

Tabella 15- Legislazione regionale attuativa della legge 36/94.

Regioni	Atti assunti	Forma associativa prevista	N° ambiti previsti	Ente coordinatore	Salvaguardia (art. 9, c.4, L.36/94)
Piemonte	l.r. 29/01/1997 n. 13 + D.G.R. 21/04/1997 n. 36-18438 + D.G.R. 24/11/1997 n. 31-23227 + D.G.R. 07/06/1999 n. 47-27538	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 + l.r. 12/12/2003 n. 26	Convenzione	12	Da definire	Prevista
Trentino A.A.	NL	-	-	-	-
Veneto	l.r. 27/03/1998 n. 5 + D.G.R. 12/02/1999 n. 388 + D.G.R. 21/03/2000 n. 1067	Cons. /Conv.	8	Provincia con più abitanti	Prev. max 4 anni
Friuli V.Giulia	D.G.R. 09/04/98 n. 1045 + D.G.R. 16/01/2004 n.74	Non definita	4	Non previsto	Non prevista
Liguria	l.r. 16/08/1995 n. 43 + D.C.R. 43/1997 + l.r. 15/05/1998 n. 17 + D.G.R. 1736/98	Cons. /Conv.	4	Provincia	Prevista
Emilia Romagna	l.r. 13/08/1999 n. 25 + l.r. 28/01/03 n.1	Cons. /Conv.	9	Provincia	Prevista
Toscana	l.r. 21/07/95 n. 81 + l.r. 04/04/97 n. 26 + D.C.R. 08/02/2000 n. 53 + l.r. 08/03/2000 n. 21	Consorzio	6	Comune con più abitanti	Prev. max 3 anni
Umbria	l. r. 05/12/1997 n. 43 + D.G.R. 05/08/1998 n. 4724	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 + D.G.R. 02/08/1996 n. 6729 + D.G.R. 04/11/1997 n. 6924 + l.r. 09/07/98 n. 26 + l.r. 04/11/1999 n. 31	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 + l.r. 21/05/2002 n. 7	Consorzio*	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 + D.G.R. 07/09/1998 n. 4388	Cons. /Conv.	5	Provincia	Prevista
Sicilia	l.r. 27/04/1999 n. 10 + D.P.G.R. 16/05/00 n. 114 + D.Pres. 07/08/2001 + D.P.G.R. 29/01/02 n.16	Cons. /Conv.	9	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			91		

N.L.= Non Legiferato

l.r.= legge regionale

D.G.R.= Deliberazione di Giunta Regionale

D.C.R.= Deliberazione del Consiglio regionale

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

* La l.r. 21/05/2002 n. 7 ha così modificato la previsione originaria dettata dalla l.r. 06/09/1999 n. 28 che parlava di convenzione.

2.2 Gli ATO insediati

Gli 87 ATO insediati sono distribuiti su tutte le diciannove regioni interessate dalla riforma: le difformità che caratterizzavano nord, centro e sud a livello di insediamento si sono praticamente annullate (Tabella 16). La popolazione residente negli ATO corrisponde a circa il 97% della popolazione complessiva (rispetto al 49% del 2000) mentre i Comuni associati in ATO insediati sono 7.393, pari al 95% dei 7.763 Comuni del nostro Paese (non vengono considerati i Comuni del Trentino Alto Adige).

Per quanto riguarda la forma associativa dei Comuni che compongono gli ATO, in coerenza con le rispettive leggi regionali, 41 ATO hanno scelto la forma del consorzio e 46 hanno scelto quella della convenzione. In linea generale si può dire che al nord prevale la forma associativa della convenzione (scelta da tutti gli ATO in Lombardia, Piemonte e Liguria); nel centro Italia è stato preferito il consorzio (dove tale forma riguarda tutti gli ATO della Toscana, dell'Umbria e delle Marche); al sud la scelta varia perché in alcune regioni (Basilicata, Lazio, Calabria) prevale la convenzione, mentre in altre (Abruzzo e Campania) si è preferito la forma associativa alternativa.

L'ambito più popoloso è l'ATO Unico Puglia, con oltre 4 milioni di abitanti ricadenti nel proprio territorio, mentre quello più piccolo è l'ATO Valle del Chiampo in Veneto, con poco più di 50.000 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.

Tabella 16 - Popolazione con ATO insediati

Regione	Popolazione (Istat 2001)	Con ATO insediati	
		Popolazione (Istat 2001)	%
Piemonte	4.213.389	3.711.309	88%
Valle d'Aosta	119.548	119.548	100%
Lombardia	9.036.210	9.036.210	100%
Trentino A.A. NL	940.654	-	-
Veneto	4.527.694	4.445.570*	98%
Friuli V. G.	1.183.764	136.491	12%
Liguria	1.571.783	1.571.783	100%
Emilia Romagna	3.983.346	3.983.346	100%
Toscana	3.497.806	3.497.806	100%
Umbria	825.826	825.826	100%
Marche	1.470.581	1.470.581	100%
Lazio	5.112.413	5.112.413	100%
Abruzzo	1.262.392	1.262.392	100%
Molise	320.601	320.601	100%
Campania	5.701.931	5.701.931	100%
Puglia	4.019.566	4.019.566	100%
Basilicata	597.768	597.768	100%
Calabria	2.011.466	2.011.466	100%
Sicilia	4.968.991	4.968.991	100%
Sardegna	1.631.880	1.631.880	100%
Totale	56.997.609	54.425.478	97%

NL: Non Legiferato

* Nell'ATO Veneto Orientale 11 comuni confinanti con il Friuli Venezia Giulia, originariamente appartenenti all'ATO (secondo quanto disposto dalla l.r.), sono stati, successivamente, tolti (con delibera della giunta regionale) in attesa che venga creato un ambito interregionale. Al momento, quindi, non risultano insediati.

L'attuazione della riforma in alcune regioni ha incontrato qualche complicazione.

In Friuli Venezia Giulia l'unico atto di parziale recepimento della legge 36/94 è una Delibera della Giunta regionale che ha individuato gli ambiti territoriali ottimali; allo stato è in discussione un disegno di legge regionale che recepisca in un testo organico le disposizioni in materia di risorse idriche. Nelle more della legislazione l'ATO Orientale Goriziano ha stipulato nel 1999 una Convenzione di cooperazione per la gestione del servizio idrico integrato e sta procedendo alla redazione di un Piano d'ambito dopo aver concluso le ricognizioni. Negli altri ambiti le province adempiono alle funzioni dell'ATO e hanno redatto i piani stralcio.

In Valle d'Aosta la legge regionale ha creato un unico ATO e ha attribuito al "B.I.M. Dora Baltea" - Consorzio dei 74 Comuni del Bacino Imbrifero Montano, costituito già nel 1955 - funzioni corrispondenti a quelle di Autorità di ambito. Lo stesso B.I.M. ha il compito di valutare le attività di ricognizione e di redigere il Piano d'ambito secondo un percorso prestabilito dalla Giunta regionale. Il B.I.M. coordina e indirizza l'attività dei Comuni che a loro volta organizzano l'erogazione del servizio singolarmente o in forma associata con altri Comuni, creando "sotto ambiti" omogenei dal punto di vista territoriale o per settore specialistico.

In Puglia il Commissario Delegato per l'Emergenza Ambientale nella Regione Puglia ha insediato l'ATO Unico. Ha predisposto e approvato il Piano d'ambito e adottato lo schema di convenzione che regola i rapporti con il gestore.

In Sardegna, dove fino allo scorso anno era il Commissario Governativo per l'Emergenza Idrica che aveva assunto le funzioni dell'Autorità d'ambito ed aveva provveduto ad approvare il Piano d'ambito, è stata finalmente costituita l'Autorità con Delibera dell'Assemblea del 25 settembre 2003. Il Commissario Governativo, comunque, aveva già individuato, con ordinanza, la società per azioni che sarà gestore unico del servizio idrico integrato.

In Molise l'unico ambito previsto è stato, finalmente, costituito il 10 settembre 2003 mediante convenzione tra i 136 Comuni che ne fanno parte.

Infine, merita una segnalazione il tentativo di creare il primo ambito interregionale ad opera delle Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia. L'esigenza nasce da una realtà territoriale, coincidente all'incirca con il bacino del Lemene, in cui operano due consorzi interregionali che captano l'acqua nel territorio friuliano e la distribuiscono, successivamente, parte nel territorio della Regione Friuli Venezia Giulia e parte nel territorio della Regione Veneto.

Con deliberazione della Giunta Regionale del Veneto del 2000 sono stati, quindi, esclusi "per la definizione dell'ATO Interregionale Livenza-Tagliamento" undici comuni dall'ATO Veneto Orientale (Meduna di Livenza, Annone Veneto, Cinto Caomaggiore, Concordia Sagittaria, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Portogruaro, Pramaggiore, San Michele al Tagliamento, San Stino di Livenza e Teglio Veneto), in attesa dell'approvazione da parte della Regione Friuli Venezia Giulia della legge sul servizio idrico integrato.

2.3 Stato d'avanzamento delle attività degli ambiti

2.3.1 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.

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 (è questo il caso delle Regioni Piemonte e Marche).

In altri casi, particolari disposizioni legislative (Legge 341/1995, art.10) hanno consentito all'allora Ministero dei Lavori Pubblici (le cui competenze sono state ripartite fra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio), d'intesa con le Regioni e gli Enti Locali, di avvalersi di Sogesid S.p.A., società interamente controllata dal Ministero del Tesoro e costituita ai sensi del D. Lgs. 96/93⁴, per definire e approntare programmi di ricognizione per il Sud Italia dove, infatti, alcune ricognizioni sono state terminate anche prima dell'insediamento dei rispettivi ATO.

Dalla Tabella 17 emerge che, a livello nazionale, sono 81 le ricognizioni terminate. Sui 91 ATO previsti, l'89% ha completato le ricognizioni, il 2% le ha in corso e solo il 9% non le ha ancora avviate. Tali percentuali si distribuiscono diversamente secondo le aree geografiche: nel Nord Italia il 18% degli ATO non ha ancora avviato la ricognizione mentre l'80% l'ha terminata; nel Centro, invece, la situazione è diversa poiché tutti gli ATO hanno concluso l'attività (100%). Nel Sud, infine, si registra il 96% delle ricognizioni terminate (questo perché nella Regione Puglia, che l'anno scorso risultava aver completato tale fase — svolta, a suo tempo, da Sogesid — l'attività di ricognizione è stata nuovamente intrapresa dall'ATO dopo il suo insediamento).

Gli 81 ambiti che hanno completato le ricognizioni coprono più di 49 milioni della popolazione, mentre in quelli in cui le ricognizioni sono in corso vivono circa 4 milioni di italiani.

⁴ Il citato decreto autorizzava il Commissario liquidatore della cessata Cassa per il Mezzogiorno a costituire una società per azioni, alla quale affidare in regime di concessione la gestione degli impianti idrici già detenuti dalla stessa Cassa.

Tabella 17 - Stato di avanzamento delle ricognizioni per Regione

Regione	ATO previsti		ATO con ricognizione non avviata			ATO con ricognizione in corso			ATO con ricognizione terminata		
	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)
Piemonte	6	4.213.389	0	0	0%	0	0	0%	6	4.213.389	100%
Val d'Aosta	1	119.548	1	119.548	100%	0	0	0%	0	0	0%
Lombardia	12	9.036.210	1	812.477	9%	0	0	0%	11	8.223.733	91%
Trentino Alto Adige	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	4.527.694	0	0	0%	0	0	0%	8	4.527.694	100%
Friuli Venezia Giulia	4	1.183.764	4	1.183.764	100%	0	0	0%	0	0	0%
Liguria	4	1.571.783	0	0	0%	0	0	0%	4	1.571.783	100%
Emilia Romagna	9	3.983.346	2	622.414	16%	1	272.676	7%	6	3.088.256	78%
Toscana	6	3.497.806	0	0	0%	0	0	0%	6	3.497.806	100%
Umbria	3	825.826	0	0	0%	0	0	0%	3	825.826	100%
Marche	5	1.470.581	0	0	0%	0	0	0%	5	1.470.581	100%
Lazio	5	5.112.413	0	0	0%	0	0	0%	5	5.112.413	100%
Abruzzo	6	1.262.392	0	0	0%	0	0	0%	6	1.262.392	100%
Molise	1	320.601	0	0	0%	0	0	0%	1	320.601	100%
Campania	4	5.701.931	0	0	0%	0	0	0%	4	5.701.931	100%
Puglia*	1	4.019.566	0	0	0%	1*	4.019.566	100%	0	0	0%
Basilicata	1	597.768	0	0	0%	0	0	0%	1	597.768	100%
Calabria	5	2.011.466	0	0	0%	0	0	0%	5	2.011.466	100%
Sicilia	9	4.968.991	0	0	0%	0	0	0%	9	4.968.991	100%
Sardegna	1	1.631.880	0	0	0%	0	0	0%	1	1.631.880	100%
TOTALE	91	56.056.955	8	2.738.203	5%	2	4.292.242	8%	81	49.026.510	87%
nord	44	24.635.734	8	2.738.203	11%	1	272.676	1%	35	21.624.855	88%
centro	19	10.906.626	0	0	0%	0	0	0%	19	10.906.626	100%
sud	28	20.514.595	0	0	0%	1	4.019.566	20%	27	16.495.029	80%

NL: Non Legiferato

* Nella Regione Puglia, che l'anno scorso risultava aver completato tale fase (svolta, a suo tempo, da Sogesid) l'attività di ricognizione è stata nuovamente intrapresa dall'ATO dopo il suo insediamento

2.3.2 I Piani d'ambito e la scelta della forma di gestione

In totale risultano 61 Piani approvati, dall'Assemblea nel caso di ATO-consorzio o in Conferenza dei Sindaci nel caso di ATO-convenzione, e altri 9 già redatti. Le Regioni che hanno completato l'iter procedurale sono la Toscana, l'Umbria, l'Abruzzo, la Campania, la Puglia, la Basilicata, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna, tutte con il 100% degli ATO che hanno approvato il Piano (Tabella 18).

Oltre all'attività di ricognizione e di predisposizione del Piano, l'ATO ha l'importante compito istituzionale di affidare il servizio idrico integrato.

Nella Tabella 19 sono riportate le forme di affidamento prescelte dagli ATO.

Risulta evidente che circa la metà degli ambiti insediati ha optato per l'affidamento diretto ad una Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Nei 38 ambiti che hanno completato il processo, giungendo all'affidamento del servizio idrico integrato, l'affidamento è andato a favore di Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale (fatta eccezione per l'ATO 5 Lazio Meridionale - Frosinone che ha effettuato la gara *ex art. 20 L.36/94*). Gli ATO che hanno così completato il percorso della riforma costituiscono, con circa 28 milioni di abitanti, il 51% della popolazione italiana (Tabella 20).

Nella Tabella 21 si riportano i dati presentati in formato di tavola riepilogativa sinottica per Regione.

Tabella 18 - Stato di avanzamento dei Piani d'ambito per Regione

Regione	ATO previsti		ATO insediati		ATO con Piano redatto			ATO con Piano approvato					
	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)			
Piemonte	6	4.213.389	5	3.711.309	0	0	0%	4	3.154.979	75%			
Val d'Aosta	1	119.548	1	119.548	0	0	0%	0	0	0%			
Lombardia	12	9.036.210	12	9.036.210	3	1.663.422	18%	0	0	0%			
Trentino AA (NL)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Veneto*	8	4.527.694	8	4.445.570*	2	1.134.244	26%	6	3.311.326	74%			
Friuli Venezia Giulia	4	1.183.764	1	136.491	0	0	0%	0	0	0%			
Liguria	4	1.571.783	4	1.571.783	1	272.528	17%	3	1.299.255	83%			
Emilia Romagna	9	3.983.346	9	3.983.346	1	392.976	10%	4	2.347.433	59%			
Toscana	6	3.497.806	6	3.497.806	0	0	0%	6	3.497.806	100%			
Umbria	3	825.826	3	825.826	0	0	0%	3	825.826	100%			
Marche	5	1.470.581	5	1.470.581	1	329.641	22%	4	1.140.940	78%			
Lazio	5	5.112.413	5	5.112.413	1	296.344	6%	4	4.816.069	94%			
Abruzzo	6	1.262.392	6	1.262.392	0	0	0%	6	1.262.392	100%			
Molise	1	320.601	1	320.601	0	0	0%	0	0	0%			
Campania	4	5.701.931	4	5.701.931	0	0	0%	4	5.701.931	100%			
Puglia	1	4.019.566	1	4.019.566	0	0	0%	1	4.019.566	100%			
Basilicata	1	597.768	1	597.768	0	0	0%	1	597.768	100%			
Calabria	5	2.011.466	5	2.011.466	0	0	0%	5	2.011.466	100%			
Sicilia	9	4.968.991	9	4.968.991	0	0	0%	9	4.968.991	100%			
Sardegna	1	1.631.880	1	1.631.880	0	0	0%	1	1.631.880	100%			
Totale Italia	91	56.056.955	87	96%	54.425.478	9	10%	4.089.155	7%	61	67%	40.587.628	72%
Totale Nord	44	24.635.734	40	91%	23.004.257	7	16%	3.463.170	14%	17	39%	10.112.993	41%
Totale Centro	19	10.906.626	19	100%	10.906.626	2	11%	625.985	6%	17	89%	10.280.641	94%
Totale Sud	28	20.514.595	28	100%	20.514.595	0	0%	0	0%	27	96%	20.193.994	98%

N.L. : Non Legiferato

* Nell'ATO Veneto Orientale 11 comuni confinanti con il Friuli Venezia Giulia, originariamente appartenenti all'ATO (secondo quanto disposto dalla l.r.), sono stati, successivamente, tolti (con delibera della giunta regionale) in attesa che venga creato un ambito interregionale. Al momento, quindi, non risultano insediati.

Tabella 19 - Forme di gestione prescelte

	ATO previsti		ATO insediati		Scelta della forma di concessione			Scelta dell'affidamento diretto			Forma di affidamento non definita					
Regione	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	ATO (n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)	ATO (n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)	ATO (n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)			
Piemonte	6	4.213.389	5	3.711.309	0	0	0%	3	2.718.257	65%	3	1.495.132	35%			
Valle d'Aosta	1	119.548	1	119.548	0	0	0%	0	0	0%	1	119.548	100%			
Lombardia	12	9.036.210	12	9.036.210	0	0	0%	4	5.790.256	64%	8	3.245.954	36%			
Trentino A. A.	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Veneto	8	4.527.694	8	4.445.570*	0	0	0%	5	1.855.029	42%	3	2.590.541	58%			
Friuli V. Giulia	4	1.183.764	1	136.491	0	0	0%	0	0	0%	4	1.183.764	100%			
Liguria	4	1.571.783	4	1.571.783	0	0	0%	1	878.082	56%	3	693.701	44%			
Emilia Romagna	9	3.983.346	9	3.983.346	1	358.542	9%	2	1.187.901	30%	6	2.436.903	61%			
Toscana	6	3.497.806	6	3.497.806	0	0	0%	6	3.497.806	100%	0	0	0%			
Umbria	3	825.826	3	825.826	0	0	0%	3	825.826	100%	0	0	0%			
Marche	5	1.470.581	5	1.470.581	0	0	0%	4	1.119.367	76%	1	351.214	24%			
Lazio	5	5.112.413	5	5.112.413	1	471.593	9%	4	4.640.820	91%	0	0	0%			
Abruzzo	6	1.262.392	6	1.262.392	0	0	0%	6	1.262.392	100%	0	0	0%			
Molise	1	320.601	1	320.601	0	0	0%	0	0	0%	1	320.601	100%			
Campania	4	5.701.931	4	5.701.931	0	0	0%	2	2.241.525	39%	2	3.460.406	61%			
Puglia	1	4.019.566	1	4.019.566	0	0	0%	1	4.019.566	100%	0	0	0%			
Basilicata	1	597.768	1	597.768	0	0	0%	1	597.768	100%	0	0	0%			
Calabria	5	2.011.466	5	2.011.466	4	1.277.669	64%	1	733.797	36%	0	0	0%			
Sicilia	9	4.968.991	9	4.968.991	5	2.993.696	60%	3	1.527.242	31%	1	448.053	9%			
Sardegna	1	1.631.880	1	1.631.880	0	0	0%	0	0	0%	1	1.631.880	100%			
Totale Italia	91	56.056.955	87	54.425.478	11	12%	5.101.500	9%	46	51%	32.895.634	59%	34	37%	17.977.697	32%
Totale Nord	44	24.635.734	40	23.004.257	1	2%	358.542	1%	15	34%	12.429.525	50%	28	64%	11.765.543	48%
Totale Centro	19	10.906.626	19	10.906.626	1	5%	471.593	4%	17	89%	10.083.819	92%	1	5%	351.214	3%
Totale Sud	28	20.514.595	28	20.514.595	9	32%	4.271.365	21%	14	50%	10.382.290	51%	5	18%	5.860.940	29%

NL: Non Legiferato

* Nell'ATO Veneto Orientale 11 comuni confinanti con il Friuli Venezia Giulia, originariamente appartenenti all'ATO (secondo quanto disposto dalla l.r.), sono stati, successivamente, tolti (con delibera della giunta regionale) in attesa che venga creato un ambito interregionale. Al momento, quindi, non risultano insediati.

** La legge regionale dell'Emilia Romagna consente un affidamento transitorio (come quello effettuato dall'ATO Rimini) diverso da quello previsto dalla L.36/94 per il servizio idrico integrato

*** Nella Regione Puglia l'affidamento è stato adottato con D. Lgs 11 maggio 1999, n.141, del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale nella regione Puglia, che ha anche provveduto a trasformare l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in società per azioni (A.Q.P. S.p.A.).

Tabella 20 - Affidamenti effettuati per Regione

Regione	ATO previsti		ATO insediati		Affidamenti effettuati		
	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	(n°)	Popolazione (Istat 2001)	ATO (n°)	Popolazione (Istat 2001)	Popolazione (%)
Piemonte	6	4.213.389	5	3.711.309	3	2.718.257	65%
Valle d'Aosta	1	119.548	1	119.548	0	0	0%
Lombardia	12	9.036.210	12	9.036.210	4	5.790.256	64%
Trentino A. A.	NL	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	4.527.694	8	4.445.570*	2	258.106	6%
Friuli V. Giulia	4	1.183.764	1	136.491	0	0	0%
Liguria	4	1.571.783	4	1.571.783	1	878.082	56%
Emilia Romagna**	9	3.983.346	9	3.983.346	1**	272.676	7%
Toscana	6	3.497.806	6	3.497.806	5	2.983.339	85%
Umbria	3	825.826	3	825.826	3	825.826	100%
Marche	5	1.470.581	5	1.470.581	4	1.119.367	76%
Lazio	5	5.112.413	5	5.112.413	4	4.942.034	97%
Abruzzo	6	1.262.392	6	1.262.392	6	1.262.392	100%
Molise	1	320.601	1	320.601	0	0	0%
Campania	4	5.701.931	4	5.701.931	2	2.241.525	39%
Puglia***	1	4.019.566	1	4.019.566	1***	4.019.566	100%
Basilicata	1	597.768	1	597.768	1	597.768	100%
Calabria	5	2.011.466	5	2.011.466	1	733.797	36%
Sicilia	9	4.968.991	9	4.968.991	0	0	0%
Sardegna	1	1.631.880	1	1.631.880	0	0	0%
Totale Italia	91	56.056.955	87	54.425.478	38	28.642.991	51%
Totale Nord	44	24.635.734	40	23.004.257	11	9.917.377	40%
Totale Centro	19	10.906.626	19	10.906.626	16	9.870.566	91%
Totale Sud	28	20.514.595	28	20.514.595	11	8.855.048	43%

NL: Non Legiferato

* Nell'ATO Veneto Orientale 11 comuni confinanti con il Friuli Venezia Giulia, originariamente appartenenti all'ATO (secondo quanto disposto dalla l.r.), sono stati, successivamente, tolti (con delibera della giunta regionale) in attesa che venga creato un ambito interregionale. Al momento, quindi, non risultano insediati.

** La legge regionale dell'Emilia Romagna consente un affidamento transitorio (come quello effettuato dall'ATO Rimini) diverso da quello previsto dalla L.36/94 per il servizio idrico integrato

*** Nella Regione Puglia l'affidamento è stato adottato con D. Lgs 11 maggio 1999, n.141, del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale nella regione Puglia, che ha anche provveduto a trasformare l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in società per azioni (A.Q.P. S.p.A.).

Tabella 21 - 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	5	0	0	6	0	4	0	3	3	3
Valle d'Aosta	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Lombardia	12	12	1	0	11	3	0	0	4	8	4
Trentino Alto Adige	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	8	0	0	8	2	6	0	5	3	2
Friuli Venezia Giulia	4	1	4	0	0	0	0	0	0	4	0
Liguria	4	4	0	0	4	1	3	0	1	3	1
Emilia Romagna	9	9	2	1	6	1	4	1	2	6	1*
Toscana	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	5
Umbria	3	3	0	0	3	0	3	0	3	0	3
Marche	5	5	0	0	5	1	4	0	4	1	4
Lazio	5	5	0	0	5	1	4	1	4	0	4
Abruzzo	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	6
Molise	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0
Campania	4	4	0	0	4	0	4	0	2	2	2
Puglia	1	1	0	1**	0	0	1	0	1	0	1***
Basilicata	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1
Calabria	5	5	0	0	5	0	5	4	1	0	1
Sicilia	9	9	0	0	9	0	9	5	3	1	0
Sardegna	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0
Italia	91	87	8	2	81	9	61	11	46	34	38
Nord	44	40	8	1	35	7	17	1	15	28	11
Centro	19	19	0	0	19	2	17	1	17	1	16
Sud	28	28	0	1	27	0	27	9	14	5	11

NL: Non Legiferato

* La legge regionale dell'Emilia Romagna consente un affidamento transitorio (come quello effettuato dall'ATO Rimini) diverso da quello previsto dalla L.36/94 per il servizio idrico integrato

** Nella Regione Puglia, che l'anno scorso risultava aver completato tale fase (svolta, a suo tempo, da Sogesid), l'attività di ricognizione è stata nuovamente intrapresa dall'ATO dopo il suo insediamento.

*** Nella Regione Puglia l'affidamento è stato adottato con D. Lgs 11 maggio 1999, n.141, del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale nella regione Puglia, che ha anche provveduto a trasformare l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in società per azioni (A.Q.P. S.p.A.).

2.4 Dati sui costi e sul personale impiegato

2.4.1 Le spese degli ATO insediati

In vista della generalizzazione all'intero Paese del servizio idrico integrato si è ritenuto utile e opportuno svolgere una valutazione sulle spese e la struttura necessarie al funzionamento degli ATO.

Nel complesso i dati sui costi sono disponibili per 58 ATO sugli 87 insediati. Per quanto riguarda il personale, invece, vengono riportati dati solo per quegli enti che si sono già dotati di almeno un'unità operativa (Direttore o altro). Gli ATO "strutturati" in questo senso sono complessivamente 86.

E' opportuno ricordare che gli ATO costituiti nella forma di consorzio hanno una propria personalità giuridica indipendente ed un'autonomia di spesa che si concretizza nella redazione di un bilancio, alla stregua degli altri Enti pubblici. Diversamente, nel caso in cui gli ATO siano costituiti nella forma di convenzione, la loro operatività è vincolata al recepimento degli atti da parte dell'Ente sovraordinato.

Il totale delle spese correnti ammonta nel complesso a circa 27 milioni di Euro e si riferisce ad una popolazione sottesa di circa 37 milioni di abitanti, con una media per ATO di circa € 464.000 ed una media per abitante di circa € 0,70 (Tabella 22). La scelta di dividere in funzione della popolazione sottesa il totale delle spese correnti, anziché le spese totali comprensive degli oneri pluriennali a carico degli enti, deriva dall'intento di evidenziare una spesa media per abitante "a regime" escludendo quegli oneri straordinari di insediamento (es. contrazione prestiti, spese pluriennali ecc.), che potrebbero portare ad una stima per eccesso.

Tabella 22 – Spesa corrente, media e per abitante degli ATO (58) secondo la forma di cooperazione

n. ATO	Spesa corrente	Popolazione	Spesa media per ATO	Spesa media per abitante
58	26.929.180	36.868.649	464.296	0,70

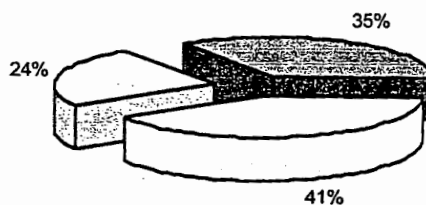
All'interno della spesa corrente si trovano tre grandi classificazioni: la spesa per gli organi istituzionali pari al 24 %, la spesa per il personale pari al 35% e altre spese per il 41% (Tabella 23 e Figura 12).

Tabella 23 – ATO (58): ripartizione delle spese correnti

Tipo di spesa	Euro/anno	%
Spese organi istituzionali	6.381.218	24%
Spese per il personale	9.257.322	35%
Altre spese generali	11.011.496	41%
Totale⁵	26.650.036	100%

⁵ Il totale delle spese correnti di questa tabella non corrisponde al totale delle spese correnti della Tabella 24, perché è stata calcolata su un numero inferiore di ATO (43), escludendo quelli che non hanno fornito la ripartizione delle spese correnti

Figura 12 – ATO (58): ripartizione delle spese correnti



□ Spese organi istituzionali ■ Spese per il personale □ Altre spese generali

Considerando i soli ATO strutturati in forma di consorzio, la spesa corrente media ammonta a € 0,93 per abitante, mentre per gli ATO in forma di convenzione è di € 0,50 (Tabella 24).

Tabella 24 – Spesa corrente, media e per abitante degli ATO (58) secondo la forma di cooperazione

Forma di cooperazione	n. ATO	Spesa corrente	Popolazione	Spesa media per ATO	Spesa media per abitante
Consorzio	38	17.700.823	18.960.885	465.811	0,93
Convenzione	20	8.949.222	17.907.764	384.053	0,50
Totale	58	26.650.036	36.868.649	459.484	0,72

Tale differenza 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 (Tabella 25).

Tabella 25 – ATO (58): ripartizione delle spese correnti, per forma di cooperazione

Tipo di spesa	ATO Consorzi		ATO Convenzioni		Totale ATO	
	Euro/anno	%	Euro/anno	%	Euro/anno	%
Spese organi istituzionali	5.561.865	21%	819.354	3%	6.381.218	24%
Spese per il personale	4.673.473	18%	4.583.848	17%	9.257.322	35%
Altre spese generali	7.465.475	28%	3.546.020	13%	11.011.496	41%
Totale	17.700.813	66%	8.949.222	34%	26.650.036	100%

La metodologia del 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.

L'applicazione della spesa media per abitante (€ 0,73) alla popolazione residente in ATO implicherebbe una spesa media annua corrente pari a circa 40,4 milioni di Euro. Tale ammontare crescerebbe a 41,8 milioni di Euro, se invece si applicasse a ciascun ATO la spesa media corrente per ATO che è di circa 460 mila €.

Un'altra considerazione che si può svolgere sui costi di funzionamento degli ATO è quella relativa alla comparazione con altri sistemi di regolazione. Precisamente viene proposta la comparazione sui costi diretti della regolazione tra il sistema degli ATO, un'Autorità straniera che opera esclusivamente nei servizi idrici in Inghilterra e in

Galles come l'*OFWAT* (*Office for Water Services*) e un'Autorità italiana che opera nei settori dell'energia elettrica e del gas come l'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

La comparazione fra i costi di questi tre sistemi di regolazione può essere criticata con ragione e con molti argomenti: dalla diversità dei settori (servizi idrici, elettricità e gas), alla diversità delle specializzazioni (monosettoriali l'*OFWAT* e gli ATO e plurisettoriale l'Autorità per l'energia elettrica e il gas) e alla diversità delle funzioni (l'Autorità per l'energia elettrica e il gas svolge solo compiti di regolazione; l'*OFWAT* ha anche il compito di gestire la concessione di ciascuna delle società che sono sottoposte a regolazione; gli ATO, mentre non esauriscono il sistema di regolazione di cui fanno parte e che comprende pure il Comitato, hanno in aggiunta l'impegnativo compito di gestire il contratto di affidamento al gestore).

Tuttavia, come già alcuni ricercatori⁶ hanno avuto modo di proporre alcuni anni fa, la comparazione ci consente di formulare una prima indicazione del "costo" del sistema locale di regolazione dei servizi idrici, così come previsto dalla legge 36/94, rispetto ad alcuni grandi sistemi di regolazione dei servizi pubblici locali.

La Tabella 26 riporta, per le due Autorità e per gli ATO analizzati (58), il costo totale annuo di funzionamento di ciascuno⁷, la popolazione complessiva che usufruisce dei servizi sottoposti a regolazione e il costo medio per abitante.

Tabella 26 - Confronto dei costi ad abitante delle attività delle Autorità d'ATO e di alcune Autorità di regolazione nazionali: Autorità per l'energia elettrica e il gas (Italia) e l'*OFWAT* (Inghilterra e Galles)

	Costo totale	Popolazione	Costo medio per abitante
Autorità per l'energia elettrica e il gas (Italia)	18.180.000	57.563.354	0,32
OFWAT (Inghilterra e Galles)	17.896.937	53.420.200	0,33
Autorità di ambito territoriale ottimale	26.929.184	32.011.122	0,84

Il costo medio per abitante dell'attività degli ATO è più elevato sia di quello dell'*OFWAT* che di quello dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Si tratta di una maggiore onerosità della regolazione diretta nei servizi idrici che deriva, molto probabilmente, dalla spiccata natura "decentrata" della regolazione prevista dalla L.36/94.

2.4.2 Il personale

La forza lavoro complessiva facente capo agli ATO è attualmente di 458 elementi, includendo il personale dirigenziale e i consulenti di tipo non occasionale. Un dato sicuramente interessante che emerge dalla Tabella 27 è la netta prevalenza di contratti a tempo determinato (quasi il doppio di quelli a tempo indeterminato). Per quel che riguarda la suddivisione tra rapporti a tempo pieno e di tipo part-time si nota, invece, una netta prevalenza dei primi (a fronte della quasi parità rilevabile nel Rapporto del 2001).

⁶ Passarelli, M., L'organizzazione e i costi delle autorità. In: Baldini, D., Barbarese, E., Bardelli, L., De Angelis, L., Passarelli, M. (1999). *Le autorità locali per i servizi di pubblica utilità*. CRS Proaqua, Paper N.99/25, Roma.

⁷ Nel caso della popolazione riferita all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, trattandosi di due settori, una comparazione più corretta avrebbe richiesto i costi di funzionamento ripartiti per settore di attività.

Tabella 27 - Personale impiegato negli ATO per Regione

Regione	ATO			Tipologia di contratto*			Tipo di rapporto*		
	Previsti	Insedati	strutturati	tempo determinato	tempo indeterminato	Totale	a tempo pieno	part time	Totale
Piemonte	6	5	5	16	9	25	19	3	22
Val D'Aosta	1	1	1	1	3	4	3	0	3
Lombardia	12	12	12	24	26	50	45	5	50
Trentino Alto Adige	NL	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	8	8	47	2	49	22	27	49
Friuli Venezia Giulia	4	1	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	4	4	4	4	8	12	10	2	12
Emilia Romagna	9	9	9	39	7	46	33	13	46
Toscana	6	6	6	18	22	40	28	3	31
Umbria	3	3	3	13	5	18	14	3	17
Marche	5	5	5	19	6	25	13	11	24
Lazio	5	5	5	11	10	21	18	2	20
Abruzzo	6	6	6	28	3	31	17	14	31
Molise	1	1	1	0	4	4	3	1	4
Campania	4	4	4	20	1	21	12	5	17
Puglia	1	1	1	5	0	5	2	3	5
Basilicata	1	1	1	3	7	10	9	1	10
Calabria	5	5	5	20	3	23	8	15	23
Sicilia	9	9	9	16	20	36	20	15	35
Sardegna	1	1	1	1	6	7	7	0	7
Totale	91	87	86	285	142	427	283	123	406
Nord	44	40	39	131	55	186	132	50	182
Centro	19	19	19	61	43	104	73	19	92
Sud	28	28	28	93	44	137	78	54	132

NL: Non Legiferato

3 Investimenti e tariffe nei Piani d'ambito

3.1 Inquadramento generale

Il Comitato ha condotto un'analisi su 41 dei 61 Piani approvati⁸, alcuni dei quali già impiegati nell'ambito di un rapporto di affidamento della gestione in essere. La successiva tabella riporta le principali caratteristiche territoriali degli ambiti studiati.

Si rileva, al riguardo, che la popolazione interessata dai documenti oggetto dell'indagine 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. Ovviamente le singole realtà presentano aspetti eterogenei: si va dalle dimensioni ridotte dell'ATO – Valle del Chiampo, in Veneto, con una superficie di appena 162 kmq e con una popolazione di poco superiore alle cinquantamila unità, fino ad ambiti come l'ATO 2 – Roma, nel Lazio, con una popolazione di 3.696.093 unità, o come l'ATO Sardegna, con un'estensione superiore ai 24.000 kmq.

La struttura dei documenti di Piano approvati dagli ambiti si compone normalmente di una relazione di sintesi, di una relazione generale e di una serie di allegati. Nella prima sono sintetizzati i contenuti degli altri documenti, nella seconda sono generalmente riportate le linee strategiche e gli obiettivi dello sviluppo del servizio idrico integrato, mentre gli allegati presentano alcuni elaborati di contenuto tecnico progettuale e economico-finanziario.

Riguardo alle caratteristiche che emergono dall'analisi dei dati contenuti nel Secondo Rapporto sui Piani d'ambito, si evidenzieranno nel proseguo i risultati di maggior rilievo.

⁸ I rimanenti Piani non sono stati oggetto di analisi perché indisponibili alla data di elaborazione del rapporto sui Piani d'Ambito.

Tabella 28 — Inquadramento territoriale degli ATO studiati

ambito	Regione	Numero province	Numero comuni	Superficie [km ²]	Popolazione residente	Densità [ab/km ²]
ATO 2 - Biellese, Vercellese, Casalese	Piemonte	4	185	3.238	446.477	137,9
ATO 3 - Torinese	Piemonte	1	306	6.713	2.226.084	331,6
ATO 5 - Astigiano Monferrato	Piemonte	3	154	2.040	256.070	125,5
ATO 6 - Alessandrino	Piemonte	2	147	2.806	325.000	115,8
ATO - Valle del Chiampo	Veneto	1	10	162	53.350	329,3
ATO - Alto Veneto	Veneto	1	66	3.600	305.536	84,9
ATO 1 - Toscana Nord	Toscana	3	51	2.883	522.967	181,4
ATO 2 - Basso Valdarno	Toscana	5	62	3.400	771.701	227,0
ATO 3 - Medio Valdarno	Toscana	4	50	3.726	1.205.198	323,5
ATO 4 - Alto Valdarno	Toscana	2	37	3.262	296.226	90,8
ATO 5 - Toscana Costa	Toscana	4	34	2.511	371.691	148,0
ATO 6 - Ombrone	Toscana	2	56	7.700	352.700	45,8
ATO 1 - Perugia	Umbria	1	142	4.255	456.423	107,3
ATO 2 - Terni	Umbria	1	32	1.953	220.837	113,1
ATO 3 - Foligno	Umbria	1	22	2.202	146.348	66,5
ATO 2 - Roma	Lazio	3	111	5.100	3.696.093	724,7
ATO 4 - Lazio Merid. Latina	Lazio	3	38	n.d.	563.739	n.d.
ATO 5 - Lazio Merid. Frosinone	Lazio	2	86	n.d.	477.408	n.d.
ATO 3 - Peligno Alto Sangro	Abruzzo	1	37	n.d.	76.682	n.d.
ATO 4 - Pescara	Abruzzo	2	64	1.731	426.154	246,2
ATO 5 - Teramano	Abruzzo	1	40	1.697	246.664	145,4
ATO 6 - Chietino	Abruzzo	1	92	2.289	272.467	119,0
ATO 1 - Calore Irpino	Campania	2	195	4.775	710.603	148,8
ATO 3 - Sarnese Vesuviano	Campania	2	76	900	1.462.613	1.625,1
ATO 4 - Sele	Campania	3	144	4.768	777.865	163,1
ATO - Unico Basilicata	Basilicata	2	131	9.997	607.853	60,8
ATO 1 - Cosenza	Calabria	1	155	6.650	727.267	109,4
ATO 2 - Catanzaro	Calabria	1	80	2.390	378.780	158,5
ATO 3 - Crotone	Calabria	1	27	1.718	163.058	94,9
ATO 4 - Vibo Valentia	Calabria	1	50	1.139	175.487	154,1
ATO 5 - Reggio Calabria	Calabria	1	97	3.183	570.065	179,1
ATO 1 - Palermo	Sicilia	1	82	4.992	1.198.644	240,1
ATO 2 - Catania	Sicilia	1	58	3.500	1.040.547	297,3
ATO 3 - Messina	Sicilia	1	108	3.247	643.543	198,2
ATO 4 - Ragusa	Sicilia	1	12	1.614	292.000	180,9
ATO 5 - Siracusa	Sicilia	1	21	2.109	375.499	178,0
ATO 6 - Enna	Sicilia	1	20	2.562	177.291	69,2
ATO 7 - Agrigento	Sicilia	1	43	3.042	441.669	145,2
ATO 8 - Caltanissetta	Sicilia	1	22	2.128	272.402	128,0
ATO 9 - Trapani	Sicilia	1	24	2.462	410.381	166,7
ATO - Sardegna	Sardegna	4	377	24.090	1.654.649	68,7
Totale			3.544	146.534	25.796.031	
Media			81	3.333	608.487	217