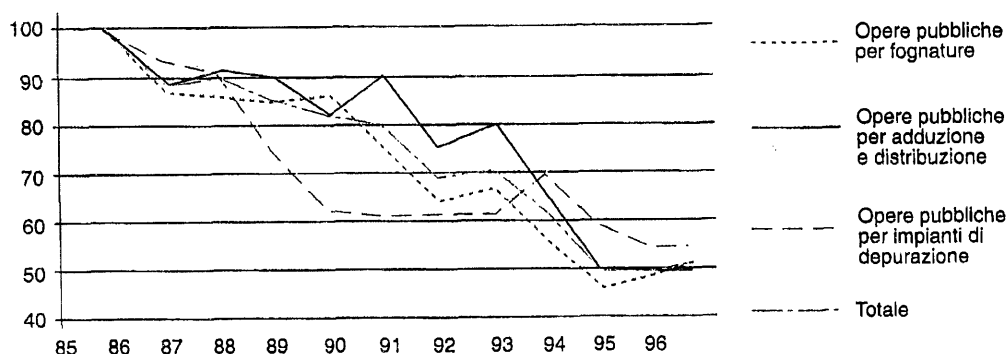


Figura 7 – Dinamica degli investimenti nell'industria dei servizi idrici

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		

NL = Non Legiferato

Lr = 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%).

	ATO previsti		ATO con ricognizione non avviata			ATO con ricognizione in corso			ATO con ricognizione terminata		
Regione	(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	23.554.799	41%	23	17.976.181	31%	25	16.032.374	28%
Totale Nord	44	25.567.030	36	20.151.309	79%	1	1.071.441	4%	7	4.344.280	17%
Totale Centro	19	11.052.605	2	679.854	6%	2	450.291	4%	15	9.922.460	90%
Totale Sud	26	20.943.719	3	2.723.636	13%	20	16.454.449	79%	3	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 Chiampo 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.

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) (%)	(n°)	Popolazione (Istat '97) (%)
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	28.105.995	12	(13%) 9.979.345 17,3%	7	(8%) 4.000.804 7%
Nord	44	25.567.030	13	7.299.129	1	(2%) 52.839 1%	1	(1%) 52.839 0,2%
Centro	19	11.052.605	19	11.052.605	10	(53%) 8.471.581 77%	5	(26%) 2.493.040 22,6%
Sud	26	20.943.719	16	9.754.261	1	(4%) 1.454.925 15%	1	(4%) 1.454.925 6,9%

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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 definitiva		Affidamenti effettuati		
	(n°)	Popolaz. (Istat '97)	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	(%)	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	(%)	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	(%)
Piemonte	3	2.788.007	-	-	-	-	-	100%	3	2.788.007	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trentino A. A.	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	7	3.541.620	-	-	-	2	317.734	9%	5	3.223.886	91%
Friuli V. Giulia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liguria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	3	969.502	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Toscana	6	3.527.303	-	-	-	6	3.527.303	100%	3	969.502	100%
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%
Totale Nord	13	7.299.129	-	-	-	2 (15%)	317.734	4%	11 (85%)	6.981.395	96%
Totale Centro	19	11.052.605	1 (5%)	478.803	4%	11 (58%)	8.672.632	79%	7 (37%)	1.901.170	17%
									2 (4%)	350.336	1%
									1 (8%)	52.839	1%
									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

abitante di circa Lit. 1.193. Considerando i soli ATO strutturati sotto forma di consorzio la spesa corrente media ammonta a Lit. 1.488 per abitante mentre per gli ATO nella forma di convenzione è di Lit. 916. Una differenza che potrebbe essere spiegata alla luce del fatto che la forma di consorzio comporta una maggiore strutturazione degli ATO in termini di organi istituzionali (Presidenza e Consiglio di Amministrazione) e quindi maggiori oneri correnti e complessivi. Dei 14 ATO strutturati come consorzio considerati, tutti sono strutturati con Consiglio di Amministrazione con un numero di componenti che varia da un minimo di 4 ad un massimo di 10.

Il confronto della spesa media risente, tuttavia, di alcuni limiti, poiché per ciascun ATO, indipendentemente dalla forma associativa adottata, sussistono costi fissi non direttamente connessi alla vastità del territorio ed alla popolazione complessiva. Ne è prova il fatto che gli ATO più piccoli in termini di popolazione sembrano essere i meno efficienti.

L'applicazione della spesa media per abitante (1.193 Lit.) all'intera popolazione italiana implicherebbe una spesa annua corrente pari a 68 miliardi di lire. Un ammontare che scende a 58 miliardi se invece, per le ragioni metodologiche sopra ricordate, si applicasse a ciascun ATO la spesa media corrente per ATO che è di circa 652 milioni di Lit.

TABELLA 13 - *Riepilogo dei principali capitoli di spesa degli ATO*

Regione - ATO	Anno	Spese Correnti (Lit. x 1.000)	Spese in Conto Capitale (Lit. x 1.000)	Spese per Prestiti (Lit. x 1.000)	Totale (Lit. x 1.000)	Popolazione (Istat '97)	Spese correnti per abitante (Lit.)
Piemonte							
5 - Artigiano							
Monferrato	1999	109.351	-	-	109.351	256.486	426
6 - Alessandrino	1999	223.274	-	-	223.274	322.792	692
Veneto							
VC - Valle del Chiampo	1999	88.914	13.690	-	102.604	52.839	1.683
Toscana							
1 - Toscana Nord	1999	451.857	18.215	-	470.072	531.487	850
2 - Basso Valdarno	1999	725.553	108.351	-	833.903	766.179	947
3 - Medio Valdarno	1999	1.398.345	-	-	1.398.345	1.207.359	1.158
4 - Alto Valdarno (2)	1999	636.021	-	471.154	1.107.175	297.497	2.138
5 - Toscana Costa	1999	520.001	284.736	-	804.736	370.512	1.403
6 - Ombrone	1999	645.252	72.694	-	717.946	354.269	1.821
Umbria							
3 - Ambito (1)	N.D.	1.231.000	1.200.000	-	2.431.000	151.860	8.106
Marche							
1 - Marche Nord. Pes.-Urbino(1)	N.D.	639.447	585.000	50.000	1.274.447	340.830	1.876
Lazio							
1 - Lazio Nord- Viterbo	1999	1.261.092	89.900	-	1.350.992	298.431	4.226
2 - Lazio Centrale- Roma (1)	2000	527.000	-	-	527.000	3.696.097	143
3 - Lazio Centrale- Rieti	1999	761.000	-	-	761.000	173.086	4.397
4 - Lazio Meridionale Latina (3)	1999	1.315.846	-	-	1.315.846	596.292	2.207
5 - Lazio Meridionale Frosinone	1999	770.000	-	-	770.000	478.803	1.608
Abruzzo							
1 - Aquilano	2000	317.000	72.847	10.000	399.847	102.656	3.088
2 - Marsicano	1999	213.368	-	-	213.368	131.896	1.618
4 - Pescaraese	N.D.	983.200	-	-	983.200	439.009	2.240
5 - Teramano	1999	221.872	-	-	221.872	254.476	869
6 Chietino	N.D.	276.435	-	-	276.435	272.836	1.013
Campania							
S - Sele	1999	685.669	358.280	-	1.043.949	788.021	870
Basilicata							
Unico -1	2000	898.600	19.000	-	917.600	610.330	1.472
Totale (23 ATO)		14.900.096	2.822.711	531.154	18.253.961	12.494.043	1.193

(1) Dati di previsione

(2) Le spese generali, contenenti le partite di giro relative alla riscossione del canone di concessione, sono qui poste pari a 0 per una miglior confrontabilità dei dati

(3) Riepilogo delle spese sostenute relative agli anni 1997, 1998, 1999.

2.3.2 – Il personale

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. Un dato significativo che emerge dalla Tabella 14 è la netta prevalenza di contratti a tempo determinato (73%) e la forte presenza di rapporti di tipo part – time. La stessa tabella dà conto del dato relativo al costo medio orario del personale, calcolato utilizzando il costo complessivo annuo lordo per l'Ente ed ipotizzando un monte annuo di 1.500 ore. Da rilevare, infine, il vantaggio che, in termini di strutturazione e operatività presenta il Centro Italia, dove solo i 5 ATO della regione Marche non hanno ancora provveduto all'assunzione di personale, nei confronti del Nord e del Sud.

TABELLA 14 – *Personale impiegato negli ATO per Regione; costi medi dichiarati*

Regione	ATO			Tipologia di contratto			Tipo di rapporto			Costo medio orario* (Lit.)	
	Previsti	Insedati	strutturati	tempo determinato	tempo indeterminato	Totale	a tempo pieno	part time	Totale	dirigenti	Impiegati
Piemonte	6	3	2	7	3	10	9	1	10	93.333	35.725
Val D'Aosta	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trentino Alto Adige	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	7	4	23	-	23	2	21	23	72.513	14.561
Friuli Venezia Giulia	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liguria	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	9	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Toscana	6	6	6	15	14	29	19	10	29	106.848	34.583
Umbria	3	3	3	12	1	13	10	3	13	123.393	37.444
Marche	5	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lazio	5	5	5	10	10	20	20	-	20	147.533	36.000
Abruzzo	6	6	3	5	-	5	-	5	5	259.200	54.000
Molise	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	4	4	1	3	1	4	1	3	4	-	38.483
Puglia	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Basilicata	1	1	1	9	-	9	8	1	9	65.100	24.334
Calabria	5	5	1	-	1	1	-	1	1	-	37.296
Sicilia	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sardegna	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	89	48	26	84	30	114	69	45	114		

* Dati medi ponderati sulla base delle ore settimanali dichiarate per ciascun dipendente, quindi normalizzati ipotizzando un impegno annuo di 1500 ore. Per il calcolo dei costi medi è escluso il personale impiegato dell'ATO Bacchiglione ed il personale dirigente dell'ATO Chetino, dei quali non si dispone dei costi complessivi annui.

3 – La situazione dei servizi idrici: i risultati delle prime ricognizioni

3.1 – Premessa

La legge 36/94 individua nella “ricognizione delle opere di adduzione, di distribuzione, di fognatura e di depurazione esistenti” il presupposto essenziale per la successiva pianificazione di ambito, necessaria per procedere all’affidamento in gestione del servizio idrico integrato. La “ricognizione” fornisce pertanto un quadro di conoscenze strategiche per la riforma dei servizi idrici e costituisce un atto assolutamente innovativo rispetto alla situazione preesistente.

L’analisi che si espone fa riferimento alle ricognizioni svolte ai sensi dell’art. 11 della legge 36/94, raccolte dal Comitato e pervenute entro il mese di gennaio 2001.

La base informativa che si è così resa disponibile, pur con ovvi limiti e difficoltà, è comunque notevole e viene a costituire un fatto fortemente innovativo nella storia dei servizi idrici del nostro Paese, se si considera che fino ad alcuni anni fa gli unici dati generali disponibili erano quelli dell’ISTAT o del Ministero dell’Interno, che facevano però riferimento a poche unità informative per ciascun Comune. Essa riguarda i 18 Ambiti Territoriali Ottimali elencati nella tabella 15, distribuiti al Nord, al Centro e al Sud del Paese e che comprendono 1.854 Comuni per una popolazione di 11 milioni di abitanti. Rimangono tuttavia vaste aree, in particolare quelle del Sud e del Nord, dove ancora le ricognizioni non sono state effettuate e rese disponibili.

TABELLA 15 – Ambiti con data-base di Ricognizione

Denominazione ATO	Regione	Comuni	Popolazione
Ato 1 – Verbano, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	Piemonte	165	502.609
Ato 2 – Biellese, Vercellese, Casalese	Piemonte	185	446.477
Ato 3 – Torinese	Piemonte	306	2.208.729
Ato 4 – Cuneese	Piemonte	250	554.348
Ato 5 – Astigiano, Monferrato	Piemonte	156	256.48
Ato 6 – Alessandrino	Piemonte	147	322.792
Ato 1 – Toscana Nord	Toscana	52	513.412
Ato 2 – Basso Valdarno	Toscana	64	766.268
Ato 3 – Medio Valdarno	Toscana	50	1.205.188
Ato 5 – Toscana Costa	Toscana	33	355.617
Ato 1 – Marche Nord - Pesaro, Urbino	Marche	67	338.264
Ato 2 – Marche Centro – Ancona	Marche	45	380.878
Ato 3 – Marche Centro – Macerata	Marche	48	323.429
Ato 4 – Marche Sud – Alto Piceno Maceratese	Marche	27	111.942
Ato 5 – Marche Sud – Ascoli Piceno	Marche	59	287.247
Ato 4 – Lazio Meridionale – Latina	Lazio	38	563.739
Ato 5 – Lazio Meridionale – Frosinone	Lazio	86	477.408
Ato 3 – Sarnese Vesuviano	Campania	76	1.462.613

Sono state censite un numero rilevante di opere, cui in genere sono associate informazioni accessorie come appare dal quadro di sintesi riportato nella tabella 16.

TABELLA 16 – Opere principali censite

Opere di presa	9.286
Potabilizzatori	1.533
Adduttrici	7.955
Serbatoi	4.693
Collettori fognari	1.996
Reti di raccolta acque	6.774
Depuratori	4.602

I dati pervenuti dagli Ambiti presi in esame presentano ancora diverse carenze per quanto attiene la completezza e la affidabilità delle informazioni, in particolare riguardo agli elementi economici riguardanti la gestione dei servizi.

3.2 – Il servizio di acquedotto

Il servizio di acquedotto comprende: le opere di captazione, le condotte di adduzione, le reti di distribuzione, i serbatoi di accumulo e gli impianti di trattamento delle acque da immettere in rete.

Nel servizio di acquedotto la fase di “produzione” della risorsa idrica riveste un ruolo di fondamentale importanza in riferimento agli aspetti sanitari (qualità delle acque fornite all’utenza), all’impatto sull’ambiente (sostenibilità dei prelievi) e alla stessa struttura organizzativa ed infrastrutturale del servizio.

La frammentazione delle gestioni e la mancanza di una fattiva pianificazione sovracomunale delle risorse idriche, prima di tutto ad uso idropotabile, sono tra i principali problemi che gravano sull’organizzazione di un servizio di acquedotto efficace, efficiente e di adeguata qualità. Gli effetti della loro mancata soluzione sono facilmente riscontrabili nell’elevato numero di fonti di approvvigionamento, distinte tra falde sotterranee (pozzi e sorgenti) ed acque superficiali che emerge dalle ricognizioni effettuate. Sono state infatti censite 9.286 opere di presa, corrispondenti mediamente a cinque opere di presa per comune servito.

Le opere di presa prevalenti sono in larga misura pozzi e sorgenti. Il ricorso ad acque superficiali risulta inferiore al 10% del volume complessivamente prodotto in 12 ATO su 18, mentre in 2 ATO le acque superficiali costituiscono la risorsa maggiormente utilizzata.

Il dato complessivo che emerge dal campione analizzato è che l’86% del volume prodotto proviene da acque sotterranee (di cui il 60% da pozzi e il restante 40% da sorgenti).

Le ricognizioni hanno anche evidenziato che nella determinazione del bilancio idrico risulta, in generale, piuttosto difficile quantificare il volume erogato, cioè il volume di acqua realmente utilizzata dall’utenza. La presenza, in specifiche realtà, di un regime di minimi di consumo o di allocazioni non contabilizzate non consente l’estrazione di dati sempre affidabili. La mancanza, in alcuni casi, del dato riferito al volume erogato ha portato alla sua sostituzione nelle elaborazioni con il volume fatturato. Lo scarto tra volume erogato e fatturato permane di norma all’interno di un 20%. Non esiste una regola generale che ci consenta di stabilire quando l’uno prevalga sull’altro. Solitamente nelle aree caratterizzate da spiccata vocazione turistica, con presenza di molte seconde case, si riscontra una fatturazione di volumi superiori a quelli effettivamente consumati per la presenza di minimi di fatturazione annui talvolta non raggiunti dalle utenze turistiche. Di segno opposto sono invece le situazioni in cui sono elevate le presenze di utenze non contabilizzate (usi pubblici, utenze abusive) in quanto queste determinano una sottostima dei quantitativi realmente erogati. Si è in generale constatato una sottostima dei fatturati rispetto agli erogati nelle gestioni in economia ed una situazione opposta nel caso di gestioni industriali, il cui livello di organizzazione garantisce un miglior controllo dell’erogazione del servizio.

Queste considerazioni inducono ad essere cauti sulla effettiva corrispondenza alla realtà dei valori attribuiti alla dotazione idrica pro-capite sulla base dei dati di consumo rilevati in sede di ricognizione. Il valore assunto è, d’altra parte, comprensivo di tutti i consumi (domestici, pubblici, commerciali) allacciati alla rete, rapportati agli abitanti serviti e l’indicatore che lo esprime è calcolabile solo nel 74% delle oltre 2.000 unità considerate (Gestori/Comuni/Reti/Acquedotti).

I dati di dotazione procapite lorda che emergono presentano, comunque, una certa variabilità. Si passa da valori inferiori a 200 l/ab/g a valori superiori ai 300 l/ab/g (in 6 ambiti), mentre la maggior parte degli ambiti presentano valori compresi tra i 200 e i 300 l/ab/g. Il valore medio, riferito all’insieme dei 18 Ambiti considerati è risultato di 241 l/ab/g.

Con i dati sulla popolazione servita dal servizio di acquedotto, le ricognizioni evidenziano come questo servizio, a differenza di quello fognario, ha avuto negli ultimi decenni uno sviluppo ragguardevole, anche se spesso in forma non razionale.

La copertura del servizio risulta generalmente superiore al 90% degli abitanti residenti, con un valore medio per il campione di Ambiti considerati del 93%. Fanno eccezione gli Ambiti di Latina e di Ancona, con valori di poco inferiori al 90%.

Le perdite della rete di distribuzione sono uno dei parametri più frequentemente utilizzati per valutare lo stato di manutenzione delle infrastrutture. Il loro valore comprende anche le cosiddette "perdite apparenti" rappresentate dai volumi di acqua non contabilizzati anche se effettivamente erogati all'utenza. Dal punto di vista funzionale è quindi un dato importante che è stato però possibile valutare soltanto nel 61% delle strutture esaminate e sul quale si propone un problema di scarsa affidabilità.

I dati relativi alle perdite mostrano, comunque, valori compresi tra il 20 ed il 40%, con un valore medio che si attesta sul 33%. Fra gli Ambiti esaminati, ve ne sono alcuni che presentano valori attorno al 22-24% che vanno considerati fisiologici. Per altri, al contrario, si registrano valori che presentano una elevata variabilità e raggiungono, in alcuni casi, livelli assolutamente non compatibili con un sistema moderno di acquedotto.

La variabilità è molto consistente anche all'interno di ciascun ATO, a testimonianza di una considerevole disparità infrastrutturale anche per territori contigui ed omogenei. Dato questo confermato anche dall'indicatore della perdita rapportata alla lunghezza della rete: si va infatti da circa 2.000 mc/Km a circa 21.000 mc/Km, con un valore medio di circa 7.000 mc/Km.

La lunghezza delle reti risulta un indicatore fondamentale, utilizzato anche per la determinazione dei costi operativi di acquedotto (COAP) all'interno del metodo tariffario.

Per quanto riguarda la rete di adduzione, i dati relativi alla lunghezza per abitante servito mostrano valori piuttosto variabili, compresi tra gli 0,3 e 17 m/ab. Il valore medio tra gli ATO esaminati si attesta su 2,2 m/ab servito.

Per la rete di distribuzione, la lunghezza rapportata al numero di abitanti serviti assume anch'essa valori variabili, compresi tra i 2,3 e i 13,7 m/ab. Il valore medio tra l'insieme degli ATO si attesta su 5 m/ab. Come è lecito aspettarsi, gli ATO che si estendono su territori montagnosi o collinari e con notevole dispersione dei centri abitati presentano i valori procapite più alti, superiori al valore medio.

L'età risulta essere un indicatore piuttosto importante perché esprime un indice di funzionalità dell'opera. Tale parametro viene utilizzato nel piano degli investimenti per il calcolo dei costi di ricostruzione delle opere. Pur non essendo l'unico elemento che qualifichi lo stato delle opere, è comunque un elemento di obiettivo riferimento per quanto concerne l'obsolescenza tecnologica e la vita residua degli impianti.

Di significativo interesse è l'età delle tubazioni, parametro frequentemente utilizzato per la pianificazione degli interventi di sostituzione di opere interrate, il cui stato di manutenzione è difficilmente valutabile. Le ricognizioni evidenziano, al riguardo, che l'età media delle condotte di adduzione, pesata rispetto alla lunghezza delle stesse, ha valori compresi tra i 12 e i 50 anni. In particolare si nota come gli Ambiti piemontesi e toscani presentino un'elevata omogeneità delle età all'interno delle rispettive Regioni, con valori compresi tra 44 e 50 per il Piemonte e 31 e 33 per la Toscana. Il valore totale riferito a tutti gli ATO considerati si attesta invece su 35 anni.

In molte ricognizioni è stata definita l'età della rete di distribuzione raggruppando le lunghezze delle tubazioni in classi prefissate rispetto agli anni di costruzione. In tal caso è possibile stimare una età media, che può fornire una indicazione di massima sulla vetustà delle opere. Il parametro si riferisce al 70% delle 3776 reti di distribuzione censite. Il valore medio che ne risulta, in termini di età media pesata rispetto alla lunghezza delle reti stese, si attesta su 34 anni, in una gamma di valori compresi tra 25 e 42 anni.

Per quanto concerne l'età media delle altre opere (opere di presa, impianti di sollevamento, impianti di potabilizzazione e serbatoi di compenso), le ricognizioni hanno condotto ai seguenti risultati.

L'età media delle opere di presa, rapportata al volume di acqua erogata, si attesta sui 32 anni, con scostamenti ragguardevoli che nella maggior parte dei casi sono compresi tra i 20 ed i 40 anni, ma che considerando la totalità dei casi esaminati, arrivano ad essere compresi tra i 14 e i 62 anni. L'età maggiore è in genere quella delle opere di captazione da sorgenti: opere che necessitano di minori interventi di manutenzione e che spesso vengono utilizzate anche al di là della propria durata funzionale. I pozzi invece sono generalmente di costruzione più recente anche se non è raro trovarne con età maggiore ai 40 anni.

Per gli impianti di sollevamento, l'età media, rapportata alla potenza installata all'impianto, risulta compresa tra i 9 e i 30 anni. Il valore totale mediato risulta di 19 anni.

Le ricognizioni evidenziano una proliferazione degli impianti di potabilizzazione, il cui numero complessivo è di 1.533. Si tratta in molti casi di semplici impianti di clorazione che tuttavia richiedono una regolare manutenzione.

Per i piccoli e medi impianti (< 500 l/s) si riscontra un'età media di 15 anni, valore prossimo o superiore, specie per la componente elettromeccanica, alla durata funzionale massima. I grandi impianti (> 500 l/s) hanno, invece, un'età media di 25 anni: anche in questo caso è lecito ipotizzare che siano caratterizzati da uno standard potenzialmente inferiore nei confronti degli indirizzi tecnologici più recenti.

Rapportata al volume di accumulo, l'età media dei serbatoi censiti presenta valori variabili tra i 13 e i 39 anni e per la maggior parte di essi l'età risulta compresa tra i 20 ed i 30 anni, con un valore medio di 25 anni.

Il rapporto tra volume dei serbatoi ed il volume giornaliero erogato, infine, risulta compreso tra 45% e 146%, con valori mediamente intermedi tra il 40 e l'80%. Il valore medio rapportato agli abitanti serviti è infatti del 72%.

3.3 - I servizi di fognatura e depurazione

La normativa di legge (decreto legislativo 152/99), che recepisce la Direttiva 91/271 CEE, definisce in modo adeguato gli obblighi imposti per l'adeguamento delle infrastrutture idrauliche di raccolta e smaltimento delle acque reflue urbane.

Una maggiore incertezza esiste, invece, nella stima degli interventi che occorre programmare per pervenire ai risultati richiesti; e ciò a causa della scarsa qualità dei dati acquisiti nel corso delle ricognizioni effettuate. In questo settore ci si misura, infatti, con notevoli lacune informative su estensione, stato di conservazione e funzionalità sia delle reti fognarie che degli impianti di depurazione.

Alla base dell'insoddisfacente stato delle conoscenze attuali ci sono alcuni problemi che è necessario evidenziare.

Un primo aspetto riguarda gli effettivi livelli di copertura dei servizi di fognatura e di depurazione, che rappresentano obiettivi prioritari a cui devono rispondere le infrastrutture pubbliche. La questione è destinata a porsi nell'applicazione del D.L. 152 e del D.L. 258 almeno sotto due punti di vista: quello della dimensione degli "agglomerati" a cui estendere la raccolta e il trattamento delle acque reflue urbane, e quelle dell'accertamento che aree, isolati o gruppi di abitazioni siano correttamente allacciati. E' frequente riscontrare come talune abitazioni recapitano in fossi tombati, non assimilabili a fognature, o che, nei sistemi separati di raccolta, molti scarichi rimangono di fatto collegati ai collettori delle acque bianche.

Un ulteriore aspetto, emerso dalle ricognizioni, riguarda la obsolescenza delle opere, il loro stato di conservazione e la loro rispondenza a fornire il servizio cui sono destinate. A tal riguardo, meritano di essere segnalate le lacune informative riscontrate, come pure i diversi pesi assegnati alla realizzazione di nuove opere nei confronti del mantenimento di quelle esistenti. In tal

senso, vanno sottolineati i problemi specifici, il cui grado di dettaglio non è rilevabile dalle ricognizioni, dell'insufficiente capacità delle reti nel far fronte ad eventi di pioggia intensi, nonché la dubbia fruibilità di strutture impiantistiche che dopo la realizzazione sono state oggetto di abbandono.

Il grado di copertura del sistema fognario negli ambiti presi in esame si attesta mediamente intorno all'86% dei residenti: percentuale che tende a ridursi al 77% negli ambiti più meridionali.

Il maggior sviluppo del sistema fognario ha interessato i capoluoghi ed i nuclei frazionali, per cui un utile raffronto può essere fatto tra il grado di copertura ed i risultati dei censimenti Istat riferiti agli anzidetti centri abitati. Questi indicano che i residenti dei centri e nuclei corrispondono al 93-94% della popolazione totale e la restante parte (6-7%) è allocata nelle case sparse.

Oltre alla valutazione dell'estensione del servizio, si dimostra utile correlare il numero di abitanti serviti alla lunghezza della rete. Lo sviluppo delle reti fognarie rapportato agli abitanti (m/ab) assume mediamente il valore di 4 metri per abitante servito. I livelli più bassi (1,6 e 2,1 m/ab) si riscontrano negli Ambiti dove più basso risulta il grado di copertura del servizio fognario.

Circa il 76% delle canalizzazioni fognarie rilevate ha una tipologia mista, anche se in alcuni ambiti con territori costieri si osserva una significativa separazione delle reti tra acque nere e acque di pioggia.

A tale riguardo è opportuno evidenziare una problematica che riguarda le fogne bianche. In alcuni Ambiti queste reti non sono state censite, perché considerate non facenti parte del servizio idrico integrato. Con la medesima logica, alcune aziende pubbliche, nell'assumere il servizio in gestione da parte dei Comuni, hanno ritenuto di non farsi carico delle strutture di questa tipologia.

La questione assume particolare rilevanza in quanto si tratta di decidere se gli investimenti relativi alle fogne bianche debbano o no essere assunti a carico del servizio idrico integrato nella previsione che, per ridurre l'inquinamento indotto dalle acque di prima pioggia, anche queste ultime richiedano un trattamento prima dello scarico.

L'informazione relativa al periodo di realizzazione delle reti conferma tutte le difficoltà insite nella catalogazione del patrimonio esistente. L'età media del campione esaminato è risultata prossima ai 30 anni. Per alcuni ambiti il dato non è stato rilevato mentre in altri il grado di completezza dell'informazione è assolutamente deficitario. A conferma di ciò per taluni ambiti, con reti apparentemente più recenti, il livello di completezza dei dati è del tutto insufficiente e non supera il 33% delle reti censite. E' verosimile che le reti per le quali è noto il periodo di realizzazione e per le quali si dispone di informazioni più affidabili siano quelle più recenti. Si è perciò indotti a ritenere che la vetustà delle reti sia in realtà superiore al valore medio calcolato.

Un'informazione resa generalmente disponibile dalle ricognizioni è quella che riguarda la presenza o meno di una qualche forma di trattamento allo scarico di una rete fognaria mentre si presenta una carenza informativa per quanto attiene i volumi ed i carichi inquinanti addotti dalla stessa rete fognaria. I terminali di scarico censiti sono oltre 6.000: mediamente oltre il 25% dell'effluente non risulta essere sottoposto ad alcuna forma di depurazione, mentre in taluni limitati casi la percentuale supera il 50%.

Si evidenzia dunque una situazione di dispersione degli scarichi sul territorio con una situazione purtroppo di inquinamento diffuso. In particolare negli ATO con territori che si affacciano a mare si possono manifestare, in maniera più diretta, effetti ambientali e sanitari avversi (balneazione).

Anche dalle ricognizioni effettuate trovano conferma le diffuse carenze strutturali dell'attuale assetto depurativo. Il dato emerge in maniera pressoché uniforme in tutti gli ATO. In due di essi non risultano in funzione importanti strutture impiantistiche. Il livello di copertura del servizio nei confronti della popolazione civile è generalmente ancora basso, mediamente attorno al 60% dei residenti.

Dall'esame congiunto dei risultati sulla copertura fognaria, quella depurativa ed il numero degli scarichi non trattati si può ricavare una considerazione che li accomuna. Il 26% di abitan-

ti serviti da fognatura risultano sprovvisti di depurazione, così come circa il 26% dei punti di scarico delle reti risulta non possedere alcun tipo di trattamento.

Un primo dato che emerge con evidenza dalle ricognizioni compiute è la proliferazione di piccoli impianti. Sono stati censiti 4.600 depuratori e per 3.000 di essi si conosce la capacità depurativa: fra questi ultimi risulta che 2.700 hanno una potenzialità inferiore a 2.000 abitanti equivalenti (A.E.), mentre solo 150 hanno una potenzialità superiore a 10.000 A.E., a cui corrisponde l'86% della capacità complessiva di depurazione.

In alcuni Ambiti, la capacità depurativa dei singoli impianti supera la domanda civile: l'ecedenza può essere motivata dall'utilizzo dell'impianto anche per il trattamento di reflui industriali o per la copertura di fabbisogni turistici di punta.

L'età media degli impianti di trattamento delle acque reflue risulta di 16 anni, periodo in cui iniziano a manifestarsi i fabbisogni di rinnovo e di adeguamento tecnologico, in particolare per le opere elettromeccaniche. Questo conferma, indirettamente, che il maggiore sforzo sostenuto per dotare il Paese di un efficiente sistema di depurazione è stato compiuto attraverso gli investimenti pubblici del decennio 1980-90.

Il notevole livello di approfondimento che caratterizza le ricognizioni, non sempre si traduce in una completezza ed affidabilità delle informazioni riguardanti i processi tecnologici adottati. Delle circa 4.600 unità censite, solo per il 62% è possibile identificare la tipologia dei processi che caratterizzano la linea acque e solamente per il 19% è nota la destinazione dei fanghi di risulta.

La tipologia prevalente dei trattamenti, quanto a numero degli impianti, è quella del trattamento primario, comprensivo di sedimentazione e di stabilizzazione anaerobica dei solidi sospesi. Le unità di questo tipo che sono state censite ammontano a circa 1.800 e ad esse corrisponde soltanto il 3% della capacità depurativa rilevata. Risulta quindi evidente che i piccoli impianti dispongono in maggioranza di trattamenti semplificati.

Con riferimento alla potenzialità degli impianti, emerge che circa il 97% della capacità depurativa è rappresentata da impianti che dispongono di trattamenti secondari di rimozione biologica della sostanza organica. Mentre il trattamento terziario dei liquami per l'abbattimento dell'azoto è limitato a poche unità di notevole potenzialità concentrate in due Regioni.

Le ricognizioni indicano che lo spandimento dei fanghi su terreno agricolo è utilizzato in 111 impianti, a cui corrisponde il 12% della potenzialità complessiva degli impianti censiti. L'invio dei fanghi in discarica è la tecnica più adottata: avviene per 700 impianti, pari all'80% della potenzialità del complesso di impianti rilevati. Mentre in un solo impianto, localizzato in Toscana, si fa ricorso al trattamento di termodistruzione dei fanghi.

3.4 - Gli aspetti gestionali

Per l'analisi del livello di economicità delle gestioni si sono assunti come riferimento tre indicatori per ogni servizio: il grado di copertura dei costi, espresso dal rapporto tra ricavi e costi della gestione; i ricavi unitari definiti dal rapporto tra tariffa e il volume di acqua fatturata; il costo medio unitario per addetto.

Il raffronto tra i costi di gestione e i ricavi dei tre servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, consente, infatti, di stimare il grado di copertura dei costi ottenuto attraverso i ricavi. Non è risultato però possibile calcolare detto rapporto per tutti gli Ambiti, perché a volte mancano le informazioni relative ai ricavi e/o ai costi del servizio e per talune gestioni sono stati forniti i dati accorpatis per i tre servizi.

Con riferimento al livello di economicità, ovvero dell'equilibrio tra costi e ricavi delle gestioni esaminate, le ricognizioni evidenziano un grado di copertura dei costi, mediante i ricavi totali, alquanto differenziato tra servizio e servizio.

Per il servizio di acquedotto il valore medio raggiunge il 96%, con valori che variano fra un massimo del 148% e un minimo del 67%.

Per il servizio di fognatura il rapporto tra i ricavi e costi risulta inferiore all'unità con un valore medio del 77% e un minimo del 48%. Il grado di copertura risulta comunque molto diversificato tra le diverse gestioni e più basso degli altri servizi. Per diverse situazioni, che presentano un elevato grado di copertura medio delle gestioni fognarie, è lecito supporre che ciò possa derivare da una sottostima dei costi del servizio, imputabile alle gestioni in economia, che costituiscono la maggioranza dei casi per questo servizio.

Per il servizio di depurazione i livelli di copertura risultano assai elevati, con un valore medio del 105%, che si colloca fra un minimo del 68% e un massimo del 196%. Anche per questo servizio, in cui si evidenzia il valore medio più elevato, si può supporre che alcuni indicatori siano influenzati da valori scorretti o espressi in unità di misura differenti; i ricavi indicati potrebbero, ad esempio, essere comprensivi anche del servizio relativo agli usi industriali.

Un altro elemento qualificante l'economicità dei servizi idrici è dato dalla tariffa espressa dal rapporto tra i ricavi provenienti da tariffa e il volume d'acqua fatturata. In relazione a questo indicatore emerge con evidenza il livello estremamente basso delle tariffe medie per tutti i servizi idrici.

Per il servizio di acquedotto la tariffa media risulta di lire 975 al metro cubo, con oscillazioni comprese tra un valore massimo di 1.210 lire/mc e un minimo di 729 lire/mc.

La tariffa media per il servizio di fognatura risulta di 157 lire/mc e per quello di depurazione di 394 lire/mc. Va sottolineato che entrambi questi valori risultano inferiori a quelli massimi consentiti della normativa.

Il costo medio per addetto rappresenta un ulteriore e particolare aspetto per valutare l'economicità dei servizi. Esso è stato calcolato come rapporto tra il costo per il personale attribuito a ciascun servizio ed il numero totale di addetti del servizio stesso, anche se il denominatore di questo rapporto dovrebbe essere calcolato con riferimento al numero degli addetti "effettivi", ove fosse disponibile la percentuale di utilizzo di ciascun addetto, nel servizio specifico. Il calcolo di questo indicatore risente più di altri dei limiti derivanti dai diversi livelli di aggregazione che le ricognizioni hanno censito: per le gestioni più "aziendalizzate" si hanno valori più rispondenti alla realtà, mentre in quelle dirette comunali si ha generalmente una sovrastima del numero degli addetti. Le incongruenze rilevate potrebbero comunque derivare tanto dal numero degli addetti quanto dall'ammontare dei costi che i gestori dichiarano di sostenere per il personale. Da qui una significatività estremamente ridotta di questo indicatore, soprattutto per i servizi di fognatura e depurazione, che è stato calcolato solo per 7 Ambiti.

Può risultare parimenti utile riportare i valori che si sono ottenuti e che possono essere così riassunti:

- il costo medio per addetto, occupato presso il servizio di acquedotto, è risultato di lire 54 milioni all'anno, con un minimo di lire 16 milioni/anno ed un massimo di lire 116 milioni/anno;
- per il servizio di fognatura il costo medio per addetto è pari a lire 31 milioni/anno, con una variabilità compresa tra un massimo di lire 66 milioni/anno ed un minimo di lire 14 milioni/anno.
- per il servizio di depurazione emergono valori piuttosto differenziati: da un minimo di lire 14 milioni/anno per addetto ad un massimo di lire 94 milioni/anno, con una media ponderata pari a 47 milioni di lire anno.

Per l'analisi della produttività delle gestioni si sono utilizzati i seguenti quattro indicatori, di cui il primo riferito al servizio idrico integrato nel suo complesso ed i restanti tre ai singoli specifici servizi: volumi fatturati per addetto del servizio idrico integrato; lunghezza della rete dell'acquedotto per addetto del servizio; lunghezza della rete fognaria per addetto del servizio; carico di depurazione per addetto.

In relazione al grado di produttività del servizio idrico integrato, ovvero al rapporto tra le grandezze del servizio erogato e il personale impiegato, pur rilevando gli stessi limiti incontrati nel calcolo degli indicatori relativi al costo medio per addetto, si rileva un valore medio dell'indicatore (volume fatturato per addetto) pari a 126.307 mc/add, che risente di una elevata variabilità dei dati che vanno da un massimo di 300.116 mc/add. ad un minimo di 56.763 mc/add.

Per i servizi di acquedotto e di fognatura l'indicatore, espresso da km di rete per addetto del servizio, assume valori pari rispettivamente a 12 km di rete per addetto del servizio acquedotto e a 19 km di rete per addetto del servizio fognatura. Anche per questo indicatore si rileva una elevata variabilità dei dati, in maniera più accentuata nel servizio di fognatura, con un valore massimo pari a 42 km di rete fognaria per addetto e uno minimo di 7 km per addetto, mentre nel servizio acquedotto i valori oscillano tra un massimo di 19 km di rete di distribuzione per addetto e un minimo di 6 km per addetto.

Con riferimento alla gestione del servizio di depurazione, misurato dall'indicatore (abitante equivalente per addetto del servizio), si rileva un valore medio pari a 6.648 ab.eq./add., con un massimo di 14.086 ab.eq./add. e un minimo di 1.144 ab. eq./add..

Un ulteriore elemento di indagine nell'analisi degli aspetti gestionali del servizio idrico integrato riguarda la presenza di vincoli territoriali, strutturali ed ambientali nelle gestioni esaminate.

Per tale analisi sono stati utilizzati i seguenti tre indicatori (uno per servizio): abitanti serviti per Km di rete dell'acquedotto; abitanti serviti per Km di rete della fognatura; carico rimosso per impianto di depurazione. La prima coppia di indicatori misura la difficoltà tecnologica dei servizi di acquedotto e fognatura connessa con la distribuzione della popolazione sul territorio servito e con i vincoli ambientali.

Per l'acquedotto, l'indicatore abitanti serviti per km di rete si attesta su valori che oscillano da un minimo di 73 ab/Km ad un massimo di 413 ab/Km, con un valore medio di 197 ab/Km di rete. Dalla correlazione tra questo indicatore e il dato relativo alla produttività è possibile evidenziare come quest'ultimo possa risentire della presenza di vincoli strutturali e territoriali. In vari casi, tuttavia, emerge che, pur in presenza di vincoli strutturali piuttosto significativi, l'indicatore di produttività assume valori superiori alla media.

Lo stesso indicatore calcolato per il servizio di fognatura presenta un valore medio pari a 299 abitanti serviti per km di rete fognaria, con un massimo di 586 e un minimo di circa 140 abitanti serviti per km, denotando una minore variabilità rispetto all'indicatore utilizzato per l'acquedotto. La correlazione con il dato sulla produttività degli addetti del servizio fognatura consente di evidenziare per alcuni ATO una scarsa produttività, dovuta probabilmente alla presenza di vincoli strutturali.

In relazione al servizio di depurazione, l'indicatore abitanti equivalenti per impianto, che esprime la dimensione media di ogni impianto, consente di evidenziare la presenza di vincoli strutturali del servizio. I valori assunti dall'indicatore, caratterizzati da un grado di significatività piuttosto alto, variano significativamente da Ambito ad Ambito, con un valore massimo di 14.402 ed uno minimo di 1.197, mentre il dato medio si attesta sui 7.529 abitanti equivalenti per impianto. Complessivamente, si rileva quindi una dimensione medio-piccola degli impianti esistenti negli ATO presi in esame: fattore che giustifica la scarsa produttività degli addetti impiegati nella depurazione.

4 - I fabbisogni d'investimenti e dinamica tariffaria nei primi Piani di Ambito

Il Piano d'Ambito è strumento fondamentale per l'organizzazione, l'attivazione e il governo del servizio idrico integrato. Partendo dall'accertamento sullo stato delle opere e degli impianti e, quindi, dalla conoscenza della capacità produttiva delle strutture esistenti, il Piano consente infatti all'Ambito di fissare gli obiettivi quantitativi e qualitativi dei servizi, di determinare gli investimenti necessari per raggiungerli, di decidere le condizioni tariffarie e l'affidamento del Servizio.

La redazione del Piano d'Ambito costituisce perciò una tappa fondamentale nel processo di costruzione e organizzazione del servizio idrico integrato, mentre la sua approvazione segna il concreto passaggio alla possibilità di una sua ravvicinata attivazione.

Dei 48 ATO insediati nel Paese al 31 dicembre 2000, 12 (1 al Nord, 10 al Centro, 1 al Sud) sono giunti alla redazione del Piano e 7 di essi (1 al Nord, 5 al Centro, 1 al Sud) 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%.

Sulla base di un apposito studio, promosso dal Comitato, su un campione di 10 piani (di cui 7 approvati) di Ambiti delle regioni Veneto (1), Toscana (6), Lazio (2), Campania (1), è possibile valutare i risultati, i problemi e le tendenze che emergono da queste prime esperienze di pianificazione.

Le principali caratteristiche territoriali degli Ambiti studiati sono descritte nella Tabella 17.

TABELLA 17 - Inquadramento territoriale degli ATO studiati

Ambito	Regione	Numero province	Numero comuni	Superficie (km ²)	Popolazione residente	Densità (ab/km ²)
ATO - Valle del Chiampo	Veneto	1	10	162	53.350	329
ATO 1 - Toscana Nord	Toscana	3	51	2.950	533.770	181
ATO 2 - Basso Valdarno	Toscana	6	64	3.605	777.385	216
ATO 3 - Medio Valdarno	Toscana	4	50	3.726	1.205.198	323
ATO 4 - Alto Valdarno	Toscana	2	37	3.262	296.226	91
ATO 5 - Toscana Costa	Toscana	4	33	2.406	355.617	148
ATO 6 - Ombrone	Toscana	2	51	7.144	352.199	49
ATO 4 - Lazio Meridionale Latina	Lazio	3	38	n.d.	563.739	n.d.
ATO 5 - Lazio Meridionale Frosinone	Lazio	2	86	n.d.	477.408	n.d.
ATO 3 - Sarnese Vesuviano	Campania	2	76	900	1.462.613	1.625
Totale	-	16¹	493	-	6.077.505	-
Media aritmetica	-	-	50	3.014	606.750	387

¹ Tale valore non è il frutto della somma della colonna sovrastante in quanto una provincia può presentare comuni che appartengono a più di un ambito (es.: La provincia di Siena è composta da 36 comuni, così ripartiti tra ambiti differenti: 24 nell'ATO Ombrone, 6 nell'ATO Basso Valdarno, 5 nell'ATO Alto Valdarno, 1 nell'ATO Toscana Costa).

4.1 - Struttura e durata dei Piani

L'attività di pianificazione, del resto ancora limitata e in uno stadio iniziale, non ha ancora definito e consolidato un "modello" di Piano, comunemente accettato e utilizzato. In tal senso ha avuto un ruolo e fornito un contributo importante, anche se non esaustivo, la Circolare del 21/12/1998 del Comitato avente per oggetto "L'organizzazione uniforme dei dati e delle informazioni e delineazione del percorso metodologico per la redazione dei Piani d'Ambito ai fini della gestione del servizio idrico integrato".

Il problema di una omogeneità strutturale dei Piani che, salva l'autonomia decisionale degli Ambiti, ne consenta una efficace lettura e comparazione a livello regionale e nazionale, resta

perciò aperto e dovrà essere affrontato e risolto oltre che con lo sviluppo dell'esperienza di pianificazione con appropriati atti di indirizzo e coordinamento.

I Piani analizzati si compongono normalmente di una "Relazione generale" e di diversi allegati. Nella prima sono generalmente contenute le linee strategiche e gli obiettivi del Piano, mentre i secondi si presentano come elaborati di diversa tipologia e natura, che contengono studi e informazioni comunque importanti per la determinazione delle scelte di organizzazione e funzionamento del servizio.

Anche dal punto di vista della durata temporale e dell'arco di validità dei Piani le scelte compiute non risultano omogenee. Le tipologie di durata utilizzate, spesso in funzione sia del periodo di gestione considerato, sia di quanto previsto dall'art.11 della legge 36/94 sono: ventennale, venticinquennale e trentennale.

In ogni caso emerge la difficoltà a sostanziare la pianificazione sul lungo periodo, giacché indipendentemente dalla durata prescelta i piani concentrano e sostanziano maggiormente le loro previsioni nei primi 10-15 anni, riportando per gli anni restanti dati in forma meno dettagliata se non addirittura aggregata.

4.2 - Pianificazione e risorsa idrica

Il rapporto fra l'organizzazione, lo sviluppo e il funzionamento dei servizi che si vanno a prevedere e la disponibilità e l'uso razionale della risorsa idrica, non trova sempre appropriata considerazione e soluzione negli esempi di Piani analizzati.

Nella Relazione generale dei Piani normalmente si fa riferimento, anche se con livelli di approfondimento molto differenziati, alla descrizione della situazione idrogeologica del territorio dell'ambito e alle caratteristiche delle principali risorse idriche, sia superficiali che sotterranee, disponibili. Raramente però si va oltre e si giunge alla stima di queste risorse disponibili e dei volumi sfruttati.

Più in generale, la pianificazione d'Ambito nelle sue determinazioni non assume ancora, come necessario riferimento, un puntuale studio sia degli aspetti quantitativi che qualitativi della risorsa, dei suoi livelli di vulnerabilità e quindi di possibili rischi da inquinamento. Condizione questa per inserire e raccordare le scelte di Piano alle strategie di sfruttamento di lungo periodo, così come previste negli strumenti sovraordinati di pianificazione quali il Piano Regolatore Generale degli Acquedotti (PRGA), i Piani Regionali di Risanamento delle Acque (PRRA) e altri ancora predisposti dalle pubbliche amministrazioni.

Lo stesso studio della domanda, sia di acquedotto che di depurazione, presenta gradi di approfondimento differenziati e non sempre soddisfacenti. A volte ci si limita alla domanda acquedottistica civile, mentre la stima dovrebbe essere sempre e necessariamente estesa ai fabbisogni industriali, irrigui e zootecnici. Così come dovrebbe estendersi ad una stima della quantità di acqua reflua da collettare in fognatura e alla depurazione, in modo da poter adeguatamente dimensionare le reti di raccolta e gli impianti di trattamento.

4.3 - Stato e obiettivi del Servizio

L'analisi dello stato attuale del servizio, ovvero la descrizione dello stato delle infrastrutture censite e degli attuali livelli di servizi erogati, è l'aspetto che nei Piani esaminati presenta l'approfondimento maggiore, con buone descrizioni delle infrastrutture e del loro livello di funzionalità. Sovente sono inoltre presentate descrizioni dettagliate, anche se non sempre uniformi, riferite alle coperture di acquedotto, fognatura e depurazione, al bilancio idrico, alle dotazioni procapite, al valore delle perdite e la lunghezza delle reti, sia di acquedotto che di fognatura, alla funzionalità di reti e impianti, nonché indicazioni sul carico inquinante espresso in abitanti equivalenti.

Per determinare il piano degli interventi e il modello gestionale, il Piano d'Ambito deve individuare i nuovi standard cui il servizio dovrà rispondere. Per standard - è utile ricordarlo -

si intende l'obiettivo, sia esso di carattere strettamente impiantistico che più tipicamente gestionale, che i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione delle acque dovranno raggiungere una volta che sia affidato in gestione il territorio dell'ambito ottimale ai sensi della legge 36/94. È evidente che il raggiungimento degli standard andrà in qualche modo cadenzato nel tempo, non essendo pensabile che ciò avvenga immediatamente con l'affidamento al soggetto gestore.

Spetta all'Ente d'Ambito decidere, appunto con il Piano, gli standard cui il servizio dovrà rispondere. Questo in ottemperanza agli obblighi derivanti dall'assetto normativo e regolamentare di settore e individuando eventualmente ulteriori livelli di servizio in funzione di specifiche peculiarità e volontà dell'ambito.

La tendenza prevalente per l'individuazione dei livelli di servizio obiettivo che emerge dai Piani analizzati è quella di fare principalmente 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 e al DPCM 29/4/99 sulla Carta del servizio idrico integrato, per gli aspetti gestionali.

4.4 - Il Piano degli interventi e relativi investimenti

Il piano degli interventi, componente essenziale del Piano d'Ambito, ha come compito quello di portare i servizi idrici, nell'arco temporale della pianificazione, ai livelli fissati dall'Ente d'Ambito. Gli interventi che va a programmare possono interessare sia le opere esistenti che la realizzazione di nuove opere e, in generale, riguardano i seguenti aspetti: ricostruzione delle opere che per obsolescenza o cattiva funzionalità non sono in grado di svolgere il servizio a cui sono destinate, oltre al loro mantenimento nel periodo del piano; captazione e adduzione di nuova risorsa; estensione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione mediante l'ampliamento di reti ed impianti; aumento della capacità di accumulo dei serbatoi; protezione delle risorse attraverso la realizzazione delle aree di salvaguardia; riduzione delle perdite; controllo e sostituzione dei contatori; realizzazione di una adeguata rete di telecontrollo.

Per quanto riguarda il servizio di acquedotto, dai Piani analizzati emerge che gli interventi sono indirizzati prevalentemente al riefficientamento delle opere esistenti, alla ricerca di nuove fonti di approvvigionamento o alla realizzazioni di nuovi impianti. In alcuni casi emerge la mancanza di una vera e propria pianificazione a livello di ambito e la tendenza a realizzare interventi che rimangono ad una scala essenzialmente comunale. Tendenza che è maggiormente presente negli Ambiti che non dispongono di grossi sistemi consortili, se non regionali, di approvvigionamento.

Anche il calcolo e la rappresentazione degli investimenti risultano ancora inadeguati. A volte gli interventi sono concepiti come investimenti di grande massima, specialmente nei periodi finali delle pianificazioni, o ci si limita a riportare il totale accorpato del fabbisogno di investimenti. In altri casi ancora, pur esistendo il dettaglio degli investimenti, non si rappresentano i valori di sintesi.

Nel complesso i Piani esaminati evidenziano un consistente fabbisogno di investimenti per il servizio di acquedotto. In termini medi ponderati essi risultano di 29.564 lire procapite/anno per abitante.

Con riferimento alle opere di fognatura e depurazione, l'esame delle prime esperienze di pianificazione d'ambito fa emergere la necessità di sottolineare alcuni aspetti generali che hanno condizionato le modalità con cui si è pervenuti alla valutazione dei relativi fabbisogni d'investimento.

Il primo riguarda la qualità delle informazioni acquisite durante la ricognizione, dal momento che i livelli di affidabilità sono spesso considerati insufficienti negli stessi piani. A volte si è dovuto, per questo, ridurre l'ipotesi originaria di durata della concessione e comunque proporre l'esigenza di un aggiornamento del Piano dopo i primi tre anni; oppure si è fatto ricorso a metodi parametrici per la ricostruzione delle estensioni e delle caratteristiche delle reti fognarie esistenti.

Il secondo è relativo alle metodologie con cui nei diversi ATO si è giunti alla costruzione dei piani e alla quantificazione degli investimenti. Al riguardo si sono delineate due diverse tendenze.

Da un lato, il tentativo di fornire, pur con gradi diversi di approfondimento, un quadro autonomo dei fabbisogni dell'ambito quanto meno rispetto ad alcuni obiettivi fondamentali, quali il deficit di estensione delle reti di fognatura, il deficit di potenzialità degli impianti di depurazione, la necessità di mantenimento delle opere esistenti. Su tale struttura si sono innestate le progettazioni o le proposte avanzate sul territorio da comuni e gestori.

Dall'altro lato, si tende a sanare i deficit strutturali proprio a partire dalla progettualità preesistente che riassume in sé caratteristiche di puntualità e verosimilmente di urgenza; in questo caso risulta meno visibile il quadro di insieme in termini di livelli di servizio e di misura dei risultati. Va da sé che questo approccio soddisfa probabilmente l'immediato, ma lascia ampi margini di revisione sul più lungo periodo.

Da ultimo, va considerata la disparità dei costi elementari e di qualità delle stime che sono alla base dei progetti e dei programmi di investimento. Questo problema, che accomuna in termini più generali la realizzazione di opere pubbliche nelle diverse aree del Paese, non è estraneo alla casistica esaminata, dal momento che, all'interno di uno stesso piano confluiscano proposte locali ed altre sviluppate su scala di ambito. In certi casi, infatti, parte degli investimenti di fognatura e depurazione sono legati ad opere già finanziate e quindi "esterne" alle progettazioni sviluppate dell'ambito, il che garantisce che alla base vi sia omogeneità di criteri tecnici ed economici.

Con riferimento al contenuto specifico dei Piani, emergono temi ricorrenti accanto a problematiche proprie e più specifiche dei singoli Ambiti. Tra i primi rientrano l'estensione delle reti di fognatura ad abitazioni non servite o il potenziamento della capacità depurativa per l'abbattimento dei carichi inquinanti; tra le seconde gli scarichi tramite condotte a mare o quelli delle opere legate al rigurgito delle acque meteoriche.

Si tratta, in larga parte, degli stessi temi che trovano disciplina nei decreti legislativi 152/99 e 258/00 e, in merito al loro recepimento nei Piani e quindi nella formulazione degli investimenti, si possono fare alcune considerazioni.

Alcuni dei piani analizzati sono stati elaborati in periodi antecedenti il primo decreto di recepimento della direttiva 91/271/CEE e dunque, pur cogliendone gli indirizzi generali, non li calano in maniera puntuale sul territorio, con scarsi margini di definizione sui tempi di raggiungimento degli obiettivi e sulla stessa consistenza degli agglomerati che saranno interessati dagli interventi. Tant'è che in alcuni casi è intervenuto o è in corso un aggiornamento degli stessi Piani per la piena attuazione dei decreti suddetti.

L'aspetto che in modo univoco caratterizza i Piani, è, comunque, quello di 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.

Per contro, si evidenzia la non sufficiente chiarezza con la quale sono affrontate le questioni relative all'estensione dei servizi di fognatura e della depurazione. In particolare, non pare sia colta la specificazione che la normativa vigente offre nella definizione di agglomerato: non a caso gli obblighi di legge vengono individuati con riferimento alla popolazione equivalente (A.E.) e non ai soli abitanti residenti.

I Piani analizzati evidenziano la consistente entità di investimenti necessari anche per il servizio di fognatura e di depurazione. Di questi circa il 70% è destinato a coprire i fabbisogni relativi a reti e collettori fognari, mentre il restante 30% è volto a sanare i deficit esistenti nel trattamento degli scarichi. Se si considera l'incidenza delle nuove opere, rispetto a quelle di manutenzione straordinaria si ha che circa il 60% degli investimenti sulle fognature è finalizzato a realizzare estensioni e potenziamenti del servizio. Una percentuale che raggiunge l'80% degli investimenti nella depurazione, evidenziando il largo deficit di capacità da sanare nei prossimi anni.

Per quanto alla quantità degli investimenti necessari per i servizi di fognatura e depurazione se ne può dar conto in termini medi ponderati: essi risultano rispettivamente pari a 32.451 e 13.897 lire procapite/anno per abitante.

Considerando invece l'intero servizio idrico integrato, come insieme del servizio di acquedotto, di fognatura e depurazione, il totale degli investimenti necessari, compresi quelli che riguardano la parte gestionale, che si prefigura è rappresentato in termini medi ponderati per l'intero campione di Piani considerati dalla Tabella 18.

TABELLA 18 - *Gli investimenti totali del servizio idrico integrato - costi pro capite*

Ambito	Costo procapite (Lit.)	Durata piano (anni)	Costo procapite annuo (Lit.)
ATO - Valle del Chiampo (Veneto)	1.547.789	30	51.593
ATO 1 - Toscana Nord (Toscana)	1.255.007	30	41.834
ATO 2 - Basso Valdarno (Toscana)	1.672.403	20	83.620
ATO 3 - Medio Valdarno (Toscana)	1.322.495	20	66.125
ATO 4 - Alto Valdarno (Toscana)	1.415.396	23	61.539
ATO 5 - Toscana Costa (Toscana)	1.737.811	25	69.512
ATO 6 - Ombrone (Toscana)	2.302.633	25	92.105
ATO 4 - Lazio Meridionale Latina (Lazio)	1.249.477	30	41.649
ATO 5 - Lazio Meridionale Frosinone (Lazio)	1.386.345	30	46.211
ATO 3 - Sarnese Vesuviano (Campania)	2.509.281	20	125.464
Media ponderata sulla popolazione Residente	1.733.092	23	78.072

4.5 - Il modello gestionale

Con l'obiettivo di quantificare i costi operativi del servizio idrico integrato, il Piano d'Ambito è chiamato a definire il "modello gestionale", ovvero la macro struttura organizzativa dell'azienda di gestione unica dell'ambito e la struttura dei costi aziendali.

I piani analizzati contengono generalmente, a tal fine, uno studio mirato alla definizione del macro modello organizzativo di riferimento e della struttura organizzativa del futuro gestore dell'ATO. Questo sulla base degli indirizzi strategici e degli obiettivi assunti dall'Autorità d'Ambito, nonché sulla base di studi esistenti e di modelli attuati o in corso di attuazione in altri contesti similari.

Gli stessi Piani opportunamente sottolineano, però, che nel quadro di uno studio di fattibilità si possono delineare solo gli elementi essenziali del cosiddetto modello gestionale. La definizione puntuale dell'assetto organizzativo e gestionale non è, infatti, compito dell'Autorità di ambito, ma del soggetto gestore a cui compete la responsabilità di organizzare territorialmente e funzionalmente il servizio. L'obiettivo di pertinenza del Piano d'Ambito si deve quindi concretizzare nella definizione di linee guida generali in merito all'assetto organizzativo e gestionale, nonché nell'effettuare una stima di massima dei costi operativi effettivi che dovrà sopportare il gestore nell'erogazione del Servizio.

Stima dei costi operativi effettivi derivanti dalla gestione che richiede, in linea di massima, l'analisi dei seguenti elementi fondamentali: il personale necessario alla conduzione del servizio idrico integrato; le forniture di materiali e l'acqua acquistata da terzi; il costo previsto di energia elettrica per l'erogazione dei servizi; l'individuazione dei mezzi e degli immobili necessari a svolgere la gestione.

Una delle voci che compongono i costi operativi della gestione del servizio idrico integrato è, inoltre, quella rappresentata dal corrispettivo della concessione d'uso dei beni esistenti. L'ammontare di questo corrispettivo risulta strettamente connesso ad un aspetto di notevole rilevanza, quello dei mutui passivi contratti dai Comuni per la realizzazione delle opere esistenti.

Nella maggior parte dei Piani esaminati, le stime sul personale e sugli altri costi operativi sono effettuate in base a parametri di produttività e di costi unitari, rapportati alle principali

grandezze fisiche del servizio nel territorio dell'ambito in oggetto, in un'ottica di benchmarking; tali parametri risentono già di un certo sforzo di ottimizzazione gestionale e scontano il conseguimento di economie di scala. Per la stima dello sviluppo dei costi operativi nel tempo, nella maggior parte dei piani sono stati considerati sia gli incrementi di costo dovuti all'entrata in funzione di nuove opere ed all'innalzamento dei livelli di servizio, sia i recuperi di efficienza dovuti alla progressiva ottimizzazione della gestione. Per un numero minoritario di piani, invece, è stato ipotizzato uno sviluppo solamente sulla base degli attuali costi di gestione, senza ancorare i costi stessi all'innalzamento dei livelli di servizio ipotizzati, né ai recuperi di efficienza ottenuti.

Per quanto riguarda il corrispettivo di concessione, esso è stato stimato, nella maggior parte dei piani esaminati, sulla base del valore attribuito a due componenti: le spese per il funzionamento della struttura dell'Autorità d'Ambito e gli oneri finanziari relativi ai mutui contratti dai comuni per la realizzazione degli investimenti pregressi. In alcuni casi, la seconda componente viene riportata al netto delle somme di cui si prevede il recupero dai comuni beneficiari di contributi a fondo perduto.

4.6 - Lo sviluppo tariffario

Relativamente allo sviluppo tariffario, si rilevano nell'analisi dei Piani due differenti approcci. Nella maggior parte dei casi si applica la metodologia che va incontro alle raccomandazioni del Comitato di Vigilanza, applicando il Metodo Normalizzato del Ministero dei Lavori Pubblici e del Ministero dell'Ambiente (D.I. del 1/08/1996): così dopo avere stabilito i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito, si determina la tariffa reale media, dividendo le tre componenti per il volume erogato ipotizzato. L'incremento tariffario deve essere contenuto entro un valore massimo ammissibile. Nel caso in cui ciò non si verifichi, si procede alla rimodulazione degli interventi previsti in prima battuta, fino a quando tutte le percentuali di incremento tariffario ammesse (K) risulteranno inferiori al tetto massimo consentito. Solo dopo questa verifica, si giunge allo sviluppo della tariffa "applicabile". In altri casi, una volta verificato il mancato rispetto di tale limite, non si procede invece alla successiva rimodulazione degli interventi.

Non in tutti i piani analizzati, la tariffa di ambito è però stata suddivisa, come dovrebbe essere nelle tre componenti dei costi operativi, degli ammortamenti e della remunerazione del capitale investito. Per dare conto della dinamica tariffaria che i Piani d'Ambito analizzati vanno ad attivare si riporta nella Tabella 19 lo sviluppo temporale della tariffa reale di ambito e la tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti calcolata per gli ambiti dell'intero campione.

TABELLA 19 - Sviluppo della tariffa reale media (lire/mc)

	TMPP ¹	1° anno	5° anno	10° anno	15° anno	20° anno
ATO - Valle del Chiampo	1.117	1.358	1.854	2.366	3.020	2.828
ATO 1 - Toscana Nord	1.395	1.450	1.886	2.407	3.014	3.014
ATO 2 - Basso Valdarno	2.046	2.190	2.567	3.204	3.750	3.735
ATO 3 - Medio Valdarno	2.136	1.769	2.077	2.476	3.034	2.640
ATO 4 - Alto Valdarno*	1.897	1.897	2.441	3.299	3.962	3.758
ATO 5 - Toscana Costa	2.118	2.023	2.416	2.696	2.721	2.408
ATO 6 - Ombrone	1.852	1.935	2.352	2.610	2.474	2.280
ATO 4 - Lazio Meridionale Latina*	1.373	1.900	2.340	2.551	2.457	2.174
ATO 5 - Lazio Meridionale Frosinone	2.183	2.329	2.763	3.031	3.105	3.015
ATO 3 - Sarnese Vesuviano	1.636	1.586	1.869	2.117	2.269	2.347
Media	1.775	1.844	2.256	2.676	2.981	2.820

¹ Tariffa media ponderata

4.7 - La spesa sostenuta da una utenza media: analisi di un campione italiano e europeo

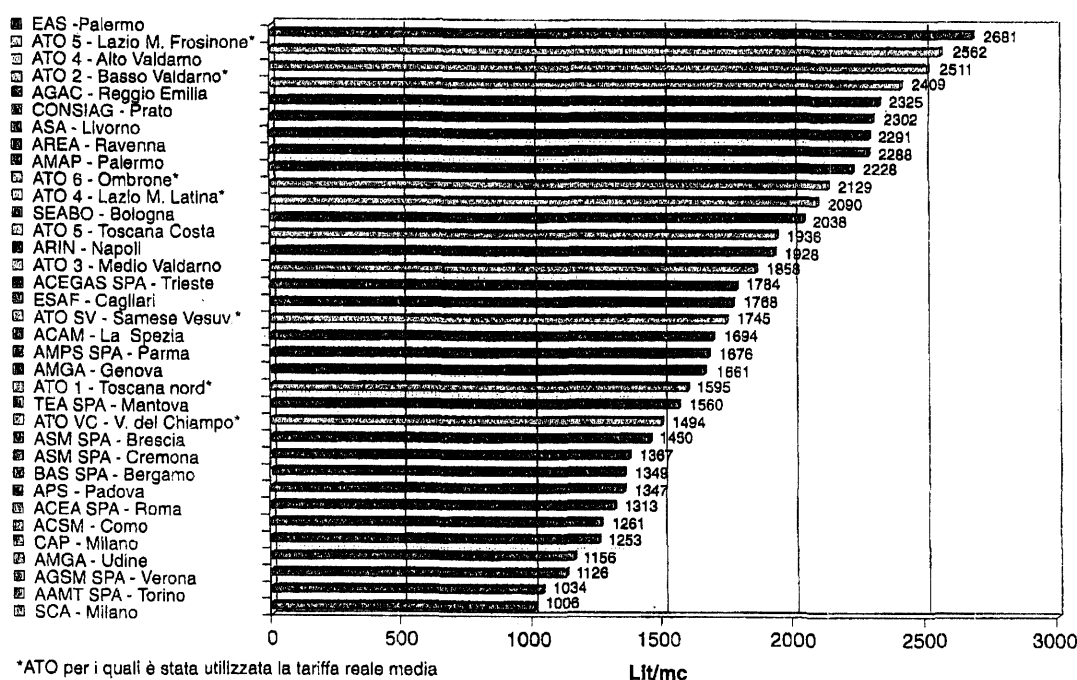
Le informazioni sulle tariffe che derivano dai primi Piani d'Ambito redatti e dagli affidamenti già perfezionati consentono alcuni confronti a livello nazionale ed europeo, utilizzando come riferimento la spesa sostenuta da una utenza domestica media cioè con consumi annui pari a 200 m³.

La definizione dell'articolazione tariffaria, ovvero di tutti gli elementi che consentono il calcolo della spesa sostenuta dall'utenza, è purtroppo presente solo in alcuni Piani: dove è assente si è dovuto pertanto fare riferimento alla tariffa reale media, probabilmente ottenendo risultati sovrastimati. Negli altri casi si è invece considerata la quota fissa, gli scaglioni di consumo, le relative tariffe di acquedotto, fognatura e depurazione e la tassazione indiretta. L'ammontare risultante con un utilizzo annuo di 200 m³ è stato suddiviso per tale livello di consumo, ricavando un valore unitario (Lit/m³) che rappresenta la reale spesa media sostenuta dall'utenza domestica.

I risultati ottenuti per i primi 10 ATO che hanno redatto il Piano di Ambito sono stati messi quindi a confronto con stime effettuate su alcune grosse gestioni italiane. In particolare si è estrapolato dall'indagine Federgasacqua sulle tariffe idriche in vigore nel 1999 le informazioni tariffarie per quella parte degli attuali gestori italiani caratterizzati da dimensioni territoriali simili a quelle degli ATO considerati.

Il raffronto evidenzia come i livelli tariffari previsti negli ATO si collochino usualmente nella fascia alta delle gestioni italiane, anche se per alcuni casi la spesa media è intorno alle 1.500 Lit/m³.

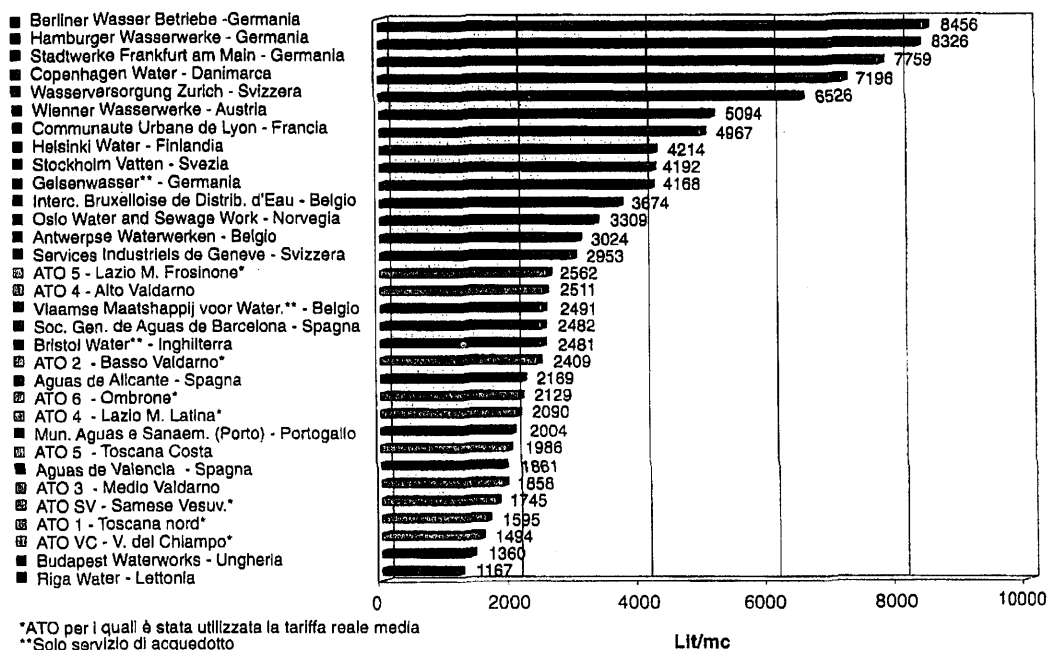
Figura 8 - Spesa media sostenuta dalle utenze domestiche italiane con un consumo annuo pari a 200 m³, imposte incluse



Se si estende la stessa analisi oltre l'ambito nazionale, si verifica che le strutture tariffarie previste dagli ATO non raggiungono i livelli nordeuropei, e si posizionano sui valori spagnoli e portoghesi.

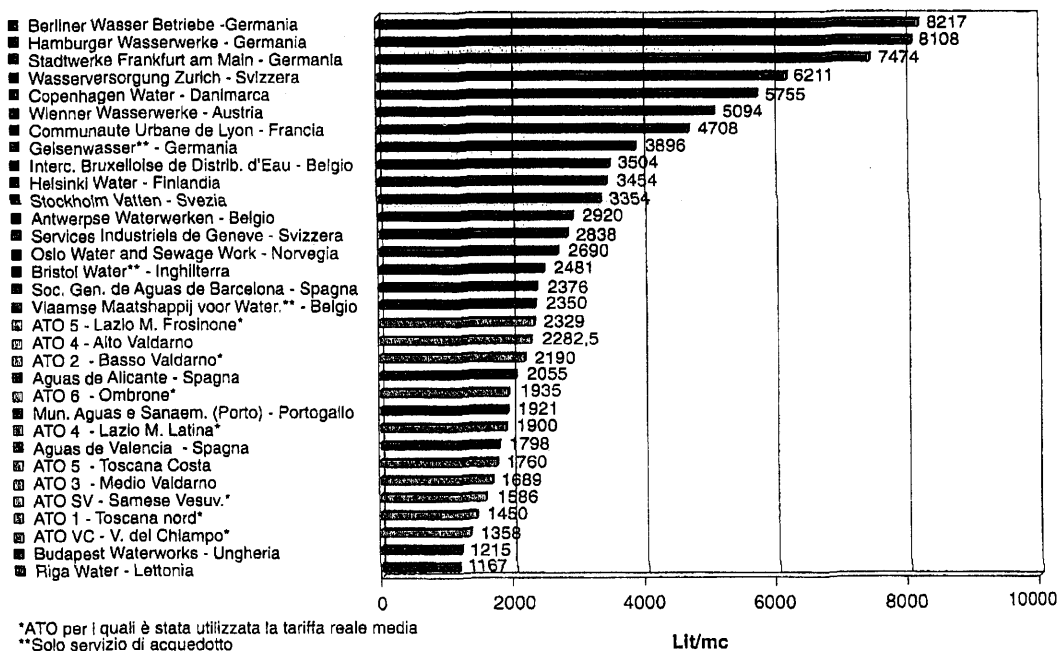
Utilizzando i dati contenuti nella "Rilevazione periodica servizi idrici europei 1999" della Azienda Acque Metropolitane Torino S.p.A. risulta infatti che i livelli tariffari previsti dagli ATO si distaccano ancora molto da quelli delle altre città europee, ad esclusione di quelle della penisola iberica. Nella Figura 9 è inoltre interessante notare che la spesa sostenuta, per il solo servizio di acquedotto, dai cittadini di alcuni comuni delle Fiandre o di Bristol è molto vicina a quanto pagato dai cittadini aretini per l'intero servizio idrico integrato.

Figura 9 - Spesa media sostenuta dalle utenze domestiche europee con un consumo annuo pari a 200 m³, imposte incluse



La differenza con gli europei è ancora più vistosa se si annulla l'effetto fiscale che, usualmente, incide in maniera maggiore sulle gestioni italiane rispetto a quelle europee. Nella Figura 10 sono presentati i confronti al netto delle imposte indirette: pur ipotizzando lo stesso livello di consumo, inizialmente i consumatori degli ATO spenderanno infatti circa un quarto di quanto sostenuto dai cittadini tedeschi.

Figura 10 - Spesa media sostenuta dalle utenze domestiche europee con un consumo annuo pari a 200 m³, imposte escluse



5 – Riflessioni 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.

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

Le direttive europee e di decreti di recepimento

Molti sono i punti di contatto fra la riforma dei servizi idrici e la più generale riorganizzazione dei servizi pubblici locali. Fra questi emergono la liberalizzazione dei mercati, il ricorso a gara per l'assegnazione delle gestioni, la competizione per comparazione nonché la privatizzazione delle società di gestione.

La liberalizzazione dei mercati è ormai uno degli obiettivi più importanti che l'Unione Europea ha messo all'ordine del giorno della propria agenda delle attività. Essa rappresenta una scelta essenziale non solo per garantire il libero accesso ai mercati e quindi assicurare la libertà economica delle imprese, ma anche per assicurare un'efficace tutela del consumatore.

Per perseguire questo obiettivo di liberalizzazione dei mercati l'Unione Europea ha emanato direttive per il settore dell'energia elettrica, del gas naturale e del trasporto pubblico.

L'Italia ha recepito queste direttive con una serie di provvedimenti legislativi di riforma, quali: il decreto legislativo 422/97 per il settore del trasporto pubblico, il decreto legislativo 79/99 per il settore dell'energia elettrica, il decreto legislativo 264/00 per settore del gas. Tutti questi provvedimenti introducono norme di liberalizzazione dei mercati, con l'obiettivo di confinare le aree irriducibilmente di monopolio a segmenti sempre più circoscritti della filiera produttiva del settore. I diversi provvedimenti introducono, inoltre, la separazione della gestione delle reti dalla gestione del servizio, con l'obiettivo di introdurre la concorrenza "nel mercato" con riferimento alla gestione del servizio, e la concorrenza "per il mercato" riguardo all'assegnazione del diritto temporaneo alla gestione delle reti stesse. Nel caso del gas naturale, ad esempio, la gestione della rete di distribuzione sarà assegnata obbligatoriamente mediante gara a partire dal 1° gennaio 2003, mentre la gestione della vendita diverrà un mercato concorrenziale con il progressivo ampliarsi della categoria dei clienti idonei.

I principi ispiratori del disegno di legge

A fronte di questa evoluzione normativa in materia di mercati dei servizi pubblici, il Parlamento, nell'ultima legislatura, aveva avviato l'esame di un disegno di riforma della gestione dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento alle regole che presiedono alla scelta della forma di gestione e alle modalità di affidamento del servizio da parte dei Comuni titolari. Si tratta, com'è ben noto, del disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali AS 4014 e AC 7042, caduto per conclusione della legislatura ma meritevole di essere ricordato come base di riflessione per la futura normativa da emanare in materia.

Il disegno di legge riaffermava alcuni principi fondamentali nella riorganizzazione dei servizi pubblici locali, quali la separazione dell'attività di indirizzo e controllo da quella di gestione e l'obbligo della gara per l'affidamento del servizio.

Restano tuttavia altri problemi collegati alle peculiari caratteristiche strutturali di questi servizi, quali la durata dell'affidamento e l'impossibilità di stabilire un'efficace disciplina contrattuale per tutto l'arco di tempo della durata dell'affidamento stesso. Il disegno di legge, consapevole di tali problematiche, prevedeva anche norme sia per la gestione dei contratti che per il riscatto degli impianti al termine del periodo dell'affidamento.

Il principio della separazione fra attività di indirizzo e controllo e attività di gestione

Con il principio della separazione, l'operatore pubblico mantiene il compito pianificatorio ed è posto in grado di verificarne gli esiti, e quindi di garantire l'efficacia del servizio, attraverso il controllo del puntuale rispetto degli obblighi contrattuali da parte del gestore, con particolare riferimento ai livelli di servizio e alle tariffe. Da parte sua, il gestore ha la più ampia libertà nel definire i modi dell'organizzazione dei servizi, in tal modo assicurando l'efficienza della gestione.

La concorrenza per il mercato e per comparazione

L'affidamento del servizio attraverso la gara persegue ovviamente l'obiettivo di individuare il miglior gestore possibile: trattandosi di settori inevitabilmente monopolistici, la tutela del consumatore non è assicurabile tramite la permanente competizione tra molteplici operatori e va quindi realizzata attraverso quella forma ridotta di concorrenza che va sotto il nome di "concorrenza per il mercato".

Nella vigenza del contratto, serve anche quell'ulteriore forma di concorrenza, chiamata "concorrenza per comparazione", che si avvale di confronti sistematici - su tariffe, livelli di servizio, ecc. - per le finalità di autodisciplina da parte del gestore e soprattutto di controllo da parte dell'operatore pubblico. E anche tale forma di concorrenza riceveva considerazione nel ddl.

L'affidamento diretto e la gara per la scelta del socio privato

Non essendo stato approvato il ddl in esame, resta ancora possibile, per gli enti locali affidare in forma diretta e senza gara i propri servizi. L'affidamento diretto è tuttavia possibile solo per due forme gestionali previste dalla legislazione vigente: l'azienda speciale e la società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

L'azienda speciale, caratterizzata dalla totale proprietà pubblica e da un regime peculiare rispetto a quello delle società disciplinate dal codice civile, è una forma gestionale che non troverà sviluppo e di cui il disegno di legge prevedeva il superamento, almeno per i servizi pubblici considerati a rilevanza industriale quali quelli di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, di distribuzione, smaltimento e depurazione dell'acqua, di raccolta e smaltimento dei rifiuti e di trasporto pubblico.

Diverso è il caso delle società a prevalente capitale pubblico locale: una forma societaria che ha trovato sin qui un forte sviluppo, anche grazie alle facilitazioni offerte dalla legislazione per le trasformazioni delle aziende speciali in società per azioni, e il cui futuro è legato alle eventuali scelte di privatizzazione delle aziende.

La giurisprudenza amministrativa prevalente prevede, comunque, che, nel caso si scelga di affidare direttamente il servizio ad una s.p.a. a prevalente capitale pubblico locale, gli enti pubblici debbano procedere a scegliere il socio privato attraverso gara. Vi è quindi la possibilità di introdurre una certa pressione concorrenziale anche quando gli enti locali decidano per questa forma di affidamento. È però ancora tutto da definire il percorso attraverso il quale la pressione concorrenziale della gara possa riversarsi anche sui livelli delle prestazioni all'utenza e/o sulle tariffe, oltre che sul valore del corrispettivo della cessione delle quote societarie.

La concorrenza e la formazione di un mercato

Il ricorso a forme di concorrenza per il mercato è certamente la strada più efficace per introdurre la pressione concorrenziale al momento dell'affidamento del servizio. Non va tuttavia dimenticato che, fra le condizioni affinché le gare possano esplicare pienamente la loro capacità di selezionare l'impresa più efficiente, non c'è solo quella relativa alle modalità e alle procedure attraverso le quali la gara si svolge, ma anche quella di avere un elevato numero di concorrenti in grado di competere fra loro. Anzi quest'ultima costituisce, spesso, la garanzia fondamentale per assicurare efficacia alla concorrenza per il mercato. La realtà del mercato italiano dei servizi pubblici locali, è, però, ancora caratterizzata da una forte frammentazione gestiona-

le e da una dimensione media degli operatori largamente inferiore a quella dei principali concorrenti internazionali. Questo potrebbe avere come conseguenza, non solo una insufficiente pressione concorrenziale ma anche uno svantaggio per le imprese italiane.

L'assetto del mercato italiano di questi settori sta comunque lentamente trasformandosi. Molte aziende speciali, comunali e sovracomunali, così come molte gestioni comunali in economia si stanno trasformando in società per azioni. Si susseguono inoltre notizie su accordi e alleanze societarie, che potranno portare gli operatori esistenti a una dimensione più grande rispetto a quella prevalente oggi sul mercato e alla nascita di nuovi soggetti imprenditoriali. Le aggregazioni in corso, pur diminuendo il numero degli operatori, potrebbero paradossalmente portare a un aumento dei potenziali concorrenti alle procedure di gara, incrementando così la pressione concorrenziale.

Questo processo troverà però forti ostacoli se non sarà rimossa la limitazione al principio di extraterritorialità che sembra affermarsi attraverso alcune recenti sentenze di Tribunali Amministrativi Regionali. Principio che vincola le società di proprietà degli enti locali ad operare solo ed esclusivamente nel proprio territorio di origine, impedendo ad esse non solo la partecipazione a procedure di gara per l'assegnazione in concessione a terzi dei servizi pubblici, ma anche a quelle gare che i Comuni, in qualità di soci pubblici, devono effettuare per scegliere il socio privato nella società a prevalente capitale pubblico locale.

Concorrenza, monopolio e regolazione nella riforma dei servizi idrici.

Nel disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali, più sopra richiamato, trovava opportuna collocazione anche l'attuazione della 36/94. Si stabiliva, infatti, l'obbligo della gara per l'affidamento del servizio, si riconosceva nell'Ambito il soggetto preposto alla gestione del contratto, si stabilivano, 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.

Un ulteriore riferimento alla legge 36/94 era costituito dalla regolamentazione del periodo transitorio. Il disegno di legge stabiliva la possibilità di effettuare l'affidamento diretto nel settore dei servizi idrici, qualora il gestore potesse vantare la gestione di almeno l'80% della popolazione dell'Ambito. Si trattava di un'eccezione al regime della gara. Eccezione che avrebbe tuttavia dato un forte impulso all'applicazione della legge 36/94 e al decollo del servizio idrico integrato.

Un auspicio finale

Accanto ai molti aspetti positivi appena visti del ddl decaduto, va ricordato tuttavia 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.

5.2 - Principi e problemi dell'attuazione della riforma dei servizi idrici

La legge di riforma dei servizi idrici è stata concepita nei primi anni novanta ed è legata ad un'altra grande legge di riforma: la legge 18 maggio 1989, n. 183 "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo". Questa legge, in coerenza con una gestione complessiva e integrata di bacino idrografico, introduceva il concetto di ambito territoriale ottimale per "la gestione dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura, collettamento e depurazione delle acque usate" poi ripreso dalla legge 36/94.

Nella legge 36/94 l'Ambito diventa non solo il territorio nel quale riorganizzare e integrare i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione nel servizio idrico, ma anche un nuovo soggetto giuridico, costituito dai comuni che ne fanno parte, che ha il compito di organizzare ed affi-

dare il servizio idrico integrato per conto dei comuni che, in forma associata, mantengono ed esercitano la titolarità dei servizi.

I principi fondamentali di questa riorganizzazione prevista dalla 36/94 sono riconducibili ai concetti di gestione integrata della risorsa idrica, di gestione industriale dei servizi e di economie di scala. Essa avrebbe dovuto consentire, in modo efficace, efficiente e sostenibile, il raggiungimento di livelli di servizio all'utenza in linea con gli standard europei e l'effettivo rispetto delle normative ambientali in materia di acque potabili e di inquinamento. Al centro di questo schema di riforma dei servizi sono collocati l'utente e lo stato dell'ambiente.

5.2.1 – I criteri generali della riforma

Gli Ambiti, attraverso il Piano, preceduto dalla ricognizione delle opere di adduzione, di distribuzione, di fognatura e di depurazione esistenti, definiscono gli adeguamenti impiantistici e gestionali necessari a fornire adeguati livelli di servizio all'utente. Sulla base di tali adeguamenti definiscono il programma degli investimenti e, sulla base della quantificazione dei costi di gestione, stabiliscono la tariffa necessaria a finanziare la realizzazione del Piano. Tutta la pianificazione viene definita in un periodo sufficientemente lungo in modo da assicurare un'adeguata remunerazione degli investimenti e il contenimento della pressione tariffaria. Sulla base di tale pianificazione l'Ambito affida il servizio ad un gestore che avrà il compito di realizzare il piano previsto.

Le prime valutazioni sullo stato degli impianti e sui livelli di servizi all'utenza che caratterizzano gran parte del territorio del paese, consentono di affermare che il programma degli adeguamenti sarà consistente e impegnativo. Si tratta di rinnovare reti e impianti la cui funzionalità, per l'età o la cattiva manutenzione, è stata compromessa; di estendere la rete fognaria; di costruire nuovi impianti di depurazione e di adeguare parte di quelli esistenti. La fonte principale di finanziamento di questo vasto programma di investimenti è costituita dalla tariffa del servizio idrico integrato.

Per quanto riguarda la gestione, la legge 36/94 richiede che essa, a livello di Ambito e cioè su una dimensione territoriale sufficientemente ampia da assicurare tutte le opportunità derivanti dalle economie di scala, sia affidata ad un soggetto industriale che assicuri l'integrazione della gestione dei servizi di acquedotto, di fognatura e di depurazione. L'ipotesi su cui si basa questa scelta è che nelle attuali dimensioni delle gestioni esistenti, largamente frammentate, vi siano, condizioni nelle quali il gestore avrebbe una struttura di costi di produzione inefficiente, o comunque tale da non consentire la possibilità di un corposo recupero di produttività gestionale.

Il gestore, dopo l'affidamento, si troverà quindi ad avere, per un numero di anni sufficientemente lungo, il diritto a gestire in monopolio i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione e dovrà assicurare, a fronte del corrispettivo tariffario pattuito la migliore forma di finanziamento degli investimenti previsti dal piano.

5.2.2 – I rapporti tra gestore e Ambito

Dopo aver definito la pianificazione degli interventi, la legge 36/94, al comma 2 dell'art. 9, stabilisce che gli Ambiti organizzano il servizio idrico integrato mediante le forme previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, diventata "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 18/08/2000, n. 267. Le forme di gestione dei servizi pubblici locali previste dall'art. 113 del Testo unico, utilizzabili nel contesto della legge 36/94, per le gestioni industriali in un territorio sovracomunale, sono:

- 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.

La scelta dell'Ambito deve quindi ricadere su una di queste tre forme. In ogni caso, con l'affidamento del servizio, si dà luogo alla separazione fra attività di indirizzo e controllo che rimane in capo all'Ambito, e attività di gestione che viene invece attribuita al gestore del servizio idrico integrato.

L'affidamento del servizio

Quando la forma di gestione prescelta è un'azienda speciale o una società a prevalente capitale pubblico locale, l'Ambito procede all'affidamento diretto; quando invece si tratta di concessione a terzi, per l'affidamento l'Ambito procede attraverso l'esperimento di una gara.

La pressione concorrenziale, nella forma della concorrenza per il mercato, trova quindi pieno dispiegamento solo nel secondo caso. Anche con la scelta di affidamento diretto ad una società a prevalente capitale pubblico locale può esserci spazio affinché la pressione concorrenziale possa in parte essere riversata a beneficio dell'utente, se la scelta del socio privato avviene a determinate condizioni. Soltanto nel caso di affidamento diretto ad un'azienda speciale non vi è nessuna pressione concorrenziale.

La gara per l'affidamento in concessione a terzi

L'art.20 della legge 36/94 prevede esplicitamente che l'affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato avvenga attraverso una gara conforme alle direttive dell'Unione Europea e svolta secondo le modalità 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 fare le gare per affidare in concessione a terzi il servizio, costituisce tuttavia un ostacolo ad una rapida ed efficace introduzione della concorrenza in questo settore.

Recentemente è stato elaborato presso il Ministero dei lavori pubblici uno schema di decreto trasmesso al Ministero dell'Ambiente. Esso prevede un abbassamento delle barriere all'entrata, con riferimento alle soglie per l'ammissione, senza tuttavia rinunciare ad un valido sistema di garanzie e stabilisce un collegamento organico nella gara fra l'offerta, il miglioramento del Piano e la diminuzione della tariffa. L'emanazione del decreto in questione potrebbe dare un forte impulso non solo all'applicazione della riforma, consentendo agli Ambiti un più semplice ed efficace ricorso all'affidamento in concessione a terzi, ma anche la creazione di operatori in grado di rendere più efficace la pressione concorrenziale.

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

L'affidamento diretto, come si è visto, è consentito solo nei casi in cui la scelta della forma di gestione cada sull'azienda speciale o sulla società a prevalente capitale pubblico locale. Per quanto riguarda l'azienda speciale, l'orientamento che ormai emerge dalla legislazione di riorganizzazione dei servizi pubblici è che si tratti di una forma di gestione con forti limitazioni alle capacità operative e di investimento. Per questo ci si può limitare al caso dell'affidamento diretto alle società a prevalente capitale pubblico locale.

Prima di esaminare le questioni relative alla scelta del socio privato, è però necessario porre attenzione alla natura della società a prevalente capitale pubblico locale e al ruolo che i soci pubblici sono chiamati a svolgere nei diversi contesti previsti dalla riforma del settore.

L'esame di alcuni dei primi Piani di Ambito e di alcuni casi di affidamento del servizio idrico integrato induce a una riflessione sui rischi di conflitto d'interessi che si determinano quan-

do la forma di gestione prescelta dall'Ambito è quella della Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale. In questo caso i Comuni sono i soggetti che deliberano il piano, la tariffa e il contratto e al contempo sono anche i soci pubblici della società a cui viene affidata la gestione con le connesse obbligazioni previste dal contratto. E' facile immaginare che possano essere diverse le aspettative con cui i Comuni devono misurarsi nei due contesti: da una parte, la società di gestione, che deve perseguire l'obiettivo di remunerare gli azionisti e valorizzare il proprio capitale; dall'altra, l'Ambito, che ha come obiettivi il miglior funzionamento dei servizi e la tutela dei cittadini consumatori. Sul Comune si concentrano quindi opposte aspettative, non sempre conciliabili e fra le quali è difficile scegliere. Il rischio è che per il Comune si determini una sorta di contrasto fra le aspettative di valorizzazione del proprio patrimonio e l'obiettivo di tutelare i propri cittadini utenti/consumatori rispetto a tariffe e qualità del servizio.

La gara per la scelta del socio privato, da parte dei Comuni che andranno a costituire la società a prevalente capitale pubblico locale e a cui l'Ambito affiderà direttamente il servizio, può essere impostata in due modi. Il primo, tutto a vantaggio dei Comuni e senza nessun beneficio per gli utenti, è quello di impostare la gara per rendere massimo il valore delle quote di partecipazione che i soci pubblici vendono ai soci privati. In questo modo i Comuni non fanno altro che privatizzare la quota societaria e incassare così le entrate derivanti da tale privatizzazione per poi deciderne autonomamente, ciascuno per proprio conto, la destinazione nell'ambito del bilancio comunale (ferma restando la possibilità per questi Comuni di decidere di utilizzare i proventi della privatizzazione per finanziare l'eventuale capitalizzazione della società).

Il secondo modo, tutto a vantaggio dell'utente, è quello di impostare la gara per la scelta del socio privato in modo analogo ad una gara per l'affidamento in concessione a terzi del servizio. Così facendo, l'offerta si tradurrebbe tutta in un miglioramento del piano e in una diminuzione della tariffa, senza nessun controvalore per le quote di partecipazione cedute ai soci privati.

Quando questa seconda strada, funzionale al pieno e rapido realizzarsi degli obiettivi della riforma dei servizi idrici, non risultasse percorribile, è auspicabile e possibile definire una procedura di gara che consenta ai Comuni di trasferire almeno una parte dei benefici della gara stessa sugli utenti e realizzare, nel contempo, un congruo corrispettivo per la cessione delle quote.

La convenzione e il rispetto degli impegni contrattuali

Dopo 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. Per questo dovrà contenere fra l'altro: la durata dell'affidamento, comunque non superiore ai trenta anni; le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio; le penali; le sanzioni in caso di inadempienza e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile e la facoltà di riscatto da parte dell'Ambito. L'art. 11 prevede inoltre che siano le Regioni a predisporre lo schema di convenzione tipo e il relativo disciplinare, sulla base dei quali gli Ambiti definiranno la propria convenzione di affidamento. Ad oggi, non tutte le regioni hanno ancora predisposto la convenzione tipo.

La convenzione è quindi un altro elemento essenziale del processo di riorganizzazione del servizio idrico e il suo contenuto può essere determinante per assicurare la realizzazione degli obiettivi del Piano e la corretta applicazione della tariffa del servizio. Essa è inoltre lo strumento che consente all'Ambito di svolgere il controllo sul rispetto delle obbligazioni contrattuali da parte del gestore; di applicare penali e sanzioni in caso di inadempienza, fino alla possibilità di risolvere l'affidamento; di definire le condizioni di revisione del contratto stesso. Uno dei presupposti per la corretta gestione della convenzione da parte dell'Ambito è quello di assicurarsi un efficace sistema di acquisizione delle informazioni che sono necessarie a valutare e giudicare l'operato del gestore.

La durata del contratto e la sua incompletezza

A non rendere semplice la definizione della convenzione è il fatto che essa deve regolare i rapporti contrattuali fra le parti per un lungo periodo di tempo. Essa può essere quindi definita come un contratto a lungo termine, di tipo incompleto, in quanto gli impegni vengono assunti

dai contraenti in un contesto caratterizzato da una forte incertezza circa le future condizioni di costo e di domanda presenti nel mercato. Tutto questo determina delle opportunità per comportamenti sleali da parte di entrambi i soggetti, i quali, presumibilmente, cercheranno di utilizzare a proprio vantaggio gli eventi imprevisi favorevoli e di scaricare sull'altro il peso di quelli spiacevoli. In conclusione, la stesura del contenuto e delle obbligazioni della convenzione di affidamento si propone come questione complessa e generalmente sottovalutata.

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 con questa hanno interagito e continuano ad interagire.

L'attenzione va rivolta innanzitutto ad alcune norme contenute nella legge 23/12/2000, n. 388, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Finanziaria 2001)", che istituisce l'obbligo dei piani stralcio e stanza finanziamenti per l'ottimizzazione delle reti idriche.

I piani stralcio e l'applicazione della legge 36/94 (art. 141, comma 4, della legge 388/2000).

Per l'adempimento degli obblighi comunitari in materia di fognatura, collettamento e depurazione, il comma 4 dell'art. 141 della Finanziaria 2001 stabilisce che "... *gli Ambiti, ovvero, nel caso in cui questi non siano ancora operativi, le province predispongono entro 90 giorni, dalla data di entrata in vigore della legge, ed attuano un programma d'interventi urgenti, a stralcio e con gli stessi effetti di quello previsto dal Piano di Ambito*".

La norma in questione riconosce la necessità di attuare la pianificazione prevista dalla legge 36/94, tant'è che fa esplicito riferimento al Piano di Ambito, ma nel contempo non coglie uno degli aspetti essenziali della riorganizzazione prevista nella riforma e che è costituito dallo stretto rapporto fra pianificazione degli investimenti e gestione industriale del servizio. La definizione dei piani stralcio avverrà, ovviamente, con maggiore facilità ed affidabilità qualora si sia in presenza di Ambiti insediati e in attività, mentre soffrirà di approssimazione e rischierà di risultare una mera elencazione di progetti e o di opere nel caso di assenza degli Ambiti.

La questione più rilevante che questa scelta propone riguarda, comunque, l'attuazione dei piani stralcio: un processo che comprende, in successione, la progettazione delle opere, il loro finanziamento, l'appalto, la realizzazione e infine la gestione. Si tratta di azioni che non possono essere definite nella mera logica delle opere pubbliche, pena un ritorno a vecchie esperienze di opere immaginate, finanziate e realizzate fuori da ogni contesto gestionale. Tutta la fase di attuazione dei piani stralcio può trovare una razionale ed efficace soluzione se affidata al gestore. Ma la stessa fase di predisposizione dei piani stralcio troverebbe un beneficio se fosse inserita in un contesto gestionale che assicurerebbe una migliore valutazione della sostenibilità economica e gestionale del piano stesso.

Rimane da considerare il problema delle responsabilità in caso di inadempienza nell'attuazione del piano stralcio. Secondo l'attuale ordinamento giuridico il titolare del servizio pubblico di acquedotto, fognatura e depurazione è il Comune, che lo esercita in una delle forme previste dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. In questo contesto, senza discutere le motivazioni delle scelte operate dalla Finanziaria 2001, occorre essere consapevoli che ritenere responsabile della mancata attuazione dei piani stralcio soggetti quali gli Ambiti o le Province rischia di avere un effetto disincentivante verso i Comuni sotto il profilo della loro disponibilità e propensione sia alla costituzione degli Ambiti che alla realizzazione dei piani. Ne deriva avvalorata la necessità di accelerare l'attuazione piena della legge 36/94 che, sia pure raccogliendo l'eredità dei piani stralcio, metta in campo un gestore in grado di dare effettiva attuazioni al programma di interventi.

Gli interventi in materia di promozione dello sviluppo sostenibile e di ottimizzazione dell'uso idropotabile (artt. 109 e 144 della legge 388/2000)

In forza dell'art. 109, al fine di incentivare misure e interventi di promozione dello sviluppo sostenibile è istituito presso il Ministero dell'ambiente per il triennio 2001/2003 un fondo con una dotazione 250 miliardi. Tra le materie cui esso è finalizzato, il punto d) della norma citata prevede misure e interventi riguardanti la riduzione del consumo di risorsa idrica e la sua restituzione, dopo il processo di depurazione, con caratteristiche che ne consentano il riutilizzo.

Il comma 17 dell'art. 144 della Finanziaria 2001 prevede uno stanziamento di circa 200 miliardi per l'esercizio 2002 e 150 miliardi per l'esercizio 2003 per un programma di investimenti destinato all'ottimizzazione dell'uso idropotabile di invasi e reti. Gli investimenti ammessi al contributo dovranno essere compresi nel Piano di Ambito. Si potranno così realizzare gli stessi Piani con un minor aggravio sulla tariffa del servizio, o, a parità di tariffa, con l'anticipazione della realizzazione delle opere previste. Il provvedimento incentiva quindi i Comuni all'applicazione della legge 36/94. Se verrà gestito correttamente e se i fondi saranno attribuiti, come previsto, solo sulla base dei Piani di Ambito, allora sicuramente si favorirà l'accelerazione del processo di riorganizzazione dei servizi idrici in corso.

La finanza di progetto e il rischio di pregiudicare l'affidamento del servizio idrico integrato

Anche l'applicazione della legge n. 109/94 - "Legge quadro in materia di lavori pubblici" sta avendo delle ripercussioni sulla riforma dei servizi idrici. Alcuni Comuni e altre amministrazioni hanno infatti deciso di procedere all'adeguamento del proprio sistema acquedottistico e/o fognario nonché alla costruzione di impianti di depurazione attraverso il ricorso alla "concessione di lavori pubblici" regolata dall'art. 19, comma 2 della legge 11/02/1994, n. 109. La particolarità di tale forma di realizzazione di lavori pubblici è chiaramente desumibile dal dettato stesso della norma: " *Le concessioni di lavori pubblici sono contratti conclusi in forma scritta fra un imprenditore ed una amministrazione aggiudicatrice, aventi ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori pubblici, o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica. La controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati* ". Nel caso dei servizi idrici tale forma di affidamento si configura, né più né meno, come una concessione a terzi, forma di gestione prevista dall'art.13, comma 1, lettera b, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Una volta che il soggetto concessionario ha realizzato l'opera, deve ovviamente poter contare sulla possibilità di sfruttarla economicamente per la necessaria remunerazione dell'investimento. Tale circostanza, nel caso dei servizi idrici, preconstituisce l'affidamento del servizio idrico e lo sottrae alla competenza dell'Ambito; determina una situazione in cui un gestore, diverso da quello che avrà l'affidamento dall'Ambito secondo le modalità e le procedure previste, potrà vantare il diritto a gestire una parte di territorio, o addirittura una parte del servizio idrico integrato, anche successivamente all'applicazione della legge 36/94.

Un ulteriore aspetto discutibile del ricorso alla finanza di progetto, per il settore dei servizi idrici, riguarda la convenienza economica. Non è infatti da escludere che il ricorso alla finanza di progetto per la realizzazione e la gestione separata di parti del servizio o del territorio possa comportare maggiori difficoltà nella progettazione complessiva delle opere e una diminuzione della produttività tecnica ed economica che deriva dalle economie di scala della gestione integrata di Ambito. Al limite, essa potrà addirittura costituire un danno economico per il potenziale affidatario del servizio idrico integrato, tale da non poter rendere economicamente sostenibile l'affidamento stesso.

In ogni caso, la realizzazione di opere del servizio idrico attraverso la finanza di progetto, se non attentamente valutate e definite nel contesto dell'applicazione della legge 36/94 e di

quanto essa prevede per l'affidamento del servizio idrico integrato, possono sia pregiudicare l'applicazione della riforma, sia provocare inefficienze gestionali e un incremento dei costi di adeguamento delle infrastrutture.

Sul piano giuridico si può cercare di superare il contrasto con la legge 36/94, che non prevede nuove concessioni al di fuori di quelle che nascono nell'ambito e con le procedure di affidamento del servizio idrico integrato, stabilendo che il concessionario della singola opera è obbligato, previo riscatto a condizioni predefinite, a lasciare il campo al gestore del servizio idrico integrato quando questi riceverà l'affidamento. Anche ammettendo che ciò sia legittimo, non c'è dubbio che sul piano sostanziale ne deriverebbero ostacoli alla corretta applicazione della legge, data la presenza di un nuovo soggetto che potrebbe vantare diritti al momento dell'assegnazione o comunque creare conflitti con il futuro gestore del servizio idrico integrato.

Appare quindi raccomandabile ammettere e incentivare la finanza di progetto solo nel quadro dei Piani di ambito.

Gli incentivi previsti dai Quadri Comunitari di Sostegno dell'UE.

Anche l'utilizzazione dei fondi comunitari a sostegno dello sviluppo sta influenzando l'applicazione della legge 36/94. Attualmente gli aiuti dell'Unione Europea alle regioni in ritardo sono programmati attraverso i Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) e si concretizzano attraverso il finanziamento di quattro fondi comunitari. Il "Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1 2000-2006" è stato approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000. Come si può leggere dai documenti ufficiali esso prevede l'articolazione in sei assi prioritari. All'interno del asse *I-Risorse naturali*, vi è un'articolazione in temi, fra i quali è possibile trovare anche quello delle risorse idriche: "... di cui ancora manca una programmazione e gestione integrata, dalla captazione e adduzione alla distribuzione e depurazione, che permetta nel lungo periodo di preservarne la disponibilità, nel breve di migliorarne l'erogazione e favorirne il risparmio e il riuso". Le strategie prevedono poi la "Costruzione di efficienti sistemi di gestione" i cui obiettivi specifici sono: "...garantire disponibilità idriche adeguate (quantità, qualità, costi) per la popolazione civile e le attività produttive, in accordo con le priorità definite dalla politica comunitaria in materia di acque, creando le condizioni per aumentare l'efficienza di acquedotti, fognature e depuratori, in un'ottica di tutela della risorsa idrica e di economicità di gestione; favorire un più ampio ingresso di imprese e capitali nel settore e un più esteso ruolo dei meccanismi di mercato; dare compiuta applicazione alla legge "Galli" e al decreto legislativo 152/99".

Lo specifico programma dedicato al ciclo integrato dell'acqua, suddiviso in due fasi, prevede 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.

Si tratta di un consistente programma di sostegno agli investimenti che può costituire un contributo fondamentale per l'applicazione della riforma dei servizi idrici in tutto il Sud d'Italia. Dalla lettura del programma traspare il forte convincimento della necessità dell'applicazione della legge 36/94 sia per la stessa realizzabilità dei programmi che per una successiva, efficiente ed efficace gestione delle opere e dei servizi. Pertanto i QCS costituiscano uno stimolo e un incentivo all'applicazione della riforma dei servizi idrici.

La tariffa di transizione

Attualmente l'ordinamento legislativo (*Finanziaria 1999*) affida al CIPE la regolamentazione delle tariffe del servizio idrico nel periodo di transizione rispetto all'applicazione della legge 36/94. Il CIPE provvede ogni anno ad aggiornare una metodologia tariffaria da applicare per tutti quei soggetti che gestiscono i servizi idrici fuori del servizio idrico integrato di Ambito. Il provvedimento attualmente in vigore (agosto 2000) prevede aumenti delle tariffe in almeno due

casi superiori a quelli consentiti dal Metodo normalizzato applicabile nel Piano di Ambito. Tale circostanza fa di questo provvedimento un disincentivo all'applicazione della legge, anziché l'incentivo che il provvedimento si prefiggeva. Un ulteriore provvedimento del CIPE, assunto in data 4 aprile 2001 e in corso di registrazione, tende ad accentuare questa impostazione.

Sarebbe auspicabile che anche il sistema tariffario di transizione seguisse lo stesso processo di formazione previsto per la tariffa del servizio idrico integrato ai sensi dell'articolo 13 della legge 36/94. In mancanza di ciò, al fine di evitare il rischio di disincentivare l'applicazione della legge 36/94, il CIPE, prima di emanare il provvedimento, dovrebbe sentire il parere del Comitato di vigilanza per l'uso delle risorse idriche.

5.4 – I primi piani di ambito

Come si è visto nel capitolo dedicato all'analisi dei Piani di Ambito, sono dodici gli Ambiti che hanno già predisposto il Piano. L'analisi di questi primi Piani consente di individuare alcuni problemi che dovranno essere oggetto di attenta riflessione e, probabilmente, anche di iniziative di adeguamento della normativa e delle metodologie di supporto.

Alcune di questi problemi meritano di essere immediatamente segnalati per avviare contestualmente una riflessione sugli effetti che possono produrre e sulle eventuali soluzioni che possono essere individuate per farvi fronte.

In particolare, si ritiene di dover segnalare le seguenti questioni: la definizione del capitale investito iniziale da utilizzare nel Piano di Ambito; la definizione dell'ammontare del debito pregresso delle gestioni preesistenti e il suo inserimento nel Piano di Ambito; il finanziamento della capitalizzazione della parte pubblica; la definizione del corrispettivo di concessione del servizio; la definizione del valore residuo di riscatto, per il subentrante, degli investimenti del gestore uscente al termine della concessione; la definizione delle opportunità di ricavi per il gestore, non appartenenti al servizio idrico integrato ma che gli derivano dall'essere l'affidatario di tale servizio.

La questione del capitale investito iniziale

Con l'affidamento del servizio, l'Ambito concede in uso al gestore anche tutti i beni strumentali necessari alla gestione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. Si tratta di opere, in parte collocate in superficie e in parte collocate nel sottosuolo, di beni mobili e di beni immobili, che nel loro complesso costituiscono il capitale investito iniziale del futuro soggetto gestore: capitale che deve ricevere una valutazione ai fini della definizione della tariffa secondo il metodo normalizzato.

La legge 36/94, all'art. 12, stabilisce che tali beni 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. Su questo argomento si aprono due temi separati: quello del valore del capitale e quello della sua equa remunerazione. Le maggiori difficoltà di misura del valore del capitale derivano principalmente dalla difficoltà di assumere notizie e informazioni attendibili sui cespiti dalle gestioni preesistenti, in particolare, dalle gestioni dirette dei Comuni, nelle quali non sono rintracciabili i libri contabili propri delle gestioni industriali.

Qualora si giungesse ad una ragionevole definizione del valore del capitale iniziale, si porrebbero comunque dei problemi relativamente alla sua corretta ed equa remunerazione. A questo proposito, è importante cercare di comprendere l'origine e la formazione di questo capitale. Il capitale pubblico deriva da investimenti che si sono accumulati e stratificati nel tempo. Questi investimenti sono stati finanziati con strumenti e modalità diverse: attraverso il ricorso ad ope-

razioni di finanziamento oneroso, attraverso l'autofinanziamento consentito dalla tariffa, attraverso trasferimenti da parte dello Stato ed altre Amministrazioni, attraverso altri mezzi di bilancio. Queste fonti di finanziamento sono state in gran parte alimentate dall'utente del servizio: o direttamente in quanto utente o indirettamente nella veste di cittadino contribuente. Così, se il valore del capitale da remunerare non escludesse questa gran parte, l'utente finirebbe per pagare nuovamente un valore che ha già contribuito a costituire attraverso la tariffa del servizio e la contribuzione fiscale.

Di fronte alla difficoltà di misurare il valore del capitale iniziale, gli Ambiti hanno deciso di non utilizzare questa grandezza. In questo modo hanno rinunciato alla stima di un capitale investito iniziale e conseguentemente a definire quella parte dei ricavi necessaria a far fronte agli oneri derivanti dai finanziamenti contratti. I Comuni tuttavia, non potendo accollarsi gli oneri di rimborso del capitale né quelli degli interessi dei mutui contratti per finanziare le opere del servizio idrico, hanno indotto gli Ambiti a trasferire sulla tariffa, in particolare nel corrispettivo di concessione, il rimborso a "piè di lista" dei mutui contratti dagli stessi Comuni.

Lo stock di debito pregresso: l'ammontare e le modalità di calcolo

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, gli Ambiti hanno dovuto 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. E' questo il caso in cui si addebiti per intero un finanziamento che il Comune ha contratto per far fronte ad una pluralità di investimenti in settori diversi. Un'ulteriore rischio è rappresentato dalla mancata contabilizzazione dei contributi dello Stato sugli stessi mutui contratti dai Comuni. In questo secondo caso, infatti, se non si procede a decurtare questi contributi dall'importo dei mutui, l'utente finisce per pagare due volte tali oneri.

E' opportuno considerare che, in entrambi i casi, nei bilanci dei Comuni si verrebbero a determinare, a parità di uscite, un incremento delle entrate. E' facile quindi comprendere come una tale opportunità possa incentivare i Comuni a una stima per eccesso dei mutui da rimborsare.

Il finanziamento della capitalizzazione della parte pubblica

Dall'analisi dei primi Piani di Ambito è emerso anche un altro fenomeno i cui effetti sulla tariffa e sul costo per l'utente sono quantomeno discutibili. Si tratta in particolare 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. Infatti, una volta deciso di non attribuire nessun valore per il conferimento alla società dell'uso delle opere e degli impianti, il capitale corrisponderà al capitale versato all'atto della costituzione della stessa.

La società ha tuttavia di fronte a sé il compito di realizzare il Piano di Ambito che prevede un consistente programma di investimenti che deve essere finanziato nel modo più efficiente possibile. Per questo la società dovrà scegliere la combinazione più adatta fra capitale proprio e capitale di debito. Tutto questo porterà comunque i soci, sia pubblici che privati, a decidere un certo ammontare di capitale sociale da sottoscrivere. In questo modo si determina la necessità di reperire, anche per i soci pubblici, i mezzi economici e finanziari per poter costituire la propria quota di capitale sociale. La soluzione adottata in alcuni casi prevede, direttamente o indirettamente, un finanziamento della capitalizzazione della parte pubblica della società attraverso una quota della tariffa.

Soluzione che appare iniqua nei confronti dell'utente, giacché, come si è detto, questi 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. Se gli si vuol far finanziare una quota di capitale

della società di gestione, la forma non può che essere quella con la quale normalmente si ricorre al risparmiatore e cioè l'offerta pubblica di vendita.

Detto questo, rimane tuttavia aperta la questione di come realizzare una capitalizzazione che assicuri un corretto finanziamento degli investimenti previsti dal Piano. Sarebbe ancora discutibile una soluzione che prevedesse un finanziamento della quota pubblica attraverso il ricorso ai mezzi di bilancio dei Comuni. Infatti, anche in questo caso, il cittadino si troverebbe obbligato a sottoscrivere una quota del capitale della società, senza averlo deciso liberamente come risparmiatore.

Tutto questo è probabile che accada, perché non si è sufficientemente consapevoli che l'affidamento del servizio ad una società a prevalente capitale pubblico locale è una vera e propria privatizzazione, e come tale va gestita. L'oggetto della privatizzazione è una quota della società a cui, per un lungo periodo, si affida la gestione di un monopolio. Tale gestione viene affidata con una tariffa che consente una data copertura di costi e una data remunerazione degli investimenti, secondo le regole stabilite dal metodo tariffario vigente. La stessa gestione viene affidata con il corredo delle opere e degli impianti esistenti, il cui onere, costituito dal rimborso dei mutui, viene accollato direttamente all'utente attraverso la tariffa. Il socio privato, una volta valutato il Piano di Ambito, deciderà se lo stesso possa produrre complessivamente, durante tutto il periodo dell'affidamento, un certo reddito positivo. Una volta stabilito l'ammontare di tale reddito, valutato alla luce di tutte le precauzioni che in questi casi sono necessarie, lo stesso socio privato deciderà se, e quanto, è disposto a pagare per avere una quota di questo reddito. In questo modo il socio pubblico avrà, non solo quantificato il valore dell'uso delle opere e degli impianti alla luce della loro capacità di produrre un reddito, ma avrà anche la possibilità di ottenere un corrispettivo dalla cessione di questo uso. Una volta determinato il valore di tale corrispettivo, il Comune potrà decidere di partecipare all'aumento di capitale con tutta o una parte di questo corrispettivo senza aumentare la pressione fiscale né la tariffa.

Il corrispettivo di concessione e l'assenza di regolazione

Nei Piani di Ambito si è ricorsi spesso al "corrispettivo di concessione" per trovare la soluzione a questioni non completamente previste dalla legge 36/94 e dall'attuale metodo tariffario. Sia gli oneri derivanti dai mutui pregressi che la capitalizzazione della società, infatti, sono stati caricati su tale voce. Ma deve essere chiaro che si tratta di una voce di costo, da includere nei costi totali che devono trovare un corrispettivo nei ricavi da tariffa, che non è completamente regolata dall'attuale metodo tariffario. Tutto questo rende necessario una nuova ed esplicita regolamentazione del corrispettivo di concessione che dovrà essere approntata a breve.

Il valore residuo degli investimenti al termine della concessione

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

Nella maggior parte dei servizi pubblici locali, infatti, gli impianti si presentano altamente specializzati, in quanto non esistono mercati contigui in cui possano trovare una collocazione. I connessi investimenti si qualificano pertanto come non recuperabili. E' questo, ad esempio, il caso delle infrastrutture dei servizi a rete (gas, elettricità, servizi idrici).

In questi settori il problema valutativo sugli impianti potrebbe manifestarsi se gli enti concedenti, per favorire la concorrenzialità, definissero durate massime degli affidamenti inferiori al periodo di completamento degli ammortamenti. Alla fine del periodo dell'affidamento, allora, il gestore del servizio pubblico locale che dovesse perdere la gara per il rinnovo della concessione si troverebbe con investimenti non pienamente recuperati in valore e non utilizzabili altrove. 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.

L'attuale disciplina del riscatto degli impianti per i servizi pubblici locali, tranne che per il settore gas, è regolata dal R.D. 15 ottobre 1925 n. 2578, meglio conosciuto come *"Testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province"*. All'art. 24, si prevede che i Comuni concedenti possano riscattare in anticipo la concessione pagando al gestore un'indennità stimata sulla base del costo di ricostruzione degli impianti (criterio patrimoniale) e/o dell'attualizzazione dei profitti, scontati secondo il saggio di interesse legale e secondo la durata residua dell'affidamento. In ogni caso il contratto di servizio fra ente concedente e gestore può prevedere condizioni diverse per il riscatto.

Nel settore del gas, il decreto legislativo 164/2000 ha stabilito un meccanismo di valutazione in base al quale il subentrante è tenuto a versare al gestore uscente un valore pari alla differenza fra investimenti risultanti dai bilanci e ammortamenti effettuati in base ai piani stabiliti. Tale valore dovrà poi essere adeguato nel tempo secondo i criteri di rivalutazione stabiliti dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Una simile scelta, contenuta peraltro anche nel più volte ricordato disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali, è stata, al pari del criterio del costo di ricostruzione del RD 2578/1925, oggetto di critiche. Si è sostenuto, da un lato, che il primo criterio possa determinare rischi di disincentivo agli investimenti; e dall'altro lato, che il criterio patrimoniale possa portare a tariffe più elevate o in alternativa a barriere all'entrata.

Nel primo caso, il vecchio gestore potrebbe non essere incentivato ad effettuare manutenzioni sui cespiti, soprattutto nella fase terminale dell'affidamento, dato il riconoscimento di una parte soltanto del valore di mercato degli impianti.

Con il secondo criterio, il subentrante deve versare all'uscente il valore patrimoniale degli investimenti. Nella realtà, se non si verificano fenomeni di obsolescenza tecnologica, tale valore è sempre maggiore di quello storico rivalutato, e ciò comporta la realizzazione di una plusvalenza per il vecchio gestore, che per il subentrante rappresenta un costo da contabilizzare fra le immobilizzazioni. Conseguentemente si verificherebbe nella nuova gestione un aumento degli ammortamenti, il cui onere ricadrebbe sugli utenti che pagherebbero due volte in tariffa una parte degli investimenti realizzati. Di fronte a questa eventualità si potrebbe allora decidere di non modificare la tariffa per l'aumento degli ammortamenti. In questo caso, però, il subentrante subirebbe non recuperabile che lo porrebbe in posizione di svantaggio nell'offerta di gara rispetto al vecchio gestore (barriera all'entrata).

Come soluzione per questi problemi si è richiamata, da alcune parti, la possibilità di effettuare ammortamenti finanziari sui cespiti, calcolati in modo da ottenere, alla fine del periodo di affidamento, un valore residuo nullo. Questa strada, tuttavia, se da un lato elimina il problema della stima dei beni, dall'altro lato appare come la meno equa per la tutela degli interessi dei consumatori, poiché porterebbe a tariffe più elevate necessarie a coprire detti ammortamenti accelerati.

Dai primi Piani emerge che gli Enti di Ambito hanno incontrato difficoltà a trattare il problema del valore residuo degli impianti, tant'è che nella maggior parte di essi il tema è stato ignorato, rimandandolo alla fase della definizione del contratto di affidamento. In un caso di affidamento, quello di Arezzo, si è scelto invece di effettuare gli ammortamenti finanziari allo scopo di rendere nullo il valore residuo degli investimenti.

Vista la complessità degli argomenti, il Comitato ha già avviato un programma di lavoro che gli consentirà, entro il 2001, di definire e proporre soluzioni all'interno del processo di revisione del metodo normalizzato.

Le opportunità di guadagni esterni del gestore

Un altro problema emerso dall'analisi dei primi Piani di Ambito è che il soggetto gestore, nel segmento della depurazione civile, gode di una posizione strategica dominante 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 indu-

striali. Tale disponibilità gli consentirà di trattare presso tali impianti alcune tipologie di rifiuti liquidi, tra cui i percolati da discarica e le ricavature di fosse settiche⁴.

La pratica del co-smaltimento (trattamento di reflui fognari di natura civile, industriale e rifiuti liquidi conferiti direttamente all'impianto) comporta una redditività sensibilmente maggiore dell'impianto rispetto alla sola attività di depurazione dei reflui fognari, rappresentando un'opportunità in grado di trainare la crescita della capacità depurativa degli impianti, inserendoli nel mercato dello smaltimento dei rifiuti liquidi, anche se limitatamente ad alcune tipologie.

Da un punto di vista economico, il gestore tratterà tali reflui con gran parte dei costi di gestione degli impianti, in particolare gli ammortamenti, già spesi 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 di gran lunga superiori a quelli del servizio idrico integrato. In tal modo avrà la possibilità di entrare in questo mercato di smaltimento in una posizione di vantaggio competitivo.

Oltre al trattamento dei rifiuti liquidi, il soggetto gestore potrà godere di ulteriori ricavi provenienti dal trattamento di reflui industriali sversati in pubblica fognatura. Trattasi anche in questo caso di "ricavi non regolati" dal sistema tariffario del servizio idrico integrato, a fronte di costi (gli ammortamenti) già riconosciuti in tariffa.

In alcuni dei Piani di Ambito analizzati, per evitare che il soggetto gestore consegua questi extraprofitti, si è provveduto a sottrarre dai costi totali riconosciuti in tariffa tali "ricavi non regolati". In altri Piani, invece, il problema non è stato affrontato.

La questione è delicata ed è destinata a produrre conseguenze diverse a seconda di come si configurino le regole per l'affidamento. Il Comitato intende quindi approfondirla ulteriormente, alla luce anche delle più recenti indicazioni in tema di separazione contabile e gestionale.

5.5 – La procedura di adeguamento del D.M. 1° agosto 1996

L'articolo 13, comma 3, della legge n. 36/94 attribuisce al Ministro dei lavori pubblici, di intesa con il Ministro dell'ambiente, su proposta di questo Comitato, sentite le Autorità di bacino di rilievo nazionale, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, l'elaborazione di un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento.

Con D.M. 1° agosto 1996 è stato approvato il Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento (di seguito Metodo). L'articolo 11 del citato D.M., che regola le variazioni della disciplina tariffaria, stabilisce che: "Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, di propria iniziativa ed in ogni caso a cadenza quinquennale, propone al Ministro dei lavori pubblici eventuali modifiche al metodo normalizzato ...".

Il Comitato ha predisposto un programma di lavoro che gli consentirà, entro il 2001, di delineare alcune possibili modifiche della attuale disciplina tariffaria. Le fasi della procedura di revisione che il Comitato ha individuato e a cui sta lavorando sono riportate di seguito:

esame della disciplina tariffaria attuale e classificazione delle diverse disposizioni normative: attraverso questa attività saranno attentamente individuati tutti i profili di regolazione contenuti nel D. M. 1° agosto 1996, distinguendo gli aspetti che necessitano di frequenti revisioni e aggiustamenti da quelli che concorrono alla definizione del quadro stabile di regole che disciplinano i rapporti tra Ambito e gestore;

elaborazione di una proposta di modifica iniziale: si intende pervenire a tale proposta di modifica attraverso l'esame della relazione tra meccanismi di affidamento della gestione e metodo tariffario, l'individuazione di una formulazione tariffaria per la determinazione del

⁴ Il decreto legislativo 152/99 e successive modifiche e integrazioni (decreto legislativo 258/2000) all'art. 36 prevede la possibilità di smaltimento di rifiuti liquidi, nei limiti della capacità residua dell'impianto e limitatamente alle tipologie compatibili con il processo di depurazione.

ricavo del gestore, la definizione della natura delle singole componenti tariffarie e del relativo metodo di determinazione (facendo riferimento alle funzioni di costo standard, all'attività di pianificazione, alla disciplina dei rapporti tra Ambito e gestore, ai dati contabili di consuntivo, all'utilizzo di eventuali altre variabili parametriche esterne - con riferimento, ad esempio, a meccanismi di concorrenza per comparazione), la definizione dei meccanismi di aggiornamento e di revisione di alcune variabili tariffarie, l'individuazione di tutte le questioni da sottoporre esplicitamente alla procedura di consultazione, la verifica della compatibilità delle innovazioni tariffarie proposte;

avvio di una procedura di consultazione aperta e informale: definita la proposta, è intenzione del Comitato coinvolgere tutte le categorie di soggetti interessati, sia mediante una iniziativa pubblica per la diffusione del testo del documento, sia attraverso iniziative volte alla illustrazione tecnica del documento;

esame delle osservazioni ed eventuale rielaborazione della proposta: una volta ricevute le osservazioni formulate da tutti i soggetti interessati alla procedura di revisione, il Comitato procederà ad una attenta valutazione delle stesse e alla eventuale rielaborazione della proposta iniziale;

formulazione della proposta al Ministro competente per l'avvio della consultazione con i soggetti indicati all'articolo 13, comma 3: successivamente alla fase di consultazione aperta e informale, il Comitato sottoporrà la proposta, eventualmente rielaborata, all'attenzione del Ministro interessato, affinché possa avviare la procedura prevista dall'articolo 13 della legge n. 36/94;

esame delle osservazioni formulate dai soggetti sentiti dal Ministro competente, ai sensi dell'articolo 13, comma 3, della legge n. 36/94, e riformulazione della proposta al Ministro: successivamente alla fase di consultazione aperta e informale, il Comitato esaminerà le osservazioni formulate nell'ambito della procedura di consultazione condotta dal Ministro, elaborerà una nuova proposta e la sottoporrà all'attenzione del Ministro per l'emanazione del decreto.

PAGINA BIANCA

Parte seconda – L'attività del Comitato per la vigilanza
sull'uso delle risorse idriche

6 – L'attività del Comitato

Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche è istituito ai sensi dell'art. 21 della legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche".

L'art. 21, in particolare, attribuisce al Comitato il compito di vigilare sull'applicazione della legge 36/94 con riferimento all'efficienza, all'efficacia e all'economicità del servizio, alla regolare determinazione e al regolare adeguamento delle tariffe e alla tutela degli interessi degli utenti.

Per espletare questi compiti, il Comitato ha definito gli obiettivi strategici da mettere al centro del suo mandato, che sono così sintetizzabili:

- promuovere e sostenere l'applicazione della legge e la riorganizzazione dei servizi idrici sul tutto il territorio nazionale;
- sostenere e incentivare la formazione del mercato nell'industria dei servizi idrici per sviluppare la pressione concorrenziale (concorrenza per il mercato);
- fornire strumenti per il controllo e la concorrenza per comparazione;
- promuovere e sviluppare le politiche di tutela del consumatore;
- controllare la tariffa e il sistema di regolazione che la determina.

Nel definire il proprio programma di attività di breve e medio termine, il Comitato ha quindi individuato le seguenti priorità di lavoro e intervento: dare attuazione e sviluppare l'attività di vigilanza e di controllo; promuovere e sviluppare la raccolta, l'elaborazione e la diffusione delle informazioni necessarie allo sviluppo della concorrenza per comparazione; promuovere la raccolta e sviluppare la diffusione delle conoscenze e delle esperienze per facilitare la riorganizzazione prevista dalla riforma; sviluppare la collaborazione con le Regioni e Province autonome; promuovere e diffondere la "cultura dell'acqua"; organizzare ed attivare l'Osservatorio sui servizi idrici e completare la riorganizzazione degli uffici della Segreteria tecnica nell'ambito della nuova collocazione presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

6.1 – L'attività di vigilanza e di controllo

L'azione di vigilanza è una delle competenze più importanti affidate al Comitato. Essa si estrinseca principalmente sui seguenti atti ed attività compiuti dagli Ambiti per l'organizzazione del servizio idrico integrato:

1. – la convenzione per l'affidamento della gestione, ex art. 11, della legge 36/94 e art. 8 del D.M. 1/8/96;
2. – i Piani di Ambito, in particolare con riferimento alla fattibilità e alla congruità dei programmi d'investimento, ex art. 10 del D.M. 81/8/96;
3. – l'affidamento della gestione, per quanto concerne la legittimità e quanto previsto dall'art. 21 e dall'art. 9 della legge 36/94;
4. – la determinazione e l'adeguamento della tariffa, ai sensi dell'art. 21 della legge 36/94, sia all'atto dell'approvazione del Piano d'Ambito che dell'affidamento al gestore.

Convenzione per l'affidamento della gestione, ex art. 11, della legge 36/94 e art. 8 del D.M. 1/8/96

La valutazione dei contenuti della convenzione di affidamento ha sia natura giuridica che economica e tecnica. Quella giuridica consente di verificare la corrispondenza strutturale e di contenuti della stessa convenzione di affidamento alle prescrizioni dell'art. 11 della legge 36/94 e con quelle dell'art. 10 del D.M. 1/8/96. Le valutazioni economiche e tecniche attengono all'applicazione della tariffa e della sua articolazione, nonché all'applicazione dei recuperi di

efficienza e alla definizione delle penalizzazioni, a fronte delle inadempienze del gestore in relazione al piano degli investimenti e alla previsione della revisione triennale.

Piani di Ambito, in particolare fattibilità e congruità dei programmi d'investimento, ex art. 10 del D.M. 1/8/96

In base all'articolo 10 del Decreto del Ministro dei lavori pubblici e del Ministero dell'ambiente 1/8/96: "L'organo titolare della funzione provvede a comunicare alla Regione, al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e all'Osservatorio dei servizi idrici: 1) i programmi degli investimenti secondo l'articolo 11, comma 3 citato, al fine di verificarne la fattibilità e la congruità in relazione alle risorse finanziarie con riferimento alla politica tariffaria (articolo 22, comma 2, lettera f, della legge 36/1994)".

Affidamento della gestione, legittimità, ex art.21 e art.9 della legge 36/94

L'articolo 21, comma 1, della legge 36/94 affida al Comitato il compito di garantire l'osservanza dei principi di cui all'articolo 9 della stessa legge, con riferimento all'efficienza, all'efficacia e all'economicità del servizio, alla regolare determinazione e adeguamento delle tariffe e alla tutela dell'interesse degli utenti. Lo stesso articolo stabilisce poi che, nel termine di sei mesi dalla delimitazione degli ambiti, si deve procedere all'affidamento del servizio idrico integrato; che si provvede alla gestione del SII secondo le forme previste dalla legge 142/90; che è compito delle Regioni disciplinare le forme di cooperazione dei comuni appartenenti allo stesso ambito.

Determinazione e adeguamento della tariffa, ex art. 21 della legge 36/94, atto di competenza dell'Ambito all'approvazione del Piano e del gestore durante l'affidamento

La corretta utilizzazione del metodo tariffario costituisce un elemento essenziale nel processo di riorganizzazione dei servizi idrici previsto dalla legge 36/94. Il Comitato, attraverso la propria attività di vigilanza, è chiamato a verificare che l'applicazione del metodo tariffario avvenga in modo corretto e pienamente corrispondente alla normativa, segnalando gli eventuali errori. La corretta e omogenea applicazione del metodo tariffario è infatti presupposto per assicurare trasparenza e parità di condizioni per gli operatori che si candidano, attraverso le procedure di affidamento, come soggetti gestori del servizio idrico integrato: attività di vigilanza che non si limita alla sola determinazione della tariffa ma che si estende anche al suo adeguamento in occasione della revisione triennale.

Lo svolgimento di questa attività di vigilanza presuppone una consistente attività istruttoria, che oltre a dover trovare una propria definizione procedurale negli atti del Comitato, dovrà essere sostenuta dalla Segreteria tecnica. Le competenze a tal fine necessarie sono: quella giuridica, quella economica e quella tecnica. Il Comitato, non disponendo ancora delle tre diverse figure professionali previste nell'organico della Segreteria tecnica, è stato costretto, per farvi fronte, a ricorrere a consulenze esterne.

Per assicurare la trasparenza alla propria attività e la relativa e necessaria informazione, il Comitato ha ritenuto necessario dotarsi di procedure regolamentari che riguardano: la definizione degli atti del Comitato e la loro pubblicità, le procedure istruttorie sull'attività di vigilanza, lo svolgimento delle audizioni, l'azione legale; così come ha proceduto all'aggiornamento del regolamento di funzionamento.

6.2 - La raccolta, l'elaborazione e la diffusione delle informazioni necessarie allo sviluppo della concorrenza per comparazione.

Il Comitato ritiene essenziale, ai fini dell'applicazione della legge 36/94 e del processo di riorganizzazione dei servizi idrici, fornire a tutti i soggetti interessati le informazioni sullo stato di attuazione della legge e su tutte quelle grandezze tecniche, economiche e gestionali che caratterizzano il servizio idrico integrato durante e dopo la realizzazione della riforma.

A tale scopo sono state sviluppati due distinti filoni di attività.

Il primo è rivolto a dare un quadro costantemente aggiornato dello stato di applicazione della legge 36/94, con riferimento all'insediamento degli Ambiti, alla realizzazione delle riconoscizioni sullo stato delle opere e degli impianti, all'elaborazione dei Piani di Ambito, alla definizione della convenzione, alla scelta della forma di gestione e, infine, all'affidamento del servizio idrico integrato. In questo modo tutti i soggetti interessati, non ultimi gli utenti, potranno avere a disposizione ed utilizzare un quadro informativo costantemente aggiornato.

Quest'attività ha già preso la forma di rapporti annuali. Nel corso del mese di aprile del 2001 il Comitato ha pubblicato il *"Primo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 36/94"* e nel mese di giugno i rapporti su *"Lo stato dei servizi idrici"* e sui *"Piani di Ambito"*.

Il secondo filone di attività ha lo scopo di fornire alle Regioni e agli Ambiti tutte le informazioni utili per consentire loro di sviluppare la competizione per comparazione. Tali informazioni riguarderanno principalmente le prestazioni dei soggetti a cui gli Ambiti affideranno il servizio idrico. In particolare si raccoglieranno ed elaboreranno i dati relativi alle prestazioni economiche e finanziarie, alle prestazioni tecniche, alle prestazioni relative ai livelli di servizio gestionali e all'utenza e, infine, si potranno comparare i livelli tariffari applicati dai vari gestori e nei vari ambiti.

La raccolta, l'elaborazione e la pubblicazione di queste informazioni, attraverso appositi rapporti annuali, consentiranno in particolare agli Ambiti di verificare e comparare le prestazioni del proprio gestore con tutti gli altri, simulando così una sorta di concorrenza che consentirà ad essi di stabilire e adottare misure e meccanismi d'incentivo per ottenere prestazioni più efficienti, efficaci ed economiche. I rapporti saranno realizzabili a partire dalla conclusione dei primi esercizi risultanti dagli affidamenti delle gestioni. Una prima ipotesi definita dal Comitato per lo sviluppo di questa attività è la seguente:

1. - Rapporto annuale sulle tariffe (tariffa reale media, articolazione tariffaria, tipologia delle utenze, condizioni di fornitura);
2. - Rapporto annuale sui livelli di servizio (livelli di servizio all'utenza, livelli di servizio tecnici);
3. - Rapporto annuale sui risultati economici e finanziari dei gestori;
4. - Rapporto annuale sullo stato delle infrastrutture;
5. - Rapporto annuale sugli investimenti.

L'attività si realizzerà attraverso il funzionamento dell'Osservatorio e in stretta collaborazione con le Regioni e gli Ambiti. Per la realizzazione di questi rapporti è necessario infatti predisporre e attivare un sistema informativo nel quale siano definiti e standardizzati i dati, il loro formato e la procedura di rilevazione e di trasmissione. La disponibilità dei dati e delle informazioni per alimentare questo sistema informativo dovrà costituire parte integrante del rapporto contrattuale di affidamento del servizio idrico integrato, così da consentire all'Ambito di poter sviluppare in modo corretto ed incisivo la sua attività di controllo sul gestore, alle Regioni di poter monitorare la riorganizzazione dei servizi idrici nel territorio, al Comitato di disporre delle conoscenze necessarie per monitorare lo sviluppo e i risultati conseguiti nell'attuazione della riforma e redigere i rapporti.

6.3 - Diffusione delle conoscenze e delle esperienze come strumenti che possono facilitare la riorganizzazione prevista dalla riforma.

Il Comitato ritiene che fra i suoi compiti più importanti vi sia anche quello di assicurare la maggiore diffusione possibile, fra gli Ambiti e le Regioni, di tutte quelle esperienze di pianificazione e controllo che si caratterizzano per l'efficacia e la qualità con cui danno attuazione alla legge 36/94. In questo senso l'attività del Comitato è rivolta anche alla definizione di tutti quei supporti metodologici e strumentali che possano concretamente aiutare gli Ambiti e le Regioni

nell'applicazione della legge. In questo senso si sono già realizzate alcune iniziative ed altre sono in corso di definizione.

In collaborazione con la Regione Toscana, il Comitato ha predisposto un software per il calcolo e l'applicazione della tariffa del servizio idrico integrato; software che, oltre ad assicurare la corretta applicazione del Metodo, consente la predisposizione di numerose tabelle di dati che rendono più trasparente l'applicazione e il calcolo della tariffa.

A questo software se ne aggiunge un altro, di più semplice struttura ma di grande utilità, che consente agli Ambiti di rilevare e comparare le tariffe dei gestori preesistenti, per tipologia di utenza e per fasce di consumo, con la tariffa del servizio idrico integrato che sarà applicata con l'affidamento del servizio. In questo modo l'Ambito potrà simulare in anticipo, e con grande precisione, gli effetti che la nuova tariffa di Piano avrà su tutti gli utenti dell'Ambito e decidere se sia più o meno opportuno procedere anche ad una articolazione territoriale della tariffa.

Sull'applicazione della tariffa del servizio idrico integrato, e in particolare sull'impatto di questa sulle tariffe delle gestioni preesistenti, il Comitato ha ritenuto opportuno emanare una propria raccomandazione. Lo scopo di tale raccomandazione è appunto quello di limitare i disagi che possono derivare all'utente dalla prima applicazione della tariffa del servizio idrico integrato. La raccomandazione consente agli Ambiti di applicare, per quei Comuni delle gestioni preesistenti che avevano tariffe particolarmente basse rispetto alla tariffa di Piano, incrementi tariffari differenziati che progressivamente, in un periodo più o meno lungo, raggiungano la tariffa di Piano.

Il Comitato ha inoltre in corso l'elaborazione di altre iniziative a supporto dell'attività degli Ambiti e delle Regioni, in particolare:

- L'aggiornamento e adeguamento del documento predisposto dal Comitato nel dicembre 1998 *"Istruzioni per l'organizzazione uniforme dei dati e informazioni e delineazione del percorso metodologico per la redazione dei Piani di Ambito ai fini della gestione del servizio idrico integrato"*.
- La predisposizione del sistema informativo per la raccolta dei dati dagli Ambiti e dai gestori sia come predisposizione del flusso d'informazione verso il Comitato che come flusso di dati verso l'Ambito a supporto della sua attività di controllo sulla gestione.
- La predisposizione, sulla base della bozza di decreto in applicazione dell'art. 20 della legge 36/94, di una raccomandazione metodologica da applicarsi da parte dei comuni nelle gare per la scelta dei soci privati in caso di affidamento diretto ad una società a prevalente capitale pubblico locale.
- La predisposizione della metodologia e del contenuto del rapporto annuale che l'Ambito deve trasmettere al Comitato ai sensi dell'art. 10 del D.I. 1 agosto 1996.

L'elaborazione di tutti questi supporti metodologici verrà realizzata in piena collaborazione con le Regioni e gli Ambiti Territoriali Ottimali.

6.4 - La collaborazione con le Regioni

Le Regioni hanno un ruolo determinante per l'applicazione della legge 36/94 e più in generale per l'attuazione della riforma del servizio idrico integrato. La loro iniziativa è indispensabile per la definizione territoriale degli Ambiti, per assicurare la forma di cooperazione fra gli enti all'interno dell'Ambito e per predisporre la convenzione tipo fra l'Ambito e il gestore del servizio idrico integrato. Sono ancora le Regioni a predisporre le eventuali iniziative surrogatorie nel caso in cui i Comuni non dovessero adempiere alle obbligazioni previste dalle leggi regionali.

Per queste ragioni il Comitato ritiene di dover confermare e intensificare il rapporto di col-

laborazione e di reciproco scambio di esperienze con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Tale rapporto ha già trovato una sua prima tappa all'atto dell'insediamento di questo Comitato e si è sviluppato durante tutto il corso della propria attività. Oltre alla consultazione sull'articolazione territoriale della tariffa, con le Regioni si è anche avviata un'utilissima attività di scambio e diffusione delle esperienze nell'applicazione riforma dei servizi idrici. In particolare con le Regioni si stanno sviluppando ulteriori scambi di esperienze e forme di collaborazione che potranno portare alla definizione di nuovi supporti metodologici per l'attività degli Ambiti.

6.5 – Promozione e diffusione della “cultura dell'acqua”

Il Comitato, nello spirito e nel rispetto del dettato della legge 36/94, ritiene importante contribuire alla diffusione di una “cultura dell'acqua” in tutto il Paese al fine di far comprendere la limitatezza ed il valore economico-ambientale delle risorse idriche nonché la portata strategica della suddetta legge.

All'uopo il Comitato ha preso in esame la possibilità di impostare, insieme ai Ministeri più direttamente coinvolti, una massiccia campagna informativa sul corretto uso della risorsa, sul suo valore economico-ambientale e sulla riforma dei servizi idrici.

Con la nuova legislatura si auspica che tale campagna possa essere realizzata.

Il Comitato, su richiesta della società Ateneo Impresa, ha contribuito gratuitamente ad una attività di sperimentazione didattica nel campo della comunicazione sulle risorse idriche, tramite l'assegnazione di un project work in un corso di alta specializzazione in marketing e comunicazione per l'ambiente svolto da giovani laureati.

Due gruppi di lavoro costituiti da questi neolaureati hanno prodotto per il Comitato due studi di fattibilità per una campagna nazionale per il corretto utilizzo delle risorse idriche.

Sempre nell'ambito di una maggiore diffusione della “cultura dell'acqua”, il Comitato ha ritenuto importante proporre (oltre 6 mesi fa) alla competente direzione del Ministero dei Lavori Pubblici una convenzione da effettuarsi con la Presidenza del Consiglio, ai sensi della legge 8.7.1998 n°230, per l'utilizzo di n° 15 giovani obiettori di coscienza laureati e/o laureandi nelle discipline di interesse idrico interessati a potenziare la loro formazione nel settore.

È intenzione del Comitato utilizzare i giovani obiettori in attività di comunicazione e di sensibilizzazione sul risparmio idrico e sull'attuazione della legge 36/94.

L'art. 21 della legge 36/94, nell'impegnare il Comitato a garantire l'osservanza dei principi di cui all'art. 9, fa riferimento anche all'efficienza del servizio nonché alla tutela degli interessi degli utenti.

Il Comitato ritiene che migliori prestazioni ambientali da parte dei gestori dei servizi idrici siano implicitamente contemplate all'interno dei suddetti principi.

Il Comitato ha pertanto costituito, nell'aprile scorso, insieme al Comitato Ecolabel-Ecoaudit Sezione EMAS Italia, un gruppo di lavoro, comprendente i rappresentanti di Federgasacqua, Anfida, Federambiente, Anpa, Crs-Proacqua, al fine di elaborare delle linee guida per i gestori che volontariamente avranno intenzione di richiedere la certificazione ambientale sulla base anche del nuovo Regolamento EMAS (Environmental Management and Audit Scheme) del 19 marzo 2001, che prevede l'estensione di tale importante strumento anche ai servizi.

6.6 – L'organizzazione dell'Osservatorio

La legge 36/94, all'art. 22, prevede che il Comitato per l'espletamento dei propri compiti si possa avvalere di un Osservatorio. Il Comitato, attraverso l'Osservatorio, allestirà e gestirà una banca dati, in collegamento con i sistemi informativi delle Regioni e delle Province autonome, per la raccolta e l'elaborazione di dati statistici e conoscitivi relativi: al censimento dei soggetti

gestori dei servizi idrici con i loro dati tecnici ed economici, alle convenzioni e alle condizioni di contratto di affidamento della gestione dei servizi idrici, ai livelli di qualità dei servizi, alle tariffe praticate e ai piani d'investimento.

È intenzione del Comitato organizzare l'Osservatorio in modo che questo possa assicurare non solo la raccolta dei dati sulle gestioni ma anche quelli relativi all'applicazione della legge 36/94, offrendo in questo modo un quadro completo sull'attuazione della riforma dei servizi idrici. Il Comitato sta lavorando alla progettazione e all'organizzazione dell'Osservatorio con l'obiettivo di un pieno coinvolgimento delle Regioni sia nella definizione dei contenuti informativi che della struttura di raccolta ed elaborazione dei dati. L'idea a cui sta lavorando il Comitato, e che verrà quanto prima presentata alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, è una struttura dell'Osservatorio che preveda un'articolazione dello stesso per regioni in modo da assicurare sia una maggiore efficacia che una migliore funzionalità operativa.

L'organizzazione dell'Osservatorio si realizzerà quindi attraverso più fasi. Nella prima fase verranno definiti i contenuti informativi dell'Osservatorio. In tale fase si individueranno i dati da raccogliere, nonché il loro formato, le procedure di rilevazione e di comunicazione all'Osservatorio.

In una seconda fase si definiranno le forme e i modi con le quali si svolgerà la collaborazione fra le Regioni e il Comitato per l'articolazione regionale dell'Osservatorio. In quell'occasione si potrà definire una vera e propria strutturazione regionale dell'Osservatorio e la piena integrazione delle Regioni con il Comitato, nell'attività di controllo e monitoraggio sull'applicazione della legge e sulla tutela dell'utente. Seguirà infine la fase di raccolta, elaborazione e pubblicazione dei dati, che ciascun soggetto utilizzerà per i propri scopi istituzionali. Le Regioni potranno così utilizzare le attività dell'Osservatorio per i loro compiti istituzionali, così come sono definiti dalle rispettive leggi regionali di applicazione, e il Comitato per la propria attività di regolazione dei servizi idrici e in generale per consentire a tutti i soggetti interessati un'adeguata informazione sullo stato dei servizi idrici nel paese.

6.7 - La collocazione nel nuovo Ministero e il completamento della riorganizzazione degli uffici

I disagi per un regolare funzionamento delle attività del Comitato sono stati ampiamente trattati nelle relazioni al Parlamento redatte per gli esercizi precedenti.

Anche il presente Comitato ha sofferto di inadeguati supporti, come è stato dichiarato nelle audizioni presso le competenti commissioni parlamentari nell'ottobre 2000.

Nei primi mesi di attività, infatti, gli uffici di supporto - segreteria tecnica e Osservatorio - hanno potuto contare solo su 16 addetti, in gran parte di livello esecutivo: una dotazione ben lontana per quantità e livello dalla pianta organica di 43 addetti prevista dal DPCM 19 novembre 1996.

Solo recentemente si è ottenuto un rafforzamento degli organici che tuttavia rimangono lontani dalla consistenza necessaria a regime. Nel suo primo anno di attività il Comitato è riuscito a realizzare il programma prefissatosi attraverso consulenze, che devono però lasciare il campo alle forze interne mano a mano che queste saranno disponibili. Attualmente il Comitato è poi costretto ad operare con una dotazione finanziaria inferiore a quella prevista dall'art. 22 della legge 36/94 (1.575 anziché 1.750 milioni di lire). Si confida in un rapido adeguamento da parte del Ministero del tesoro, pena l'impossibilità di mantenere il livello di attività raggiunto.

In tale quadro ci si aspettava che l'attuazione del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, potesse far chiarezza sui ruoli e sui compiti delle strutture di supporto al Comitato. Ma i Regolamenti di organizzazione del Ministero dell'Infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, attuativi del predetto decreto, introducono invece nuovi elementi di confusione attribuendo alla Direzione generale per le reti presso il Ministero

delle infrastrutture e dei trasporti il compito di determinare la "tariffa dell'acqua erogata tramite le reti idriche", nonostante che di tale competenza non esista traccia nel citato decreto legislativo n. 300, mentre alla Direzione generale per le acque interne presso il Ministero dell'Ambiente e per la tutela del territorio è stata attribuita la funzione di definire il metodo normalizzato per determinare la tariffa del servizio idrico.

Analogo elemento di sconcerto deriva poi dal fatto che gli uffici di supporto del Comitato, invece di essere rafforzati anche nel senso di una loro maggiore autonomia dalle strutture ministeriali, come sarebbe stato necessario per garantire un corretto svolgimento delle funzioni attribuite dalla legge e la necessaria indipendenza del Comitato stesso, sembrano scomparsi nel nulla nel nuovo assetto organizzativo.

Lo stesso Comitato non trovava alcuna collocazione nei predetti regolamenti sino all'emissione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 aprile 2001 (Operatività delle disposizioni di cui all'art. 55, comma 6, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, concernenti gli adempimenti necessari per il completamento della riforma dell'organizzazione del Governo), in virtù del quale 2001 sono trasferiti, a decorrere dal 1° giugno, dal Ministero dei lavori pubblici al Ministero dell'ambiente la direzione generale della difesa del suolo e il Comitato.

La legge 5 gennaio 1994, n.36, prevede che a capo dei due uffici di supporto del Comitato, la Segreteria tecnica e l'Osservatorio, siano posti due dirigenti del Ministero dei lavori pubblici, e che la Segreteria tecnica debba essere inserita nella struttura della Direzione generale della difesa del suolo. La legge tace in ordine alla collocazione dell'Osservatorio. Solo nel 1996, con successivo decreto del Ministro dei lavori pubblici anche l'Osservatorio venne espressamente inserito nella struttura della medesima direzione della difesa del suolo. Per entrambi gli uffici il D.P.R. 19 aprile 1996 prevede una consistenza numerica di 43 unità quale dotazione organica: detta consistenza numerica non è mai stata neanche lontanamente raggiunta.

Per quanto attiene poi alle spese di funzionamento del Comitato e dei relativi Uffici di supporto, queste sono state previste in un apposito capitolo del bilancio del Ministero dei lavori pubblici, attribuito dal Ministro alla gestione del Direttore generale della Difesa del suolo, gestione da questi delegata al dirigente della segreteria tecnica.

In questo contesto, specie alla luce dei profondi mutamenti avvenuti nella disciplina della dirigenza pubblica, si assiste oggi ad una situazione nella quale i dirigenti della segreteria tecnica e dell'Osservatorio non rispondono del loro operato al Comitato ma al direttore generale della Difesa del suolo che stipula con loro i relativi contratti di lavoro, fissa gli obiettivi da raggiungere e le modalità di utilizzo dei fondi ed effettua la relativa valutazione dei risultati conseguiti. La stessa scelta delle persone dei dirigenti non è formalmente attribuita al Comitato ma è un atto del Ministro e del direttore generale della difesa del suolo.

Risulta del tutto chiaro che un modello organizzativo come quello testé descritto, dove gli uffici di supporto del Comitato dipendono di diritto da una struttura diversa, il cui capo può disporre autonomamente del capitolo di spesa del Comitato medesimo, rappresenta oggettivamente, indipendentemente dalla disponibilità dei singoli preposti alle diverse strutture, che pure non è mai mancata, una grave limitazione all'effettivo funzionamento del Comitato ed abbisognerebbe pertanto di ampie correzioni.

Un'occasione di rimettere mano a tale modello organizzativo potrebbe aversi nell'attuale fase, tuttora in corso, di riorganizzazione dei ministeri ai sensi del decreto legislativo n.300/99, in base al quale i Ministeri dei lavori pubblici, dei trasporti e dell'ambiente sono in corso di soppressione, per dare origine a due nuovi dicasteri: quello delle infrastrutture e dei trasporti, e quello dell'ambiente e della tutela del territorio. Occorre peraltro sottolineare che, nonostante le ripetute segnalazioni di questo Comitato, in nessuno dei due decreti di riorganizzazione dei ministeri, ormai pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, è espressamente inserito il Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche con i due uffici di supporto, anche se in un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è espressamente previsto che il Comitato

dovrebbe trovare collocazione presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Ciò stante, e tenuto conto degli obiettivi limiti normativi posti comunque dalla legge n.36/1994, in sede di emanazione del decreto ministeriale che organizzerà i dipartimenti e le direzioni generali del nuovo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sarebbe opportuno collocare gli uffici di supporto del Comitato non più all'interno di una direzione generale, quale essa sia. Più utile infatti sarebbe collocare invece Comitato e relativi uffici direttamente a latere di uno dei quattro dipartimenti previsti dal D.P.R. di riorganizzazione prevedendo espressamente che il Comitato debba esprimersi in maniera vincolante in ordine alla organizzazione degli uffici, ai loro obiettivi, alla valutazione dei dirigenti ed alla destinazione delle spese di funzionamento. In sostanza i dirigenti posti a capo degli uffici di supporto dipenderebbero formalmente direttamente dal capo dipartimento, ma in via sostanziale risponderebbero al Comitato di vigilanza.

A tale modifica il Comitato annette fondamentale importanza e si augura che il nuovo Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio tenga debito conto di quanto proposto.

Appendice - Deliberazioni

Appendice - Deliberazioni

Delibera n. 5 del 10 gennaio 2001 "Articolazione territoriale transitoria della tariffa"

Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Nella riunione del 10 gennaio 2001,

Premesso che la legge 5 gennaio 1994, n.36 (di seguito legge n. 36/94), all'articolo 21, comma 1, assegna al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche il compito di garantire l'osservanza dei principi di efficienza, di efficacia e di economicità del servizio nonché di garantire la regolare determinazione e il regolare adeguamento delle tariffe e la tutela degli interessi degli utenti;

Premesso che la legge n. 36/94, all'articolo 13, comma 3, come modificato dall'articolo 25, comma 4, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, prevede, tra l'altro, che la tariffa di riferimento sia "articolata per fasce di utenza e territoriali, anche con riferimento a particolari situazioni idrogeologiche ed in funzione del contenimento del consumo";

Premesso che la legge n. 36/94, all'articolo 13, comma 4, prevede, tra l'altro, che la tariffa di riferimento costituisca la base "per orientare e graduare nel tempo gli adeguamenti tariffari derivanti dall'applicazione della presente legge";

Visto l'articolo 1 del Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 1° agosto 1996, che ha approvato il Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento (di seguito Metodo);

Visto il provvedimento del Comitato interministeriale prezzi del 4 ottobre 1974, n. 45, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, del 11 ottobre 1974;

Visto il provvedimento del Comitato interministeriale prezzi del 4 ottobre 1974, n. 46, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, del 11 ottobre 1974;

Considerato che nei piani di ambito acquisiti dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche l'applicazione della tariffa unica di Ambito Territoriale Ottimale (di seguito ATO) ha comportato ampie variazioni delle tariffe applicate dalle gestioni preesistenti, dovute in parte alla diversità morfologica e in parte alla mancata applicazione da parte dei gestori di alcune componenti della tariffa dei servizi idrici;

Considerato che eventuali incrementi delle tariffe applicate dalle gestioni preesistenti possono originare alcune forme di insostenibilità finanziaria, da parte di alcune categorie di utenti localizzati in determinate aree dell'ATO;

Considerato che il Metodo introduce una relazione tra gli incrementi tariffari e il miglioramento della qualità del servizio erogato all'utenza, collegando le variazioni della tariffa reale media alla realizzazione di investimenti da parte del gestore del servizio idrico integrato;

Ritenuta l'opportunità di applicare, almeno in via transitoria, meccanismi di articolazione territoriale della tariffa al fine di contenere gli incrementi tariffari per l'utenza domestica e di facilitare la realizzazione della riforma introdotta con la legge n. 36/94;

Ritenuta l'opportunità di conseguire al più presto l'applicazione di una tariffa unica di ATO, articolata secondo quanto stabilito nel piano di ambito, al fine di consentire agli utenti di associare le eventuali variazioni tariffarie ai miglioramenti qualitativi del servizio;

Approva la seguente

RACCOMANDAZIONE n. 1/2001

Articolazione territoriale transitoria della tariffa

Articolo 1

Definizioni

1. Ai fini della presente raccomandazione si applicano le seguenti definizioni:

- a) il Comitato è il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, istituito ai sensi dell'articolo 21 della legge 5 gennaio 1994, n. 36;

- b) il Metodo è il Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento, approvato con Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 1° agosto 1996;
- c) l'Ambito, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 e dell'articolo 4, comma 1, del Metodo, è l'organo titolare della funzione di approvare il piano finanziario e il modello gestionale di cui all'articolo 11, comma 3, della legge citata;
- d) il bacino tariffario è l'area nella quale un gestore preesistente applica una tariffa unica, intesa come l'applicazione di una singola articolazione tariffaria a ciascuna fascia di utenza;
- e) il livello medio di consumo domestico è definito nel modo seguente

$$CON_n = \frac{VFUD_n}{NUD_n}$$

dove:

CON_n è il livello medio di consumo domestico espresso in metri cubi e riferito all'anno n di applicazione del Metodo,

$VFUD_n$ è il volume fatturato all'utenza domestica, espresso in metri cubi, riportato nel piano in corrispondenza dell'anno n di applicazione del Metodo,

NUD_n è il numero di utenti domestici dell'Ambito Territoriale Ottimale, previsti nel piano in corrispondenza dell'anno n , e risulta dalla somma del numero di utenti del servizio idrico integrato e del numero di utenti del solo servizio di acquedotto;

- f) il livello di consumo rappresentativo è quello maggiore tra il livello medio di consumo domestico CON_n e il doppio del livello massimo di consumo domestico al quale si applica la tariffa agevolata nell'articolazione tariffaria approvata dall'Ambito;

- g) la tariffa unitaria media (L/mc) è la tariffa unitaria media dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione nel caso di utenza domestica del servizio idrico integrato, mentre corrisponde alla tariffa unitaria media del servizio di acquedotto nel caso di utenza domestica del solo servizio di acquedotto;

- h) l'indice di copertura è definito nel modo seguente

$$I = \frac{PB_0^1}{P_1^1} \times 100$$

dove:

I è l'indice di copertura riferito ad un determinato bacino tariffario,

PB_0^1 è la tariffa unitaria media (L/mc) corrisposta da un utente domestico in base all'articolazione tariffaria vigente nell'anno precedente a quello dell'applicazione del Metodo (pedice 0), in un determinato bacino tariffario, in corrispondenza del livello di consumo rappresentativo del primo anno (apice 1)

P_1^1 è la tariffa unitaria media (L/mc) stabilita nel piano riguardo al primo

anno di applicazione del Metodo (pedice 1), riferita alla fascia di utenza domestica e calcolata in corrispondenza al livello di consumo rappresentativo del primo anno (apice 1);

i) lo scostamento è definito nel modo seguente:

$$S_n = P_n'' - PB_0''$$

dove:

S_n è lo scostamento corrispondente all'anno n e riferito ad un determinato bacino tariffario,

P_n'' è la tariffa unitaria media stabilita nel piano e corrispondente all'anno n di applicazione del Metodo (pedice n), riferita alla fascia di utenza domestica e calcolata in corrispondenza al livello di consumo rappresentativo dell'anno n (apice n),

PB_0'' è la tariffa unitaria media (L/mc) corrisposta da un utente domestico in base all'articolazione tariffaria vigente nell'anno precedente a quello dell'applicazione del Metodo (pedice 0), in un determinato bacino tariffario, in corrispondenza del livello di consumo rappresentativo dell'anno n (apice n);

Articolo 2

Modalità e durata

1. L'articolazione territoriale transitoria della tariffa avviene per bacini tariffari, in termini compatibili con il conseguimento, da parte del gestore del servizio idrico integrato, dei ricavi previsti nel piano.
2. Se l'indice di copertura (I) calcolato in un determinato bacino tariffario ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera h), è superiore al 40%, l'articolazione territoriale transitoria della tariffa si conclude entro il terzo anno di applicazione del Metodo, corrispondente alla prima revisione tariffaria. Se tale indice di copertura è inferiore al 40%, l'articolazione territoriale transitoria della tariffa si conclude entro il sesto anno di applicazione del Metodo, corrispondente alla seconda revisione tariffaria.
3. In ogni caso, a partire dal settimo anno di applicazione del Metodo, in riferimento a ciascuna fascia di utenza, si applica la tariffa unica di Ambito.

Articolo 3

Limiti agli incrementi delle tariffe

1. Nel primo anno di applicazione del Metodo, se l'indice di copertura (I) calcolato in un determinato bacino tariffario ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera h), è superiore al 100%, la tariffa unitaria media applicata alla fascia di utenza domestica dal gestore preesistente nel bacino tariffario (PB_0^I), corrispondente al livello di consumo rappresentativo, non può subire incrementi superiori al tasso di inflazione programmato.
2. Nel primo anno di applicazione del Metodo, se l'indice di copertura calcolato in un determinato bacino tariffario (I) è inferiore al 100% e superiore all'80%, l'aumento della tariffa unitaria media applicata alla fascia di utenza domestica dal gestore preesistente nel bacino tariffario (PB_0^I), corrispondente al livello di consumo rappresentativo, non può

- essere superiore allo scostamento definito all'articolo 1, comma 1, lettera i), calcolato in riferimento al primo anno di applicazione del Metodo (S_1).
3. Nel primo anno di applicazione del Metodo, se l'indice di copertura calcolato in un determinato bacino tariffario (I) è inferiore all'80% e superiore al 40%, l'aumento della tariffa unitaria media, applicata alla fascia di utenza domestica dal gestore preesistente nel bacino tariffario (PB_0^i), corrispondente al livello di consumo rappresentativo, non può essere superiore al 20% dello scostamento definito all'articolo 1, comma 1, lettera i), calcolato in riferimento al terzo anno di applicazione del Metodo (S_3).
 4. Nel primo anno di applicazione del Metodo, se l'indice di copertura calcolato in un determinato bacino tariffario (I) è inferiore al 40%, l'aumento della tariffa unitaria media, applicata alla fascia di utenza domestica dal gestore preesistente nel bacino tariffario (PB_0^i) corrispondente al livello di consumo rappresentativo, non può essere superiore al 5% dello scostamento definito all'articolo 1, comma 1, lettera i), calcolato in riferimento al sesto anno di applicazione del Metodo (S_6).

Articolo 4

Controlli

1. L'Ambito approva le articolazioni tariffarie che permettono al gestore del servizio idrico integrato di raggiungere contemporaneamente gli obiettivi stabiliti nel piano e quelli propri dell'articolazione territoriale transitoria della tariffa. I dati utilizzati per i calcoli relativi all'articolazione territoriale transitoria della tariffa e le articolazioni tariffarie approvate dagli Ambiti sono inseriti nel piano e trasmessi al Comitato.

Relazione tecnica riguardante la Raccomandazione n. 1/2001**Introduzione**

Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (di seguito Comitato) ha acquisito ed elaborato i primi piani di ambito redatti in applicazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (di seguito legge n. 36/94). Il Comitato ha rilevato che in alcuni casi l'introduzione della riforma può comportare ampie variazioni alle tariffe applicate dai gestori preesistenti. In particolare, questo fenomeno è essenzialmente dovuto alla seguente successione di cause:

- La riforma tariffaria introdotta con il Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 1° agosto 1996, che ha approvato il Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento (di seguito Metodo), stabilisce un collegamento diretto tra la realizzazione degli investimenti previsti nel piano di ambito e le variazioni della tariffa reale media della gestione del servizio idrico integrato;
- Ciò crea la necessità di adottare una tariffa unica di Ambito Territoriale Ottimale (di seguito ATO), affinché ogni utente risulti in grado di associare le variazioni tariffarie all'attività di investimento svolta dal gestore per migliorare la qualità del servizio;
- L'adozione di una tariffa unica per tutto l'Ambito Territoriale Ottimale, intesa come l'applicazione di una singola articolazione tariffaria a ciascun diverso tipo di uso, si inserisce in contesti socio-economici caratterizzati da profonde diversità, anche in relazione alle modalità di gestione dei servizi idrici e ai metodi di computo della tariffa.

Il Comitato, in considerazione dei propri obiettivi istituzionali (articolo 1, comma 1, legge n. 36/94), ritiene necessario introdurre una disciplina tariffaria, integrativa e provvisoria, per contenere le conseguenze negative per l'utenza degli aspetti sopradescritti.

Gli argomenti trattati nella presente relazione sono i seguenti: la descrizione dei criteri di articolazione tariffaria previsti dalla legislazione nazionale; la descrizione del quadro normativo di riferimento in materia di articolazione territoriale della tariffa; l'illustrazione delle misure contenute nella Raccomandazione n.1/2000. La relazione si conclude con la presentazione di alcuni esempi di applicazione della nuova disciplina.

Criteri di articolazione tariffaria previsti dalla legislazione nazionale

La legislazione nazionale sui servizi idrici prevede i seguenti criteri di articolazione tariffaria:

*per fasce
di utenzadi utenza*

Consiste nell'adozione di una diversa tariffa in dipendenza degli usi della risorsa (ad esempio, domestici, industriali, agricoli, pubblici, eccetera). La disciplina giuridica di tale criterio tariffario deriva dall'articolo 13, comma 3, della legge n. 36/94, dall'articolo 7, comma 1, del Metodo, e dai provvedimenti CIP n. 45/74, n. 46/74 e n. 26/75.

territoriale

Consiste nella adozione di tariffe diverse in dipendenza della zona nella quale queste devono essere applicate (ad esempio, in riferimento alla medesima fascia di utenza e agli stessi livelli di consumo, può darsi che si adottino tariffe diverse in due aree contigue). Il quadro normativo di riferimento di tale criterio deriva dall'articolo 13, comma 3, della legge n. 36/94 e dall'articolo 7, comma 1, del Metodo.

*secondo categorie
di reddito*

Con riferimento alla fascia di utenza domestica, consiste nella adozione di tariffe differenziate in dipendenza del reddito degli utenti (ad esempio, l'adozione di una tariffa agevolata per gli utenti che dimostrano di avere un reddito inferiore ad una determinata soglia). Al riguardo, il riferimento normativo è rappresentato dall'articolo 13, comma 7, della legge n. 36/94.

tra comuni

Consiste nell'adozione di tariffe diverse nei Comuni che compongono l'Ambito Territoriale Ottimale, considerando anche gli investimenti, precedentemente effettuati in tali zone, che risultino utili ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato. Al riguardo, il riferimento normativo è rappresentato dall'articolo 13, comma 9, della legge n. 36/94.

*per livelli
di consumo*

Consiste nell'adozione di una tariffa unitaria (L/mc) diversa in dipendenza del livello di consumo effettuato dall'utente (ad esempio, la tariffa agevolata, la tariffa base, la tariffa relativa alle eccedenze). La disciplina giuridica di tale criterio tariffario deriva dai provvedimenti CIP n. 45/74, n. 46/74 e n. 26/75.

Infine, è necessario osservare che non tutti i criteri descritti hanno ricevuto una propria disciplina applicativa nella regolazione della tariffa dei servizi idrici. In particolare, il Metodo, che – in base all'articolo 13, comma 3, della legge n. 36/94 – è lo strumento per la definizione della tariffa di riferimento, ha richiamato solo l'articolazione tariffaria per fasce di utenza, territoriale e per livelli di consumo.

Il quadro normativo di riferimento in materia di articolazione territoriale

Come è stato osservato nel paragrafo 2, il quadro normativo di riferimento in materia di articolazione territoriale della tariffa è composto dall'articolo 13 della legge n. 36/94 e dall'articolo 7 del Metodo.

L'articolo 13, comma 3, della legge n. 36/94, come modificato dall'articolo 25, comma 4, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, statuisce tra l'altro che “[...] La tariffa di riferimento è articolata per fasce di utenza e territoriali, anche con riferimento a particolari situazioni idrogeologiche ed in funzione del contenimento del consumo”. Al riguardo, rileva anche il dispositivo normativo dell'articolo 13, comma 4, della legge citata, nel quale si afferma che “la tariffa di riferimento costituisce la base per la determinazione della tariffa nonché per orientare e graduare nel tempo gli adeguamenti tariffari derivanti dall'applicazione della presente legge”. Infine, deve essere citato l'articolo 7, comma 1, del Metodo, che recependo le indicazioni contenute nella legge, afferma: “Lo stesso Ambito provvede ad articolare la tariffa per fasce di utenza e territoriali, secondo quanto previsto dall'art. 13, comma 3, della legge n. 36 citata”.

Il quadro normativo di riferimento supporta il Comitato nell'introduzione dell'articolazione territoriale della tariffa di riferimento, intesa come dispositivo volto a graduare gli incrementi tariffari derivanti dalla legge n. 36/94.

Il Comitato è tuttavia consapevole che l'adozione di tale criterio di articolazione può comportare forme di sussidiazione tra bacini tariffari e tra fasce di utenza. Infatti, è stato conferito alla articolazione territoriale della tariffa il connotato della transitorietà, al fine di attivare, in tempi brevi, le proprietà desiderabili associate alla tariffa unica di Ambito, con particolare riferimento alla possibilità di consentire ai consumatori di associare le variazioni tariffarie alla realizzazione degli investimenti e ai miglioramenti di efficienza della gestione.

La disciplina contenuta nella Raccomandazione

In questo paragrafo saranno descritte le modalità di calcolo del livello di consumo rappresentativo, dell'indice di copertura (ad integrazione si riporta anche una tabella con gli intervalli di copertura) e dello scostamento. Si è scelto di descrivere la nuova disciplina introdotta dalla Raccomandazione n.1/2000 per mezzo di esemplificazioni numeriche.

Il livello di consumo rappresentativo

Il primo problema da risolvere consiste nella identificazione del livello di consumo rispetto al quale operare il calcolo. Al riguardo, la disciplina contenuta nella Raccomandazione n.1/2000 richiede il calcolo del livello di consumo rappresentativo, inteso come il maggior valore tra il livello medio di consumo (CON_n) e il doppio del livello di consumo massimo al quale si applica la tariffa agevolata del servizio idrico integrato.

A titolo di esempio, si ipotizzi che il volume fatturato all'utenza domestica nel primo anno di applicazione del Metodo ($VFUD_1$) sia pari a 65 milioni di metri cubi, mentre il numero di utenze domestiche (NUD_1) – nel primo anno di applicazione del Metodo – sia pari a 400.000.

Si considerino inoltre le ipotesi di articolazione tariffaria del servizio idrico integrato riportate nella Tabella 20 e nella Tabella 21.

TABELLA 20 – *Ipotesi 1) di articolazione di Ambito*

Nolo contatore	5.400 L
Tariffa agevolata (fino a 50 metri cubi)	1.000 L/mc
Tariffa base (da 50 a 150 metri cubi)	1.750 L/mc
Tariffa prima eccedenza (da 150 a 200 metri cubi)	2.500 L/mc
Tariffa seconda eccedenza (oltre 200 metri cubi)	3.300 L/mc

TABELLA 21 – *Ipotesi 2) di articolazione di Ambito*

Nolo contatore	5.400 L
Tariffa agevolata (fino a 100 metri cubi)	1.100 L/mc
Tariffa base (da 100 a 150 metri cubi)	1.750 L/mc
Tariffa prima eccedenza (da 150 a 200 metri cubi)	2.500 L/mc
Tariffa seconda eccedenza (oltre 200 metri cubi)	3.300 L/mc

In questo caso si ha:

- un livello medio di consumo pari a $CON_1 = \frac{VFUD_1}{NUD_1} = \frac{65.000.000}{400.000} = 162,5$;
- nell'ipotesi 1), un livello massimo di consumo al quale si applica la tariffa agevolata pari a 50 metri cubi, per cui il doppio di tale valore ammonta a 100 metri cubi;
- nell'ipotesi 2), un livello massimo di consumo al quale si applica la tariffa agevolata pari a 100 metri cubi, per cui il doppio di tale valore ammonta a 200 metri cubi.

Il livello di consumo rappresentativo, essendo il massimo dei due valori indicati, risulta pari a 162,5 metri cubi nell'ipotesi 1), e a 200 metri cubi nell'ipotesi 2).

Il Comitato ha adottato il concetto di livello di consumo rappresentativo per individuare, di volta in volta, il tipo di utente domestico meno tutelato dalla articolazione tariffaria adottata dall'Ambito. In particolare, nell'ipotesi 1), se si fosse considerato un livello di consumo pari al doppio del massimo livello a cui si applica la tariffa agevolata, i vincoli sugli incrementi tariffari sarebbero stati applicabili a consumi annuali pari a 100 metri cubi, valori sensibilmente inferiori alla media dei consumi dell'Ambito (pari a 162,5 metri cubi). Per altro verso, nell'ipotesi 2), se si fosse scelto di tutelare il livello medio di consumo, l'utente domestico tutelato dalla Raccomandazione era di fatto già ampiamente tutelato dall'articolazione tariffaria di Ambito, poiché più del 60% dei suoi consumi (100 metri cubi su 162,5) rientravano nell'applicazione della tariffa agevolata.

L'indice di copertura

Una volta determinato il livello di consumo rappresentativo è necessario individuare i bacini tariffari a cui si applica l'articolazione territoriale transitoria della tariffa. A tal fine, il Comitato ha scelto di impiegare l'indice di copertura. Tale valore è calcolato nel modo seguente:

$$I = \frac{PB_0^I}{P_1^I} \times 100$$

dove:

I è l'indice di copertura riferito ad un determinato bacino tariffario,

PB_0^I è la tariffa unitaria media (L/mc) corrisposta da un utente domestico in base all'articolazione tariffaria vigente nell'anno precedente a quello dell'applicazione del Metodo (pedice 0), in un determinato bacino tariffario, in corrispondenza del livello di consumo rappresentativo del primo anno (apice 1)

P_1^I è la tariffa unitaria media (L/mc) stabilita nel piano riguardo al primo anno di applicazione del Metodo (pedice 1), riferita alla fascia di utenza domestica e calcolata in corrispondenza al livello di consumo rappresentativo del primo anno (apice 1);

A titolo di esempio, si consideri un bacino tariffario che, nell'anno precedente a quello di applicazione del Metodo, ha la tariffa riportata nella Tabella 22 (i valori sono comprensivi del corrispettivo dovuto per l'acquedotto e per la fognatura, mentre non si applica quello relativo alla depurazione):

TABELLA 22 - *Bacino tariffario n. 1*

Nolo contatore	5.400 L
Tariffa agevolata (fino a 60 metri cubi)	600 L/mc
Tariffa base (da 60 a 100 metri cubi)	900 L/mc
Tariffa prima eccedenza (da 100 a 150 metri cubi)	1.200 L/mc
Tariffa seconda eccedenza (oltre 150 metri cubi)	1.800 L/mc

Nell'ipotesi 1), il livello di consumo rappresentativo relativo al primo anno di applicazione del Metodo è pari a 162,5 metri cubi. In questo caso, il calcolo di PB_0^1 relativo ad un utente domestico del servizio idrico integrato avviene nel modo seguente:

$$PB_0^1 = (5.400 + 60 \times 600 + 40 \times 900 + 50 \times 1.200 + 12,5 \times 1.800) / 162,5 = 984 \text{ L/mc.}$$

Analogamente, si ottiene un valore di P_1^1 pari a circa 1610 L/mc. Pertanto, l'indice di copertura relativo all'utenza domestica del servizio idrico integrato, collocata in tale bacino tariffario,

$$I = \frac{PB_0^1}{P_1^1} \times 100 = \frac{984}{1610} \times 100 \approx 61,12\%$$

Nell'ipotesi 2), il livello di consumo rappresentativo, relativo al primo anno di applicazione del Metodo, è pari a 200 metri cubi. In questo caso, l'indice di copertura relativo all'utenza domestica del servizio idrico integrato, collocata in tale bacino tariffario sarà il seguente:

$$I = \frac{PB_0^1}{P_1^1} \times 100 = \frac{1137}{1639} \times 100 \approx 69,37\%$$

Si consideri adesso il caso dell'utenza domestica del solo servizio di acquedotto. A titolo di esempio, si ipotizzi che la tariffa di fognatura e depurazione praticata dal gestore preesistente sia pari a 200 L/mc, mentre la tariffa del solo servizio di acquedotto prevista nel piano di Ambito corrisponda a quella riportata nella Tabella 23 nell'ipotesi 1), e a quella descritta dalla Tabella 24 nella ipotesi 2).

TABELLA 23 – Ipotesi 1a) di articolazione di Ambito

Nolo contatore	5.400 L
Tariffa agevolata (fino a 50 metri cubi)	330 L/mc
Tariffa base (da 50 a 150 metri cubi)	1.080 L/mc
Tariffa prima eccedenza (da 150 a 200 metri cubi)	1.830 L/mc
Tariffa seconda eccedenza (oltre 200 metri cubi)	2.630 L/mc

TABELLA 24 – Ipotesi 2a) di articolazione di Ambito

Nolo contatore	5.400 L
Tariffa agevolata (fino a 100 metri cubi)	430 L/mc
Tariffa base (da 100 a 150 metri cubi)	1.080 L/mc
Tariffa prima eccedenza (da 150 a 200 metri cubi)	1.830 L/mc
Tariffa seconda eccedenza (oltre 200 metri cubi)	2.630 L/mc

In questo caso si hanno i seguenti risultati:

- nell'ipotesi 1) si ha $I = \frac{784}{940} \times 100 \approx 83,40\%$

- nell'ipotesi 2) si ha $I = \frac{937}{969} \times 100 \approx 96,70\%$

Gli intervalli di copertura

Una volta che si è calcolato l'indice di copertura di ciascun bacino tariffario appartenente all'Ambito Territoriale Ottimale, è necessario collocarlo nel rispettivo intervallo di copertura. Questa operazione permette di determinare la durata di applicazione dell'articolazione territoriale transitoria e la variazione tariffaria massima consentita nel primo anno di applicazione del Metodo. In particolare, nella Raccomandazione si stabiliscono le seguenti condizioni:

TABELLA 25 – Intervalli di copertura e relativa disciplina

Intervalli di copertura	Durata articolazione territoriale transitoria	Variazione della tariffa nel primo anno di applicazione del Metodo (*)
Oltre 100%	Tre anni	Non superiore al tasso di inflazione programmato
Tra l'80% e il 100%	Tre anni	Non superiore allo scostamento calcolato in riferimento al primo anno di applicazione del Metodo (S_1)
Tra il 40% e l'80%	Tre anni	Non superiore al 20% dello scostamento calcolato in riferimento al terzo anno di applicazione del Metodo (S_3)
Fino al 40%	Sei anni	Non superiore al 5% dello scostamento calcolato in riferimento al terzo anno di applicazione del Metodo (S_6)

(*) Per il calcolo dello scostamento si veda la successiva sezione 4.4.

Con riferimento agli esempi mostrati nella precedente sezione 4.2, la Raccomandazione n.1/2000 dispone quanto segue:

- l'articolazione territoriale della tariffa ha termine entro il terzo anno di applicazione del Metodo;
- nel primo anno di applicazione del Metodo, la tariffa media unitaria delle gestioni preesistenti (984 L/mc nell'ipotesi 1) e 1137 L/mc nell'ipotesi 2)), applicata all'utenza del servizio idrico integrato, non può aumentare più del 20% dello scostamento calcolato in riferimento al terzo anno di applicazione del Metodo (S_3);
- nel primo anno di applicazione del Metodo, l'incremento della tariffa media unitaria riguardo agli utenti del solo servizio di acquedotto non può essere superiore allo scostamento calcolato in riferimento al primo anno di applicazione del Metodo.

Lo scostamento

Dopo aver collocato ciascun bacino tariffario nel rispettivo intervallo di copertura, ed aver quindi individuato a quali bacini risulta applicabile la disciplina dell'articolazione territoriale transitoria della tariffa, rimane da calcolare il valore del massimo incremento consentito per il primo anno di applicazione del Metodo. In via preliminare, si osservi che la scelta di introdurre un vincolo solo in relazione al primo anno di applicazione del Metodo, è dovuta essenzialmente ad un duplice ordine di motivi: lasciare agli Ambiti adeguati margini di discrezionalità in una materia estremamente complessa e delicata, rispetto alla quale hanno comunque manifestato la propria attenzione; adottare una Raccomandazione contenente disposizioni non particolarmente

complesse. Per quanto riguarda il calcolo del massimo incremento consentito il primo anno di applicazione del Metodo, nella Raccomandazione (articolo 3, commi 2, 3 e 4) si fa riferimento allo scostamento S_n , definito nel modo seguente:

$$S_n = P_n'' - PB_0''$$

dove:

S_n è lo scostamento corrispondente all'anno n e riferito ad un determinato bacino tariffario, P_n'' è la tariffa unitaria media stabilita nel piano e corrispondente all'anno n di applicazione del Metodo (pedice n), riferita alla fascia di utenza domestica e calcolata in corrispondenza al livello di consumo rappresentativo dell'anno n (apice n),

PB_0'' è la tariffa unitaria media (L/mc) corrisposta da un utente domestico in base all'articolazione tariffaria vigente nell'anno precedente a quello dell'applicazione del Metodo (pedice 0), in un determinato bacino tariffario, in corrispondenza del livello di consumo rappresentativo dell'anno n (apice n).

A titolo di esempio, si ipotizzi che nelle articolazioni di Ambito descritte in precedenza, l'incremento della tariffa unitaria media calcolata in riferimento al livello di consumo caratteristico sia pari a quello riportato nella successiva Tabella 26.

TABELLA 26 - Incrementi annuali della tariffa media unitaria

Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 6
4,46%	3,97%	3,72%	4,18%	3,57%

Si ipotizzi inoltre che il volume fatturato all'utenza domestica e il numero degli utenti domestici dell'Ambito rimangano costanti nei primi sei anni di applicazione del Metodo.

Nell'ipotesi 1) di articolazione di Ambito, si è visto che l'intervallo di copertura della tariffa del *Bacino tariffario n. 1* corrisponde a quello che va dal 40% all'80%, per cui lo scostamento rispetto al quale calcolare gli incrementi massimi della tariffa unitaria media del primo anno è quello riferito al terzo anno di applicazione del Metodo (articolo 3, comma 3, della Raccomandazione). In questo caso, il calcolo di S_3 è il seguente:

$$S_3 = P_3^3 - PB_0^3 \approx 1689 - 984 = 705 \text{ L/mc.}$$

Nel primo anno di applicazione del Metodo, la massima tariffa media unitaria applicabile nel *Bacino tariffario n. 1*, riferita ad un utente domestico del servizio idrico integrato, sarà calcolata nel modo seguente:

$$984 + (705 \times 20\%) = 1125 \text{ L/mc.}$$

Anche nell'ipotesi 2) di articolazione di Ambito, l'intervallo di copertura della tariffa del *Bacino tariffario n. 1* corrisponde a quello che va dal 40% all'80%, per cui lo scostamento rispetto al quale calcolare gli incrementi massimi della tariffa media unitaria del primo anno è quello riferito al terzo anno di applicazione del Metodo (articolo 3, comma 3, della Raccomandazione). In questo caso, il calcolo di S_3 è il seguente:

$$S_3 = P_3^3 - PB_0^3 \approx 1780 - 1137 = 643 \text{ L/mc.}$$

Nel primo anno di applicazione del Metodo, la massima tariffa media unitaria applicabile nel Bacino tariffario n. 1, riferita ad un utente domestico del servizio idrico integrato, sarà calcolata nel modo seguente

$$1137 + (643 \times 20\%) = 1266 \text{ L/mc.}$$

Il calcolo relativo alle utenze domestiche del solo servizio di acquedotto avviene in modo analogo a quello esemplificato riguardo al servizio idrico integrato, poiché l'unica differenza consiste nell'utilizzare la tariffa del solo servizio di acquedotto.

Sintesi della procedura di applicazione

Il procedimento necessario per l'applicazione delle disposizioni contenute nella Raccomandazione n.1/2000 può essere schematizzato nel modo seguente:

- computo del livello di consumo rappresentativo;
- computo della tariffa unitaria media in ciascun bacino tariffario, in riferimento al livello di consumo rappresentativo;
- determinazione della tariffa unitaria media in applicazione del Metodo per i primi sei anni di gestione del servizio idrico integrato;
- calcolo dell'indice di copertura in riferimento a ciascun bacino tariffario;
- individuazione degli incrementi massimi consentiti in ciascun bacino tariffario;
- calcolo della tariffa unitaria media relativa al primo anno di applicazione del Metodo, in ciascun bacino tariffario con indice di copertura inferiore al 100%;
- valutazione dei minori ricavi percepiti dal gestore nei bacini tariffari con indice di copertura inferiore al 100%, considerando il numero di utenti domestici presenti in tali bacini;
- individuazione di una articolazione tariffaria, eventualmente diversa da quella originariamente prevista dal piano di ambito, da applicare nei bacini tariffari con indice di copertura superiore al 100%:
 - nel caso in cui gli utenti da sussidiare siano in numero molto inferiore a quelli presenti nei bacini tariffari con indice di copertura superiore al 100%, la nuova articolazione tariffaria farà registrare solo piccole differenze rispetto a quella originariamente prevista per l'Ambito;
 - nella situazione opposta, è plausibile che meccanismi di sussidiazione tra fasce di utenza vengano impiegati al fine di integrare la sussidiazione tra bacini tariffari;
- verifica ex-ante della compensazione dei ricavi del gestore, confrontando la riduzione derivante dai bacini tariffari con indice di copertura inferiore al 100 % con gli eventuali maggiori ricavi inerenti ai bacini con indice superiore al 100%, nonché con gli eventuali maggiori ricavi ottenibili dalle articolazioni tariffarie applicate alle utenze non domestiche;
- nel caso di mancata compensazione, l'Ambito ha comunque la possibilità di utilizzare ex-ante due diversi strumenti:
 - l'aumento della percentuale di scostamento da far recuperare negli anni successivi al primo, in ciascun bacino tariffario con indice di copertura inferiore al 100%;
 - l'approvazione di altre articolazioni tariffarie, ponendo una maggiore attenzione ad evitare riduzioni tariffarie, piuttosto che ad imporre maggiori incrementi;
- in ogni caso, in sede di revisione triennale, l'Ambito opera una verifica ex-post dei ricavi del gestore, e ne tiene conto nella determinazione della nuova articolazione tariffaria.

Esempi di applicazione

Ad integrazione degli esempi forniti in precedenza, si illustrano i risultati di una semplice simulazione numerica su alcuni dati ipotetici.

Ulteriori finalità considerate dal Comitato

Le disposizioni contenute nella Raccomandazione n.1/2000 sono state delineate considerando anche la necessità di garantire una forte autonomia agli Ambiti in sede di applicazione della articolazione territoriale transitoria. Infatti, si tratta di regole – riferite alla sola fascia di utenza domestica – che pongono essenzialmente dei vincoli alla determinazione degli incrementi tariffari relativi al primo anno di applicazione del Metodo e alla durata massima del processo di convergenza, lasciando agli Ambiti la possibilità di utilizzare un mix di strumenti abbastanza ampio. L'impiego di tali strumenti deve comunque essere coniugato con l'obiettivo della tariffa unica di Ambito e con l'esigenza di tutelare i consumatori da incrementi tariffari eccessivi e ingiustificati. In ragione di ciò, il Comitato ritiene utile esplicitare le due finalità che ha considerato nel risolvere l'esempio riportato in questa relazione:

- ridurre al minimo indispensabile il numero di articolazioni tariffarie vigenti in un Ambito Territoriale Ottimale, con conseguenti effetti benefici in termini di
 - o Semplificazione della gestione del calcolo tariffario;
 - o Convergenza efficace e rapida alla tariffa unica di Ambito;
- smussare le variazioni tariffarie tra un anno e il successivo, al fine di ridurre la possibilità di eventuali incomprensioni con l'utenza;
- differire agli ultimi anni di applicazione della articolazione territoriale transitoria della tariffa gli incrementi più consistenti, al fine di permettere all'utenza di associarli ai primi effetti benefici della gestione integrata dei servizi idrici;
- terminare l'articolazione territoriale transitoria all'inizio del terzo anno di applicazione del Metodo se l'indice di copertura è superiore al 40%, o all'inizio del sesto anno di applicazione del Metodo se l'indice di copertura è inferiore al 40%, al fine di
 - semplificare la procedura di revisione tariffaria, che sarebbe resa notevolmente più incerta e complessa da una eventuale attesa riguardo ai dati di ricavo del gestore riferiti all'anno immediatamente precedente alla revisione;
 - minimizzare il periodo di tempo nel quale la tariffa unica di Ambito svolge una mera funzione di benchmark, giungendo ad esplicitare in tempi brevi il collegamento tra incrementi tariffari e miglioramento qualitativo del servizio conseguente all'attività di investimento.

Dati

Si ipotizzi che nell'Ambito considerato non si registrino variazioni nel livello di consumo rappresentativo e che gli incrementi annuali della tariffa unitaria media corrispondano a quelli riportati nella Tabella 26. Si assuma, inoltre, che tale Ambito contenga, oltre al *Bacino tariffario n. 1* ampiamente citato in precedenza, il *Bacino tariffario n. 5*, nel quale i servizi idrici sono erogati gratuitamente, ed altri tre bacini tariffari, la cui tariffa è riportata nella Tabella 27, nella Tabella 28 e nella Tabella 29.

TABELLA 27 – *Bacino tariffario n. 2*

Nolo contatore	5.400 L
Tariffa agevolata (fino a 50 metri cubi)	1.300 L/mc
Tariffa base (da 50 a 100 metri cubi)	1.900 L/mc
Tariffa prima eccedenza (da 100 a 150 metri cubi)	2.600 L/mc
Tariffa seconda eccedenza (oltre 150 metri cubi)	3.400 L/mc

TABELLA 28 – *Bacino tariffario n. 3*

Nolo contatore	5.400 L
Tariffa agevolata (fino a 50 metri cubi)	800 L/mc
Tariffa base (da 50 a 100 metri cubi)	1.400 L/mc
Tariffa prima eccedenza (da 100 a 150 metri cubi)	1.800 L/mc
Tariffa seconda eccedenza (oltre 150 metri cubi)	2.500 L/mc

TABELLA 29 – *Bacino tariffario n. 4*

Nolo contatore	0 L
Tariffa costante a metro cubo per qualsiasi livello di consumo	200 L/mc

Risultati

La Tabella 30 e la Tabella 31 contengono i risultati della simulazione condotta dal Comitato.

Si consideri ad esempio la Tabella 30 che, in riferimento alla ipotesi 1) di articolazione di Ambito, riporta – ordinati per colonne – i seguenti valori :

- la tariffa unitaria media in ciascun bacino tariffario (PB_0^1), riferita al livello di consumo rappresentativo (162,5 metri cubi all'anno);
- l'indice di copertura (I) calcolato in ciascun bacino tariffario;
- la percentuale massima di scostamento da applicare, nel primo anno di applicazione del Metodo, in ciascun bacino tariffario;
- la tariffa unitaria media di ciascun bacino tariffario, relativa al primo anno di applicazione del Metodo;
- la variazione percentuale annuale della tariffa unitaria media di ciascun bacino tariffario;
- la percentuale dello scostamento S_n .

Al fine di approfondire alcuni aspetti della articolazione territoriale transitoria della tariffa unitaria media, si descriverà in dettaglio la Tabella 30 con riferimento a ciascun bacino tariffario.

In relazione al *Bacino tariffario n. 1*, i calcoli relativi alla determinazione della massima tariffa unitaria media inerente al primo anno di applicazione del Metodo sono già stati diffusamente descritti in precedenza. Riguardo al secondo anno, si osservi che la percentuale di scostamento che viene inserita in tariffa raggiunge il 30%, dando luogo ad un incremento della tariffa unitaria media pari al 20,17%. Nel terzo anno, al fine di applicare in tale bacino la tariffa unica di Ambito, si è inserito in tariffa la metà dello scostamento, dando luogo ad un incremento del 27,98%. Si osservi che la Raccomandazione n.1/2000 non contiene disposizioni riguardo agli incrementi tariffari del secondo e del terzo anno di applicazione della articolazione territoriale transitoria della tariffa, per cui ciascun Ambito è autonomo nella scelta di valori di incremento diversi da quelli indicati, pur rimando fermo il vincolo di durata espresso dall'articolo 2, commi 2 e 3, della citata Raccomandazione.

In relazione al *Bacino tariffario n. 2*, si osservi che l'indice di copertura è superiore al 100% (129%). In questo caso, l'articolo 3, comma 1, della Raccomandazione in oggetto, afferma che

non vi possono essere incrementi della tariffa unitaria media superiori al tasso di inflazione programmato. Tuttavia, nell'intento coniugare l'esigenza della compensazione dei ricavi del gestore con l'obiettivo della minimizzazione del numero di articolazioni tariffarie vigenti nell'Ambito e con la necessità di smussare le variazioni tariffarie negli anni, si è scelto di adottare in questo bacino tariffario da subito la tariffa di Ambito prevista per il terzo anno di applicazione del Metodo. Il mantenimento del livello tariffario preesistente, eventualmente aumentato del tasso di inflazione, avrebbe garantito maggiormente il gestore sotto il profilo dei ricavi, generando peraltro oneri di amministrazione connessi ad una struttura tariffaria complessa e parcellizzata per bacini tariffari e una scarsa tutela dell'utenza collocata in tale bacino. Per altro verso, l'applicazione immediata della tariffa di Ambito, avrebbe dato scarse garanzie al gestore riguardo al conseguimento dei ricavi stabiliti nel piano, a meno che l'Ambito non si fosse orientato ad adottare una articolazione tariffaria più favorevole per il gestore riguardo a fasce di utenza non domestiche, integrando la sussidiazione tra bacini tariffari con quella tra fasce di utenza.

Nel *Bacino tariffario n. 3* si è applicato il massimo incremento ammesso dalla Raccomandazione, in modo da poter impiegare la tariffa unitaria media di Ambito a partire dal primo anno di applicazione del Metodo. Questa soluzione permette di ridurre il numero di articolazioni tariffarie presenti nell'Ambito, eliminando l'esigenza di sussidi per tale bacino tariffario.

Nei *Bacini tariffari n. 4 e n. 5* si sono forniti esempi di erogazione pressoché gratuita dei servizi idrici. Il Comitato ha inserito questi esempi nella presente relazione in quanto ha motivo di ritenere che in alcuni Ambiti, collocati per lo più nelle regioni meridionali, sia abbastanza frequente l'abitudine dei gestori pubblici locali, soprattutto in alcuni piccoli centri urbani, di erogare gratuitamente o quasi i servizi idrici. A queste situazioni si applicano le disposizioni dell'articolo 2, riguardo alla durata, e dell'articolo 3, comma 4, riguardo al limite di incremento della tariffa unitaria media.

Per quanto riguarda la Tabella 31 – riferita all'ipotesi 2) di articolazione di Ambito, con livello di consumo rappresentativo pari a 200 metri cubi all'anno – è necessario osservare quanto segue:

- nei *Bacini tariffari n. 1, n. 2, n. 4 e n. 5*, valgono le stesse considerazioni effettuate riguardo alla Tabella 30;
- nel *Bacino tariffario n. 3*, si è scelto di applicare dal primo anno la tariffa prevista dal piano di ambito, sebbene le disposizioni della Raccomandazione in oggetto lasciano la possibilità all'Ambito di incrementare la tariffa unitaria media della gestione preesistente del tasso di inflazione programmato, a costo di mantenere la validità di una ulteriore articolazione tariffaria. Quest'ultima scelta potrebbe avere motivazioni plausibili nel caso in cui il *Bacino tariffario n. 3* fosse particolarmente ampio di termini di utenti del servizio. Inoltre, se il *Bacino tariffario n. 2* contenesse pochi utenti, potrebbe risultare preferibile adottare anche per quest'ultimo bacino l'articolazione tariffaria approvata dall'Ambito per il *Bacino tariffario n. 3*, riducendo così il numero di articolazioni tariffarie vigenti.

Tabella 30 - Evoluzione delle tariffe nell'ipotesi 1)

	Tariffa unitaria media	Indice di copertura	Quota scostamento %	Tariffa unitaria media del primo anno	Incremento annuale %	Quota scostamento %	Tariffa unitaria media del secondo anno	Incremento annuale %	Quota scostamento %	Tariffa unitaria media del terzo anno	Incremento annuale %	Quota scostamento %	Tariffa unitaria media del quarto anno	Incremento annuale %	Quota scostamento %	Tariffa unitaria media del quinto anno	Incremento annuale %	Quota scostamento %	Tariffa unitaria media del sesto anno	Incremento annuale %
Bacino tariffario n.1	984	61%	20%	1137	15,54%	30%	1366	20,17%	50%	1748	27,98%	0%	1813	3,72%	0%	1889	4,18%	0%	1957	3,57%
Bacino tariffario n.2	2079	129%	0%	1748	-15,90%	0%	1748	0,00%	0%	1748	0,00%	0%	1813	3,72%	0%	1889	4,18%	0%	1957	3,57%
Bacino tariffario n.3	1456	90%	0%	1610	10,58%	0%	1682	4,46%	0%	1748	3,97%	0%	1813	3,72%	0%	1889	4,18%	0%	1957	3,57%
Bacino tariffario n.4	200	12%	5%	288	43,92%	10%	464	61,03%	15%	727	56,85%	20%	1078	48,33%	25%	1518	40,73%	25%	1957	28,94%
Bacino tariffario n.5	0	0%	5%	98	-	10%	294	200,00%	15%	587	100,00%	20%	978	66,67%	25%	1468	50,00%	25%	1957	33,33%
Tariffa unitaria media in applicazione del Metodo				1610			1682	4,46%		1748	3,97%		1813	3,72%		1889	4,18%		1957	3,57%

Tabella 31 - Evoluzione delle tariffe nell'ipotesi 2)

	Tariffa unitaria media	Indice di copertura	Quota scostamento %	Tariffa unitaria media del primo anno	Incremento annuale %	Quota scostamento %	Tariffa unitaria media del secondo anno	Incremento annuale %	Quota scostamento %	Tariffa unitaria media del terzo anno	Incremento annuale %	Quota scostamento %	Tariffa unitaria media del quarto anno	Incremento annuale %	Quota scostamento %	Tariffa unitaria media del quinto anno	Incremento annuale %	Quota scostamento %	Tariffa unitaria media del sesto anno	Incremento annuale %
Bacino tariffario n.1	1137	69%	20%	1266	11,31%	30%	1458	15,24%	50%	1780	22,04%	0%	1846	3,72%	0%	1923	4,18%	0%	1992	3,57%
Bacino tariffario n.2	2347	143%	0%	1780	-24,16%	0%	1780	0,00%	0%	1780	0,00%	0%	1846	3,72%	0%	1923	4,18%	0%	1992	3,57%
Bacino tariffario n.3	1652	101%	0%	1639	-0,79%	0%	1712	4,46%	0%	1780	3,97%	0%	1846	3,72%	0%	1923	4,18%	0%	1992	3,57%
Bacino tariffario n.4	200	12%	5%	290	44,80%	10%	469	61,88%	15%	738	57,34%	20%	1096	48,59%	25%	1544	40,88%	25%	1992	29,02%
Bacino tariffario n.5	0	0%	5%	100	-	10%	299	200,00%	15%	598	100,00%	20%	996	66,67%	25%	1494	50,00%	25%	1992	33,33%
Tariffa unitaria media in applicazione del Metodo				1639			1712	4,46%		1780	3,97%		1846	3,72%		1923	4,18%		1992	3,57%

Delibera n. 6 del 28 marzo 2001 "Regolamento attività ispettiva"**REGOLAMENTO ATTIVITA' ISPETTIVA****ART. 1***Ambito di applicazione*

- 1) Il presente regolamento disciplina le modalità di svolgimento dei procedimenti d'ispezione relativi alle attività di cui all'art. 21 della legge istitutiva.
- 2) L'attività istruttoria è esercitata dalla Segreteria, fatto salvo quanto disposto dai commi 2 e 3 dell'art. 4.

ART. 2*Definizioni*

- 1) Nel presente regolamento l'espressione:
 - a) "legge istitutiva" designa la legge 5 gennaio 1994, n. 36;
 - b) "Comitato" designa il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche istituito a norma dell'articolo 21 della legge istitutiva;
 - c) "Componenti" designa il Presidente o uno dei membri del Comitato;
 - d) "Segreteria" designa la Segreteria Tecnica prevista dall'art. 21 della legge istitutiva;
 - e) "Osservatorio" designa l'Osservatorio dei servizi idrici previsto dall'art. 22 della legge istitutiva.
 - f) "attività" designa l'attività ispettiva.

ART. 3*Attività conoscitiva*

- 1) Il Comitato su segnalazione della Segreteria, dell'Osservatorio o di un suo componente, può promuovere un'attività conoscitiva al fine di verificare se sussistano le condizioni per gli interventi di competenza. Al termine di detta attività il Comitato delibera l'archiviazione o lo svolgimento di ispezione.

ART. 4*Inizio delle attività*

- 1) Lo schema di delibera di svolgimento d'ispezione indica l'oggetto del procedimento, il responsabile del medesimo, il termine entro il quale l'ispezione deve essere conclusa, il soggetto, qualora diverso dalla Segreteria, chiamato a condurre l'ispezione, l'ufficio in cui i soggetti legittimati ai sensi degli artt. 7 e 9 della legge n. 241/1990 potranno prendere visione degli atti.
- 2) La Segreteria da immediata comunicazione degli elementi contenuti nella delibera di svolgimento d'ispezione, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed ai proponenti la denuncia o segnalazione stessa.
- 3) Qualora il numero dei soggetti interessati al procedimento sia rilevante, la Segreteria può decidere di rendere noti gli elementi della delibera d'ispezione, mediante le forme di pubblicità ritenute di volta in volta più idonee.

ART. 5*Svolgimento delle attività*

- 1) La Segreteria, nello svolgimento delle attività, può richiedere:
 - a) documenti, informazioni e chiarimenti;

- b) procedere ad ispezione nelle sedi dei soggetti interessati;
- c) proporre al Comitato l'audizione dei soggetti interessati;
- 2) Nel caso di richieste di documenti, informazioni e chiarimenti che debbano essere estesi a più entità ed organismi, il Comitato ne individua l'oggetto e stabilisce i criteri ai quali occorre attenersi nell'istruttoria.
- 3) Il Comitato può avvalersi dell'Osservatorio per disporre perizie ed analisi economiche e statistiche ed avvalersi di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante a i fini dell'istruttoria. La consultazione di esperti può essere attuata anche per mezzo di audizioni da parte del Comitato e della Segreteria.
- 4) In qualsiasi fase del procedimento i soggetti interessati hanno facoltà di presentare osservazioni e memorie e di farsi assistere da consulenti di propria fiducia. Inoltre, in qualsiasi fase del procedimento, i soggetti ispezionati hanno la facoltà di chiedere di essere ascoltati dal Comitato o dall'organo chiamato a condurre l'ispezione. L'audizione dovrà tenersi entro quindici giorni dalla richiesta.
- 5) Il Comitato può sentire anche gli altri soggetti che abbiano preso parte al procedimento e ne facciano adeguata richiesta.
- 6) Il Comitato può sentire i soggetti convocati per l'audizione separatamente o congiuntamente, salvaguardando l'interesse alla riservatezza in base alla normativa vigente.
- 7) Dell'audizione è redatto processo verbale contenente le principali dichiarazioni rilasciate dalle parti.
- 8) Dell'attività svolta nell'istruttoria verrà dato conto con apposita relazione al Comitato.

ART. 6

Risultato delle attività

- 1) La Segreteria, o il diverso soggetto incaricato dell'ispezione, riferisce al Comitato gli elementi accertati nel corso dell'attività istruttoria.
- 2) Il Comitato, valutati i suddetti elementi, dispone l'archiviazione ovvero autorizza l'invio della comunicazione delle risultanze istruttorie ai soggetti interessati, specificando il termine di chiusura dell'istruttoria che deve scadere almeno trenta giorni dopo la comunicazione.
- 3) La comunicazione delle risultanze dell'istruttoria può essere effettuata mediante le stesse forme di pubblicità adottate per la comunicazione di cui al comma 5 dell'art. 3, tenendo conto delle esigenze di tutela della riservatezza in base alla vigente normativa.
- 4) I soggetti di cui al comma 2 hanno diritto di essere sentiti dal Comitato con le stesse modalità di cui al comma 4 dell'art. 5, nonché di presentare memorie scritte e documenti.

ART. 7

Deliberazioni

- 1) Completata l'istruttoria il Comitato adotta il provvedimento finale di archiviazione, ovvero di segnalazione alle autorità competenti ovvero ancora di predisposizione dinanzi agli organismi giurisdizionali competenti dell'azione avverso gli atti posti in essere in violazione della legge istitutiva, nonché dell'eventuale azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e di risarcimento dei danni a tutela dei diritti degli utenti.

ART. 8

Pubblicità

- 1) Dell'approvazione del presente regolamento è data notizia mediante pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e sul sito internet del Comitato.