

## PREMESSA

Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche - composto di sette membri nominati per cinque anni e non rinnovabili, quattro designati a livello centrale e tre dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome - è stato istituito dalla legge di riforma del servizio idrico (legge 5 gennaio 1994, n.36) con il seguente compito: vigilare sull'attuazione della riforma e sulla successiva gestione del servizio al fine di garantire l'osservanza dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, la regolare determinazione e il regolare adeguamento delle tariffe e la tutela dell'interesse degli utenti. La citata legge prescrive anche al Comitato di presentare annualmente al Parlamento una "Relazione sullo stato dei servizi idrici".

Come nelle precedenti edizioni, nel presente documento il Comitato, oltre ad illustrare lo stato dei servizi idrici e lo stato di avanzamento della riforma, rende conto della propria attività e mette a disposizione del legislatore e degli operatori alcune riflessioni sui problemi del settore.

Il resoconto dell'attività deve quest'anno registrare la mancata realizzazione di vari impegni annunciati nella Relazione dello scorso anno, in particolare per quanto riguarda le indagini presso gli operatori del settore e la predisposizione di procedure e documenti tipo adatti ad agevolare l'attuazione della riforma. Soprattutto è preoccupante il ritardo accumulato nell'analisi dei Piani d'ambito e quindi nel controllo delle tariffe del servizio.

Tale situazione, di cui il Comitato ritiene doveroso informare il Parlamento, si spiega con le carenze dei due uffici di supporto previsti dagli artt. 21 e 22 della legge 36/94 e di cui un successivo DPCM ha stabilito dettagliatamente la composizione, per un totale di 43 addetti: l'Osservatorio dei servizi idrici non è ancora funzionante e la Segreteria tecnica, ricostituita con pochi ma validi elementi dopo il passaggio dal Ministero dei LLPP a quello dell'Ambiente e della tutela del territorio, è stata del tutto azzerata per alcuni mesi e funziona ora con un organico pressoché simbolico, ben lontano da quello previsto dal pertinente DPCM.

Nonostante i gravi problemi organizzativi, il Comitato spera di essere riuscito a fornire con la presente Relazione un utile strumento di conoscenza ed è grato a quanti hanno contribuito a realizzarla. In particolare ringrazia gli enti e uffici che hanno fornito preziose informazioni: il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'INEA, l'ISTAT, la SMAT S.p.A. e la Sogesid S.p.A.

## 0 Sintesi della relazione\*

### 0.1 Il contesto fisico e macroeconomico

#### *La risorsa*

L'uso idropotabile in Italia rappresenta il 19% del complessivo prelievo idrico nazionale e può contare su un'abbondante dotazione media di risorsa. Secondo la ricerca ISTAT su dati 1999, infatti, l'acqua erogata dal sistema acquedottistico, che serve il 96% della popolazione nazionale, è di 303 litri/abitante/giorno, con un massimo di 323 nel Nord ovest e un minimo di 214 nel Meridione. Tranne la Puglia, che ha una dotazione media di 157 l/ab/g, il dato regionale è altrove sempre superiore a 200. Pur togliendo gli usi produttivi e le altre utenze non domestiche, si è a livelli più che rassicuranti.

Il problema è che la buona dotazione media nasconde significative irregolarità nel servizio, che al 2002 risultavano interessare ancora il 27,7 % delle famiglie nel Mezzogiorno.

E' ancora vivo, poi, il ricordo della drammatica siccità che nell'estate 2002 ha colpito la Puglia, la Basilicata, la Sicilia e la Sardegna, a causa di una serie di inverni siccitosi che avevano ridotto ad un minimo storico il volume accumulato negli invasi da cui dipendeva in modo ancora determinante il rifornimento idropotabile in tali regioni. Per fortuna, l'elevata piovosità dei due ultimi inverni ha riequilibrato il volume invasato e consente per ora di escludere gravi problemi di rifornimento nell'estate in corso.

#### *Quadro di sintesi delle principali grandezze macroeconomiche del settore dei servizi idrici*

La stima delle principali grandezze macroeconomiche del settore dei servizi idrici si basa sull'elaborazione di informazioni provenienti da fonti differenti.

In estrema sintesi, nel 2001 i costi del servizio hanno sfiorato i 4 miliardi di euro, due terzi dei quali sostenuti per la fornitura dei servizi di acquedotto e solo per un terzo per i servizi di fognatura e depurazione.

Nel corso del periodo 1998-2001, la crescita complessiva dei costi è stata pari al 14,8%, corrispondente ad una variazione annua del 4,7%. Nello specifico la crescita dei costi è risultata più sensibile nel settore dell'acquedotto (15,5% nel periodo considerato) rispetto alla fognatura e depurazione (13,6%).

L'occupazione del settore ammonta a oltre 63.300 addetti il 64% dei quali (40.671) risulta impiegato nei servizi di acquedotto e il 36% (22.704) in quelli di fognatura e depurazione. Le dimensioni in termini di addetti dell'industria idrica sono assimilabili a quelle di due dei tradizionali settori di specializzazione della manifattura italiana, il tessile (65.100 addetti) e la maglieria (61.000), e nel settore dei servizi le sue dimensioni superano quelle del settore della pubblicità (52.300).

Il confronto intercensuario 1996-2001 mette in evidenza una considerevole dinamica positiva dell'occupazione. Complessivamente la crescita ammonta a circa 8.300 unità, pari al 15%, ovvero un tasso di crescita medio del 2,8% annuo.

---

\* Abbreviazioni: Art.113: Art.113 D.L.gs. 267/2000 (Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali); ATO: ambito territoriale ottimale; AATO: Autorità (o Agenzia) dell'ATO; Comitato: Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche; s.i.i.: servizio idrico integrato.

La crescita occupazionale è risultata particolarmente consistente nei servizi di acquedotto, con un tasso medio di incremento annuo pari al 4%, mentre è stata più lenta nei servizi di fognatura e depurazione (circa l'1% annuo).

L'andamento degli investimenti pubblici, nel periodo compreso tra il 1993 ed il 2001, prosegue lungo il trend decrescente che li caratterizza sin dalla seconda metà degli anni ottanta. Inoltre, in tale periodo, diminuisce fortemente la loro incidenza sul totale degli investimenti in opere pubbliche che passa dal 10% del 1993 al 6% del 2001.

Per quanto riguarda la destinazione settoriale delle risorse investite, il comparto che ne assorbe la quota maggiore rimane la fognatura, seguita dall'adduzione e distribuzione e dalla depurazione.

La concentrazione geografica degli investimenti, infine, continua a favorire le regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest, evidenziando, almeno a giudicare dalle cifre in nostro possesso, una certa mancanza di attenzione ai bisogni infrastrutturali delle regioni meridionali.

#### *La situazione delle infrastrutture*

Non esistono nuove ricerche del Comitato sul tema rispetto a quella illustrata nella Relazione al Parlamento dell'anno scorso, di cui si espongono in sintesi i risultati. In aggiunta si riportano i dati sulle gestioni trasmessi dall'ISTAT in seno al censimento sui servizi idrici, che l'ente cura con cadenza decennale ("Sistema delle indagini sulle acque", anno di riferimento 1999).

Al termine del 2002 il Comitato di Vigilanza ha avuto la possibilità di esaminare la documentazione trasmessa da 52 Autorità di ambito, che nell'insieme coprono il 60% della popolazione italiana, in merito alle ricognizioni sulle infrastrutture dei servizi idrici.

La *copertura del servizio di acquedotto*, rapportato alla popolazione residente, risulta generalmente superiore al 90% con un valore medio ponderato pari al 96%.

Il valore medio della *dotazione idrica pro capite* risulta di 297 l/ab/g (molto vicino a quello, sopra ricordato, di 303 l/ab/g rilevato a livello censuario dall'ISTAT con riferimento al 1999), con significativa variabilità tra i diversi ATO. Valori inferiori a 200 l/ab/g si riscontrano nel 16% dei 52 ATO considerati, mentre per un 54% sono compresi tra i 200 ed i 300 l/ab/g e per il restante 30% sono superiori a 300 l/ab/g.

Il valore medio delle *perdite in rete* risulta pari al 42% del volume approvvigionato. Considerato che in talune situazioni le perdite apparenti possono essere rilevanti, sembra lecito ritenere che le perdite reali siano alquanto inferiori rispetto a quelle denunciate nelle ricognizioni.

L'*età media* delle condotte di adduzione evidenzia valori compresi tra 12 e 50 anni. Il valore totale riferito a tutti gli ATO considerati si attesta sui 32 anni. L'età media delle reti di distribuzione si attesta sui 30 anni con valori compresi tra i 12 e i 49 anni.

Il *grado di copertura del servizio fognario* negli ambiti presi in esame si attesta mediamente intorno all'84% della popolazione residente. Valori superiori al 90% si riscontrano in 18 ambiti.

La *tipologia prevalente* delle reti fognarie censite è di tipo misto, riscontrata nel 72% delle situazioni esaminate, con percentuali superiori all'80% in 19 ambiti. La lunghezza percentuale delle reti nere corrisponde al 22% del totale, mentre quella riservata alle sole acque meteoriche è limitata al 9%.

Il livello di copertura del servizio di depurazione dell'acqua ad usi civili corrisponde ad un valore medio del 73%.

Dalle ricognizioni eseguite emerge la proliferazione di piccoli impianti che corrispondono a circa l'80% delle 7000 unità censite. Il raffronto con la situazione reale porta a ritenere che non tutti gli impianti rilevati siano funzionanti ed adeguati alla vigente normativa.

L'età media degli impianti censiti corrisponde a 16 anni, periodo in cui iniziano a manifestarsi fabbisogni di rinnovo e di adeguamento tecnologico, in particolare per le opere elettromeccaniche.

Le gestioni dei servizi idrici attivi in Italia nel 1999 (dati ISTAT) sono 7.822. Tra questi sono inclusi, sia i gestori dell'intero ciclo dei servizi idrici, dalla captazione alla depurazione delle acque, sia i gestori che operano limitatamente ad alcune fasi (acquedotto, rete di distribuzione, fognatura e depurazione delle acque reflue). Si evidenzia quindi una forte frammentazione nella gestione dei servizi idrici.

In merito alla forma giuridica si rileva che nel 1999 le gestioni sono così ripartite: 82,6% gestioni dirette in economia, 6,7% consorzi, 2,7% società per azioni, 1,4% aziende speciali, 0,7% enti pubblici e 5,9% altri soggetti, fra cui rientrano altre forme societarie come s.r.l., s.a.s. e gestori di acquedotti rurali.

## **0.2 Stato di attuazione della legge 36/94**

Come noto, la legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche" ha lo scopo di riorganizzare il sistema dei servizi idrici in Italia, stabilendo una netta separazione di ruoli tra l'attività di indirizzo e controllo e quella più propriamente gestionale.

Per superare la frammentazione che caratterizza l'organizzazione e la gestione dei servizi, la legge ha previsto l'integrazione *territoriale* (con la costituzione di ambiti territoriali ottimali - ATO) e l'integrazione *funzionale* delle diverse attività del ciclo dell'acqua nel servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura e depurazione).

Le Autorità di ATO portano a termine le ricognizioni delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione; successivamente definiscono il Piano per l'adeguamento delle infrastrutture e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio; procedono, infine, all'affidamento del servizio idrico integrato al gestore, di cui devono controllare, poi, l'attività per verificarne la corrispondenza agli obiettivi e ai livelli di servizio stabiliti nel Piano d'ambito e nella convenzione di gestione.

Sono passati dieci anni dall'entrata in vigore della legge 36/94 e la riforma non è ancora completata. Negli ultimi anni, però, si è assistito ad un notevole avanzamento del processo, sia al livello iniziale (insediamento degli ATO) che agli stadi successivi. Una forte accelerazione si è poi manifestata con l'approvazione della Legge 448/2001 (Finanziaria 2002). Tra i fattori di spinta vi è senz'altro anche l'accesso ai finanziamenti dell'Unione Europea previsti dai Quadri Comunitari di Sostegno (QCS), accesso condizionato al procedere della riforma prevista dalla L.36/94.

Attualmente, su 91 ATO previsti ne sono insediati 87, con oltre 54 milioni di abitanti, pari al 97% della popolazione italiana. Le ricognizioni sono terminate in 81 ambiti, corrispondenti all'89% del totale degli ATO. Più di tre quarti degli ATO insediati (61) sono nella fase intermedia della riforma, avendo redatto o già approvato il Piano d'ambito. Infine, 38 ATO hanno proceduto, con varie scadenze temporali, all'affidamento della gestione del s.i.i.

E' lecito dire che si cominciano a intravedere nel Paese il realizzarsi della riforma e i suoi primi effetti sull'organizzazione dei servizi.

### **0.3 Investimenti e tariffe nei Piani d'ambito**

In tema di investimenti e tariffe nei Piani d'ambito, si rileva *in primis* che la popolazione interessata dai 41 Piani esaminati è circa il 45% di quella nazionale (25.796.031 abitanti), con un numero complessivo di comuni coinvolti nell'attività di programmazione pari a 3.544, e che le caratteristiche medie di un ambito consistono nel ricomprendere 81 comuni, avere una superficie di 3.333 kmq ed una popolazione di poco superiore ai seicentomila abitanti. La domanda prevista nel primo anno di gestione del servizio idrico integrato risulta pari a circa 2,2 miliardi di mc ed è destinata a crescere del 9,9% nei primi cinque anni di affidamento.

Il quadro sintetico degli investimenti totali effettuati nei tre servizi porta ad evidenziare un fabbisogno complessivo in riferimento ai 41 Piani esaminati pari a circa 22,98 miliardi di €, con un investimento complessivo pro capite di € 891,18. La durata media dei Piani è di 25,6 anni, sicché l'investimento pro capite annuo ammonta a € 34,85, di cui 15,70 € per acquedotti, 11,75 € per fognatura, 6,88 € per depurazione, 0,52 € per altri investimenti, tutti valori sostanzialmente in linea con quelli diffusi in precedenti occasioni dal Comitato.

Se si estrapola a livello nazionale, si ottengono 51,06 miliardi di euro di investimento totale nell'arco di circa 26 anni, pari a 1,96 miliardi su base annua, di cui circa il 45% per acquedotti e il 55% per fognature e depuratori.

Per quanto riguarda poi il modello gestionale, i valori dei costi operativi di progetto in termini unitari, rapportati cioè al volume che si prevede di erogare, presentano a livello nazionale un andamento decrescente, dagli 83 centesimi al metro cubo del primo anno, ai 72 del decimo anno, con ciò confermando — almeno nelle previsioni — i miglioramenti di efficienza conseguibili attraverso l'adozione della riforma. Per altro verso, si deve anche segnalare che il confronto espresso in termini pro capite dà luogo ad una previsione di crescita dei costi. Riguardo alla componente più significativa di tali oneri, si rileva che l'incidenza dei costi del personale risulta mediamente pari a 38,1% al primo anno, per raggiungere il massimo al decimo anno al 39,7% e decrescere poi al 39,3% al ventesimo. In relazione ai canoni, che anche a seguito delle recenti modifiche del quadro normativo di riferimento appaiono un tema strettamente connesso a quello del modello gestionale, i Piani esaminati presentano in media un valore in termini assoluti di poco superiore a 14 milioni di € per ambito, che a seguito di una dinamica temporale improntata alla progressiva riduzione degli stessi, conduce al ventesimo anno ad un valore medio di poco superiore agli 11 milioni di €, con una riduzione di circa il 20%.

Per quanto riguarda i valori della tariffa, la media dei Piani studiati ammonta a circa 0,92 €/mc per la tariffa media ponderata preesistente, che passa a 0,96 €/mc quale tariffa reale media del primo anno di affidamento, per poi crescere fino al quindicesimo anno, raggiungendo un valore pari a 1,36 €/mc, in corrispondenza del quale si stabilizza fino al termine dei venti anni considerati. Rispetto al valore della tariffa media ponderata preesistente, si tratta di una crescita di circa il 47,8% in termini reali, mentre rispetto alla tariffa del primo anno l'incremento ammonta approssimativamente al 42%. Considerando invece la differenza percentuale della tariffa prevista per il primo anno rispetto alla tariffa media ponderata preesistente, pari al 4,3%, si rileva che nel complesso il vincolo definito dall'articolo 5 del Metodo normalizzato appare

soddisfatto, essendo la soglia minima dell'incremento massimo ammissibile inizialmente pari al 7,5%. La crescita dei valori tariffari, sia pur mitigata nella sua reale entità da previsioni fortemente ottimistiche sui volumi erogati, appare sicuramente spiegata dalla necessità di far fronte ad un ammontare di investimenti particolarmente impegnativo, a fronte di una sostanziale stabilità dei valori riguardanti i costi operativi, o ad un'attesa riduzione di quelli riferiti ai canoni.

#### *La sostenibilità delle tariffe*

Relativamente alla tariffe, di cui si è appena vista la dinamica attesa, è possibile formulare alcune considerazioni sugli effetti della riforma sugli utenti, misurando la sostenibilità delle tariffe stesse attraverso l'incidenza della spesa per il servizio idrico sul reddito medio, individuale e familiare, nonché sulla spesa a livello familiare nella media generale e nel gruppo più debole della popolazione (primo percentile).

La sostenibilità della spesa per servizi idrici calcolata sul reddito medio pro-capite peggiora rispetto a quella delle gestioni preesistenti ma si può considerare ancora molto buona se confrontata con quella degli altri paesi dell'OECD.

La sostenibilità delle tariffe calcolata sulla spesa media e sulla spesa del primo gruppo percentile presenta ancora valori inferiori a quelli dei maggiori paesi dell'OECD. I valori più elevati di incidenza, e quindi i valori peggiori della sostenibilità, si ottengono per le famiglie con redditi al di sotto della soglia di povertà relativa e a quelli sotto la soglia di povertà assoluta.

Se si guarda la dinamica delle tariffe nel tempo, e si tiene quindi conto degli investimenti previsti dai Piani d'ambito, che devono finanziare la sostenibilità, pur peggiorando si rimane ancora entro i valori dell'OECD.

Solo quando si guarda alla numerosità delle famiglie le cose si fanno più preoccupanti. Le famiglie al di sotto della povertà relativa e della povertà assoluta, che rappresentano rispettivamente 7.948.000 (il 13,9% della popolazione) e 2.937.000 (il 5,1% della popolazione) persone, vedono la sostenibilità peggiorare in proporzione alla propria composizione fino a valori allarmanti e tali da far supporre fenomeni di disagio quali l'autolimitazione del consumo e l'indebitamento.

Tuttavia sarebbe sufficiente applicare un'articolazione tariffaria con fasce di consumo per componenti il nucleo familiare, per vedere la sostenibilità di queste famiglie dai redditi più bassi, scendere a livelli analoghi a quelli dell'OECD.

### **0.4 Affidamento e gestione del servizio**

#### *Modalità degli affidamenti effettuati*

Gli ATO che hanno affidato il servizio idrico integrato in un anno sono passati da 25 a 38 (su un totale di 87 ATO insediati e 91 previsti). Essi coprono 28,6 milioni di abitanti, pari al 51% della popolazione nazionale.

In ben 25 di questi 38 è stata scelta la formula del partenariato pubblico-privato, affidando il servizio ad una S.p.A. mista.

Dei 13 ATO restanti, 12 hanno optato per un affidamento a S.p.A. pubblica e solo l'ATO di Frosinone ha aggiudicato anni fa il servizio sulla base di una gara.

#### *Il sistema di Governance adottato in alcune società del s.i.i.*

La prevalenza degli affidamenti a società miste rende importante conoscere meglio questa forma, sostanzialmente nuova, di gestione.

Nella Relazione al Parlamento dell'anno scorso il Comitato ha presentato un'analisi su alcuni bandi ad evidenza pubblica per la scelta del partner privato in società miste di gestione del servizio idrico integrato. I bandi di gara offrono anche l'occasione per alcuni approfondimenti sulle innovazioni normative di allora, quali il D.M. 22 novembre 2001 e l'articolo 35 della legge 448/2001. E' emersa una netta discrepanza tra i criteri adottati nella gara per il socio rispetto ai criteri per l'affidamento del servizio formulati nel D.M. 22 novembre 2001: una differenza che si traduce in una minore efficacia delle procedure descritte rispetto a quella prevista dal citato D.M. nel perseguimento dell'obiettivo della tutela dell'utenza.

In questa sede si prosegue la ricerca, affrontando il tema altrettanto importante delle regole di *governance* adottate dagli azionisti per il governo e la gestione della società miste. L'esame concerne gli statuti e i patti parasociali di nove società che operano nei servizi idrici, di cui sette riguardano affidamenti diretti effettuati dalle Autorità d'ambito per la gestione del servizio idrico integrato e due sono a dimensione regionale e si occupano della gestione del servizio di approvvigionamento e grande adduzione.

Dall'analisi effettuata emerge che tracciare uno schema di *governance* è complesso, perché spesso nelle società miste criteri discrezionali di valutazione dei risultati prendono il posto del mercato. La ragione sta nella circostanza che, a differenza delle società aperte quotate, i soggetti economici portatori di interessi sono diversi: i politici, i dirigenti delle aziende, i cittadini-utenti.

Uno degli aspetti più rilevanti della *governance* delineata dagli statuti è sicuramente la limitazione del potere dell'azionista di maggioranza. E' evidente che questi, volendo mantenere la maggioranza assoluta del capitale e nel frattempo coinvolgere i privati nella gestione e nel capitale di rischio, ha pensato che una limitazione del proprio potere avrebbe incentivato sufficientemente i soci privati ad investire nella società. Le stesse regole per l'indicazione dell'Amministratore delegato, che lo assegnano prevalentemente al socio privato di minoranza, confermano questa intenzione. Tuttavia il centro delle decisioni rimane, in quasi tutti i casi, il Consiglio d'Amministrazione.

L'analisi comparativa svolta consente poi di individuare nuove problematiche che potrebbero influire sulla regolazione del servizio idrico integrato.

Un primo approfondimento potrebbe consentire di verificare l'eventuale adozione dei codici di autodisciplina e la scelta che queste società hanno operato rispetto alla riforma del diritto societario. In particolare sarebbe interessante verificare quale opzione è stata effettuata dalle società fra i diversi sistemi di gestione e controllo previsti dalla riforma (il sistema tradizionale, il sistema dualistico alla tedesca o il sistema monistico di impronta anglosassone) e, in questo contesto, provare a delineare quale schema di *governance*, tra questi appena enucleati, sia preferibile per la gestione di società miste.

Un secondo approfondimento, che è suggerito dall'analisi degli statuti e dei patti delle società miste, riguarda l'adeguatezza di questi schemi di *governance* rispetto ai processi di parziale privatizzazione cui rispondono le società miste. Questi aspetti sono, infatti, influenzati dal contesto di regolazione previsto dalla riforma dei servizi idrici. Secondo questo schema, i comuni, che in queste società costituiscono la quota del capitale pubblico, sono anche i soggetti preposti alla regolazione della tariffa e della qualità dei servizi.

Una nuova *governance* delle società miste potrebbe, in questo contesto, facilitare l'assolvimento da parte dei comuni di questo duplice ruolo, delimitando l'azione del socio pubblico dentro la società mista verso un ruolo più legato al controllo delle