



L'ACQUA TRA RESPONSABILITA' PUBBLICHE, INVESTIMENTI E GESTIONE ECONOMICA

Ricerca realizzata da



C E N S I S

Roma, ottobre 2010

INDICE

Premessa	Pag.	1
1. Le principali caratteristiche del sistema idrico italiano	“	6
1.1. Una risorsa abbondante ma finita	“	6
1.2. Il prelievo ad uso potabile	“	8
2. Le principali caratteristiche del sistema idrico italiano	“	14
2.1. La dotazione infrastrutturale	“	14
2.2. La qualità del servizio		16
2.3. Il fenomeno delle dispersioni		18
3. Il quadro regolativo, la situazione attuativa e le caratteristiche del settore	“	25
3.1. Il modello di gestione	“	25
3.2. I soggetti affidatari	“	28
3.3. Le tariffe: metodi, articolazioni, valori medi	“	29
3.4. Gli investimenti nel settore	“	37
3.5. L'acqua degli altri: modelli di gestione dei servizi idrici in Europa	“	40
4. I punti di debolezza del sistema	“	43
4.1. La lentezza con cui è stata attuata la normativa di riordino del settore	“	43
4.2. L'instabilità del quadro normativo	“	45
4.3. La debolezza dei sistemi di regolazione e vigilanza	“	51
4.4. La realizzazione parziale del servizio idrico integrato	“	52
4.5. La debolezza della pianificazione	“	52
4.6. Le incertezze sugli affidamenti	“	53
4.7. Il vincolo tariffario	“	54
4.8. Gli investimenti mancati	“	55
4.9. Il costo economico e sociale di servizi inadeguati	“	57
5. Per uscire dalla palude: le opzioni per una messa in sicurezza del sistema e per il rilancio del settore	“	59
5.1. Evitare di traslare il problema sulle future generazioni	“	59
5.2. Ridefinire le scelte regolative	“	60
5.3. Rivedere le politiche tariffarie	“	61
5.4. Rilanciare l'intervento manutentivo sulle reti esistenti	“	64
5.5. Ridefinire i modelli di consumo	“	66

PREMESSA

Che l'acqua sia una risorsa finita è un concetto che si sta affermando in questi ultimi anni a livello planetario e non solo nelle aree del mondo che ne sperimentano da sempre la rarità o la scarsa disponibilità. Questo dipende essenzialmente dal fatto che anche in territori storicamente ricchi d'acqua come l'Europa, una quota consistente di popolazione (l'11% nel caso europeo) ha problemi di carenza idrica.

Non è questa la sede per ragionamenti sulle cause naturali o antropiche del fenomeno, tuttavia giova considerare che risulta oggi necessario uno sforzo nuovo ed evoluto su tre fronti:

- quello della conservazione e della riproducibilità della risorsa,
- quello del risparmio e dell'ottimizzazione dell'uso;
- quello della verifica della possibilità di utilizzo di nuove fonti in precedenza non prese in considerazione (le acque salmastre di mari e oceani);

Su tutti e tre questi fronti un ruolo fondamentale va giocato in termini di nuove e più appropriate tecnologie (per il recupero, per il riciclo, per la depurazione, per la dissalazione, per l'ottimizzazione degli usi, per lo sviluppo degli usi multipli, ecc.). Bisogna essere consapevoli che tutto ciò presenta costi elevati e crescenti da destinare alla ricerca e alla modernizzazione delle infrastrutture; costi che non possono che essere assunti dagli utilizzatori (come sancisce peraltro la normativa europea). Da qui la necessità improrogabile di adottare modelli gestionali improntati alla efficienza e alla riduzione di ogni forma di spreco.

Sul tema dell'acqua, e in particolare sul modello di gestione delle risorse idriche da destinare ad uso potabile, nel nostro Paese si assiste da anni ad una contrapposizione impoverente, spesso ad elevato contenuto ideologico, tra chi sostiene la necessità di una gestione interamente pubblica e chi ritiene invece importante una significativa presenza nel settore di operatori privati. Le ragioni delle due parti sono note da tempo e la recente decretazione in materia di servizi pubblici a rilevanza economica finalizzata a garantire una maggior presenza di soggetti privati nel settore, ha riattizzato il fuoco di uno scontro che si riapre periodicamente da almeno sedici anni (ossia dalla promulgazione della Legge Galli nel 1994). La partita è destinata a non chiudersi nel breve periodo. Da un lato abbiamo un decreto

convertito in legge nel novembre dell'anno scorso con il ricorso alla fiducia, dall'altro una repentina e massiccia raccolta di firme per un referendum abrogativo. Altrettanto prontamente, essendo la materia oggetto di competenze concorrenti, si sono mosse alcune Regioni inoltrando un ricorso alla Consulta per vizi di costituzionalità.

E' difficile pensare che si possa trovare una composizione tra le differenti posizioni in campo, proprio perché la contrapposizione è essenzialmente ideologica. Da un lato l'idea di fondo che solo una gestione concorrenziale, con affidamenti frutto di gare ad evidenza pubblica possa garantire l'economicità e l'efficienza del servizio, dall'altra la tesi che considerare l'acqua una risorsa di proprietà pubblica senza garantirne una gestione altrettanto pubblica corrisponda a non più che un'affermazione di principio senza alcuna conseguenze reale.

Sui corollari delle due posizioni sinteticamente riassunte si accendono i maggiori contrasti: una gestione privatistica comporta la necessità di una copertura dei costi di esercizio e la generazione di profitti trasformando di fatto l'acqua in una merce vendibile. Ma l'interesse pubblico dovrebbe andare nella direzione di una tutela della risorsa che nella sua scarsità relativa trova le ragioni di un incentivo al risparmio ed alla razionalizzazione delle forniture. Alla stessa stregua, una gestione interamente pubblica dovrebbe comunque puntare a garantire l'efficienza del ciclo di approvvigionamento e distribuzione. Ma questo comporta un problema relativamente ai costi dell'efficientamento, soprattutto qualora dovessero essere imputati alla fiscalità generale con evidenti problemi di consenso sociale.

Si aggiunga a tutto ciò che l'assetto complessivo del settore sembra destinato a complicarsi ulteriormente anche sotto il profilo della regolazione. La legge 42/2010, infatti, con l'intento di ridurre i costi della politica e di semplificare l'azione amministrativa, dispone la soppressione delle Autorità di Ambito. A partire dal 2011 le singole Regioni dovrebbero intervenire attribuendo le funzioni delle Autorità a non meglio specificati soggetti. Se da un lato nessuno può dire che le funzioni di programmazione e regolazione locale siano state svolte al meglio in tutte le aree del Paese, è anche vero che un eventuale vuoto normativo o una proliferazione di scelte regionali diverse una dall'altra renderebbe ancora più incerta e instabile quell'apertura alla concorrenza e all'ingresso di capitali privati nel settore che molti auspicano.

In definitiva una cosa appare certa: mentre il dibattito sui servizi idrici si alimenta attraverso tentativi estemporanei di fughe in avanti o di ritorni al passato, si rinuncia ad esaminare con obiettività le cause della situazione in essere e ad immaginare percorsi di cambiamento che possano consentire di sperimentare una gestione (pubblica, semi-pubblica o privata che sia) non solo più efficiente, ma soprattutto più “moderna e virtuosa”, delle risorse idriche del Paese.

Non mancano nel panorama scientifico, istituzionale, imprenditoriale (nazionale e regionale) dati, analisi, ed elementi di conoscenza che possano condurre ad una individuazione dei principali problemi e a suggerire eventuali contromisure in termini di policy. Si tratta però di materiali disomogenei, di diversa provenienza, a volte costruiti in “camere stagne” e comunque con una scarsa capacità di penetrare nel dibattito pubblico e di alimentarlo con elementi di certezza.

Al riguardo, questi studi e queste analisi si collocano in quello che può essere definito un caso classico di *knowledge for what?* In assenza di una chiara strategia nazionale, di un obiettivo generale forte e condiviso, di una direzione di marcia precisa, i dati raccolti non “pesano” sui decisori centrali e locali e non sensibilizzano gestori e utenti finali. Al massimo producono un estemporaneo riverbero mediatico. Contemporaneamente, azioni di riforma parziali o estemporanee, a volte motivate da elementi esterni al settore, a volte contraddittorie, vengono introdotte nell’ordinamento aumentando lo spaesamento dei soggetti coinvolti, anche di quelli il cui ingresso in questo mercato è da più parti auspicato.

Se questo è il quadro generale, l’obiettivo fondamentale di questo lavoro va individuato nel tentativo di ricostruire in maniera sintetica lo stato dell’arte del settore, di enucleare le principali problematiche e le loro connessione e di darne evidenza pubblica fuori dai tecnicismi e, soprattutto fuori dai condizionamenti che gli schieramenti ideologici inevitabilmente comportano. Condizionamenti che finiscono per individuare obiettivi e soluzioni parziali, tutte in astratto condivisibili, ma molto lontane dal porsi come elementi in grado di aumentare l’efficienza, l’efficacia e la sostenibilità economica, sociale ed ambientale del sistema attuale.

A ben vedere, questo è il caso degli interventi sulla revisione delle modalità di affidamento del servizio idrico integrato come pure della soppressione delle Autorità d’Ambito. Infatti, non sono la logica della concorrenza, quella della gara, o la semplice presenza dell’azionista privato che introducono automaticamente efficienza nel sistema. Servono piuttosto misurazioni

attendibili dei risultati raggiunti nelle diverse gestioni certificati da soggetti pubblici forti e autorevoli. Servono procedure codificate di *benchmarking* che consentano di definire gli standard di qualità a cui i gestori devono attenersi, siano essi soggetti pubblici o privati, siano essi individuati con gare o con altri meccanismi. Questo vale in assoluto, ma a maggior ragione in un settore come quello della gestione idrica, che si caratterizza come un monopolio naturale che vuole aprirsi alla concorrenza. Procedure di questo tipo avrebbero tra l'altro l'effetto di stemperare l'attuale contrapposizione al "calor bianco" sulle procedure di affidamento. Più in generale sul tema dell'acqua oggi il conflitto è troppo violento e profondo per pensare di affrontare le criticità attraverso la decretazione sul tema dei servizi o con misure di contenimento dei costi degli appaltati pubblici che – "incidentalmente" – interessano il settore. Servono probabilmente azioni di comunicazione istituzionale che producano un aumento di capitale sociale in termini di fiducia e di adesione massiccia ad una sorta di "patto sociale per l'acqua". Sulle tariffe, ad esempio, se da un lato è evidente che dovranno aumentare, non si può pensare di non legare "strettamente" questi aumenti ad un miglioramento complessivo della qualità del servizio, ad una maggiore attenzione alla risorsa stessa, alla sua tutela e riproducibilità.

Anche sul tema dei mancati investimenti, sulla vetusta degli impianti e sulle conseguenti perdite di rete, occorre un'operazione di chiarezza e trasparenza. Nel breve periodo l'acqua continuerà con buona certezza a sgorgare dai rubinetti nonostante le reti colabrodo di tutti più o meno sono al corrente da decenni. Ma questo determinerà una pressione eccessiva sulla risorsa alla fonte, con conseguenze inimmaginabili nel medio-lungo periodo, stante anche l'evoluzione climatica. Si arriverà dunque ad un punto di rottura nel quale il costo economico, sociale, e ambientale di un impoverimento quantitativo e qualitativo della risorsa ricadrà su una determinata generazione. E' auspicabile che aumenti tariffari "esplicitamente" finalizzati ad esorcizzare questo tipo di rischio (e le conseguenze inevitabilmente inique che potrebbe comportare per il futuro) possano trovare adeguato consenso sociale. Ma in assenza o con la latitanza di soggetti pubblici forti e credibili fortemente orientati a regolare, misurare, valutare, armonizzare, saranno in molti a pensare che gli aumenti tariffari saranno praticati per la determinazione di ulteriori profitti o per la copertura di situazioni di inefficienza gestionale.

Negli ultimi paragrafi di questo report si elencano alcune delle scelte che si ritengono "irrinunciabili" per evitare che, anche per i servizi idrici come per altri sottosistemi (si pensi a quello previdenziale o sanitario), si determini un

continuo spostamento in avanti delle azioni necessarie per una riforma reale del sistema creando i presupposti per un'inequiva allocazione tra le generazioni di costi di adeguamento sistemico.

Per una ricostruzione sintetica e il più possibile obiettiva dello “stato delle cose” relativo al settore in esame si è fatto ricorso, tra le diverse fonti disponibili, a materiali quali i Rapporti sullo stato dei servizi idrici prodotti inizialmente dal COVIRI (Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche) e in seguito trasformato in CONVIRI (Conferenza nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche), i Censimenti e le indagini dell'ISTAT sulle risorse idriche a uso civile e sull'attuazione dei servizi idrici integrati, i report sul tema prodotti dalla Banca d'Italia, i Rapporti annuali di AneA (Blue book), i dati di Ferderutility, le analisi dell'ISPRA, le principali pubblicazioni a tema in materia di gestione dei servizi idrici, i siti internet dei soggetti pubblici che sovrintendono alla materia a livello internazionale o di singolo paese.

Una parte dei dati riportati nel testo derivano da indagini campionarie o da rilevazioni che, pur approssimando l'universo di riferimento, non lo riproducono integralmente. Eventuali piccole discrasie nei valori riportati sono dunque da attribuire alle diverse tecniche di indagine utilizzate dai soggetti che hanno condotto le rilevazioni.

1. LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL SISTEMA IDRICO ITALIANO

1.1. Una risorsa abbondante ma finita

Dovendo individuare le cause prime dei problemi idrici del nostro Paese, bisogna far riferimento a due fenomenologie, una a carattere naturale, l'altra di natura antropica che interagiscono tra loro.

In Italia le piogge sono abbondanti e superiori alla media europea, ma la loro natura è molto irregolare. Questa irregolarità, fatta di piogge abbondanti in alcuni periodi e di siccità prolungata in altri, è sembrata accentuarsi negli ultimi anni determinando ora esondazioni e problemi di capacità degli invasi e delle reti fognarie, ora impossibilità di far fronte alla domanda per i diversi usi. Contemporaneamente occorre dire che il sistema infrastrutturale presenta carenze tali da ridurre in modo drastico la possibilità di utilizzare al meglio le risorse naturali.

La disponibilità della risorsa idrica è condizionata anche da elementi qualitativi. La presenza di inquinanti, in particolare, ne condiziona gli usi e in particolare quello idropotabile.

Il volume medio delle precipitazioni in Italia è stimabile in poco meno di 300 miliardi di metri cubi l'anno (un valore molto elevato in assoluto anche concentrato al nord in misura del 42%).

A fronte di ciò, al netto dell'evaporazione e della dispersione, l'Italia dispone di circa 175 miliardi di metri cubi di acqua l'anno (il 53% al nord) che si traducono in circa 3000 metri cubi l'anno per abitante (tab. 1). Come si vede si tratta di valori che sono assimilabili a quelli dei grandi paesi del nord Europa. Queste sono però le risorse potenziali. Quelle effettivamente disponibili, a fronte dell'attuale infrastrutturazione sono circa 1/3 (52 miliardi di metri cubi di cui 40 in superficie e 12 sotterranee).

Sul tema della differenza che si viene a creare tra le risorse potenziali e quelle realmente disponibili è intervenuta più volte l'ANBI (Associazione Nazionale Bonifiche Irrigazioni e Miglioramenti Fondiari) sottolineando la grande quantità di acqua che viene sprecata a causa del numero insufficiente di invasi necessari a "trattenerla" nei periodi di piogge abbondanti al fine di disporne nelle stagioni siccitose.

Tab. 1 - Risorse idriche in alcuni paesi europei - Valore medio annuo (1) (miliardi di mc)

	Precipitazioni	Evapo- traspirazione	Afflussi interni	Afflussi esterni	Deflussi	Risorse idriche	Risorse pro-capite (1000 mc)
Belgio	28,9	16,6	12,3	7,6	15,3	19,9	1,9
Bulgaria	68,2	52,9	15,3	0,5	15,8	15,8	2,1
Repubblica Ceca	54,7	39,4	15,2	0,7	16,0	16,0	1,6
Danimarca	38,5	22,1	16,3	0,0	1,9	16,3	3,0
Germania	307,0	190,0	117,0	75,0	182,0	188,0	2,3
Irlanda	80,0	32,5	47,5	:	:	47,5	11,0
Grecia	115,0	55,0	60,0	12,0	:	72,0	6,4
Spagna	346,5	235,4	111,1	0,0	111,1	111,1	2,5
Francia	485,7	310,4	175,3	11,0	168,0	186,3	2,9
Italia	296,0	129,0	167,0	8,0	155,0	175,0	3,0
Cipro	3,1	2,7	0,3	0,0	0,1	0,3	0,4
Lettonia	42,7	25,8	16,9	16,8	32,9	33,7	14,8
Lituania	44,0	28,5	15,5	9,0	25,9	24,5	7,2
Lussemburgo	2,0	1,1	0,9	0,7	1,6	1,6	3,5
Olanda	29,8	21,3	8,5	81,2	86,3	89,7	5,5
Austria	98,0	43,0	55,0	29,0	84,0	84,0	10,1
Polonia	193,1	138,3	54,8	8,3	63,1	63,1	1,7
Portogallo	82,2	43,6	38,6	35,0	34,0	73,6	6,9
Romania	154,0	114,6	39,4	2,9	17,9	42,3	2,0
Slovenia	31,7	13,2	18,6	13,5	32,3	32,1	16,0
Slovacchia	37,4	24,3	13,1	67,3	81,7	80,3	14,9
Finlandia	222,0	115,0	107,0	3,2	110,0	110,0	20,8
Svezia	313,9	141,2	172,7	11,8	194,6	183,4	20,1
Regno Unito	283,7	111,2	172,5	2,8	175,3	175,3	2,9
Norvegia	470,7	112,0	377,3	12,2	389,4	389,4	25,0
Svizzera	60,1	20,0	40,2	13,1	53,5	53,3	7,1

(1) Il periodo minimo preso in considerazione per il calcolo è di 20 anni

Fonte: Eurostat 2009

Per quanto concerne i differenti usi, è quanto mai difficile pervenire a stime precise. Al riguardo i dati Eurostat non contengono il riferimento all'Italia perché evidentemente non sono stati trasmessi all'istituto di statistica Europeo. In questa sede si possono considerare i dati della Conferenza nazionale delle acque che circa 10 anni fa parlavano di 20 miliardi di metri cubi l'anno per l'agricoltura, 16 miliardi per l'industria e 5,2 miliardi per l'uso civile. A questi dati occorre poi aggiungere vanno poi

In merito all'uso agricolo l'ANBI stima un prelievo a fini irrigui di 21 miliardi di metri cubi, in notevole calo rispetto al 1985 (28 miliardi) grazie ad un uso più razionale dell'acqua. Comunque sia, è l'agricoltura il principale utilizzatore delle risorse idriche. Nel complesso si può stimare che il 60% dell'acqua disponibile sia destinato agli usi agricoli, il 28% agli usi industriali, il 12% agli usi civili. Al riguardo occorre considerare che l'87% circa della produzione agricola nazionale dipende, a diverso livello, dall'irrigazione e che la superficie servita da opere di irrigazione è pari a circa 3,3 milioni di ettari.

In merito al modo con cui l'agricoltura italiana utilizza l'acqua, i dati dell'ISPRA consentono di rilevare che l'aspersione interessa il 36,8% della superficie irrigata, lo scorrimento superficiale e l'infiltrazione laterale il 30,6% e la micro-irrigazione il 21,4%. Al momento attuale si ritiene necessario concentrare gli sforzi su un aumento di quest'ultima modalità che risulta da preferire in termini di minor dispendio di acqua.

Nel complesso le principali problematiche riconducibili al tema della disponibilità e della qualità delle risorse sono inquadrabili in:

- la necessità di ridurre la dispersione della risorsa potenziale attraverso un sistema adeguato di invasi;
- la necessità di ottimizzare gli usi soprattutto con riferimento alle tecniche di irrigazione;
- la necessità di non disperdere l'acqua prelevata alla fonte attraverso le reti di distribuzione;
- la necessità di restituire la risorsa all'ambiente dopo il prelievo e l'utilizzo in condizioni tali da non compromettere la qualità dei corpi idrici riceventi.

1.2. Il prelievo ad uso potabile

L'Italia è anche un Paese che presenta un elevato prelievo di acqua ad uso potabile. Si tratta di un dato, tra l'altro, che tende ad aumentare progressivamente. Nel 2008 è arrivato a circa 9,1 miliardi di metri cubi. Si tratta in gran parte di acqua di buona qualità che necessita di processi leggeri di potabilizzazione in quanto la gran parte proviene da pozzi e sorgenti. Solo il 14% circa dell'acqua che rifornisce gli acquedotti italiani

viene attinta da acque di superficie (fiumi, laghi, bacini artificiali). Le aree che riscontrano un maggior utilizzo di acque di superficie sono quelle che richiedono maggiori interventi di depurazione. Viene sottoposto a processi di potabilizzazione il 32,2% dell'acqua prelevata (tabb. 2 e 3).

Sempre nel 2008 sono stati immessi in rete 136 metri cubi per abitante, un valore che tende a restare stabile nel tempo sia pure con differenze tra le regioni (tab. 4). E' la Valle d'Aosta la regione che immette la quantità d'acqua più elevata per abitante (182 mc/anno). Si tratta di un valore quasi doppi rispetto a quello di regioni come l'Umbria e le marche che si attestano intorno ai 100 mc/anno. In generale nelle regioni del Mezzogiorno si immettono quantitativi minori di acqua, ma le differenze non sono particolarmente rilevanti rispetto alle altere macro-aree.

Anche l'acqua erogata è più o meno sempre la stessa (92 metri cubi per abitante), ma in questo caso le differenze regionali aumentano e vanno dai 127 metri cubi del Trentino ai 64 della Puglia (tab. 5).

Tab. 2 - Prelievi di acqua ad uso potabile, per regione e ripartizione geografica - Anni 1999, 2005, 2008 (v.a. e var. %)

Regioni	Prelievi di acqua ad uso potabile (milioni di metri cubi)			Prelievi di acqua ad uso potabile (variazioni percentuali)		
	2008	2005	1999	2008/2005	2005/1999	2008/1999
Piemonte	594	588	591	1,0	-0,5	0,4
V. Aosta	40	38	38	5,7	-1,5	4,1
Lombardia	1.452	1.465	1.452	-0,9	0,9	0,0
Trentino A.A.	214	199	195	7,6	2,2	10,0
Bolzano	77	74	72	3,9	2,7	6,7
Trento	137	125	123	9,8	1,9	11,9
Veneto	730	702	678	3,9	3,6	7,7
Friuli Venezia Giulia	224	202	202	10,7	0,3	11,0
Liguria	258	263	275	-1,9	-4,4	-6,2
Emilia-Romagna	517	526	509	-1,6	3,4	1,7
Toscana	460	448	432	2,8	3,6	6,5
Umbria	116	115	112	0,9	2,4	3,3
Marche	202	202	205	0,2	-1,3	-1,1
Lazio	1.140	1.087	1.035	4,9	5,1	10,2
Abruzzo	291	293	337	-0,6	-13,1	-13,6
Molise	161	160	166	0,5	-3,1	-2,6
Campania	872	870	848	0,3	2,6	2,9
Puglia	210	198	202	5,8	-1,7	4,0
Basilicata	316	319	316	-1,0	0,8	-0,1
Calabria	388	374	360	3,8	4,0	8,0
Sicilia	626	628	617	-0,3	1,7	1,5
Sardegna	298	280	307	6,3	-8,6	-2,9
ITALIA	9.108	8.956	8.874	1,7	0,9	2,6
Nord-ovest	2.343	2.353	2.356	-0,4	-0,1	-0,6
Nord-est	1.685	1.629	1.583	3,5	2,9	6,5
Centro	1.919	1.852	1.784	3,6	3,8	7,6
Sud	2.238	2.213	2.227	1,1	-0,6	0,5
Isole	924	908	924	1,7	-1,7	0,0

Fonte: Istat

Tab. 3 - Acqua prelevata e potabilizzata, per regione e ripartizione geografica - Anni 1999, 2005, 2008 (v.a. e quote sul totale dei prelievi)

Regioni	Acqua prelevata e potabilizzata (milioni di metri cubi)			Quota di acqua potabilizzata sul totale dei prelievi (val. %)		
	2008	2005	1999	2008	2005	1999
Piemonte	216	236	185	36,4	40,1	31,2
V. Aosta	5	4	3	12,7	11,5	7,4
Lombardia	679	688	510	46,8	47,0	35,2
Trentino A.A.	38	30	20	17,8	15,1	10,5
Bolzano	16	15	13	21,0	20,6	18,0
Trento	22	15	8	15,9	11,9	6,1
Veneto	132	136	125	18,0	19,4	18,4
Friuli Venezia Giulia	70	68	61	31,1	33,8	30,5
Liguria	143	111	110	55,6	42,4	40,0
Emilia-Romagna	278	282	252	53,7	53,6	49,5
Toscana	226	222	215	49,1	49,6	49,7
Umbria	13	13	14	10,8	11,0	12,3
Marche	53	51	40	26,1	25,2	19,5
Lazio	33	32	38	2,9	3,0	3,7
Abruzzo	60	49	7	20,6	16,7	2,0
Molise	14	12	16	8,9	7,4	9,5
Campania	80	67	17	9,1	7,7	2,0
Puglia	95	98	77	45,2	49,5	38,3
Basilicata	254	256	249	80,5	80,2	78,8
Calabria	62	59	39	15,9	15,7	10,9
Sicilia	221	206	154	35,2	32,8	25,0
Sardegna	266	229	202	89,2	81,7	65,9
ITALIA	2.936	2.850	2.335	32,2	31,8	26,3
Nord-ovest	1.043	1.039	808	44,5	44,2	34,3
Nord-est	517	516	459	30,7	31,7	29,0
Centro	325	318	307	16,9	17,2	17,2
Sud	565	541	405	25,2	24,4	18,2
Isole	486	435	357	52,7	47,9	38,6

Fonte: Istat

Tab. 4 - Acqua immessa, in metri cubi per abitante, nelle reti comunali, per regione e ripartizione geografica - Anni 1999, 2005, 2008 (valori per abitante e var. %)

Regioni	Acqua immessa nelle reti comunali (metri cubi per abitante)			Acqua immessa per abitante (variazioni percentuali)		
	2008	2005	1999	2008/2005	2005/1999	2008/1999
Piemonte	132	134	137	-1,4	-2,2	-3,6
V. Aosta	182	173	170	5,5	1,6	7,1
Lombardia	146	149	151	-1,9	-1,2	-3,0
Trentino A.A.	147	147	147	-0,2	0,0	-0,2
Bolzano	128	126	137	2,2	-8,2	-6,2
Trento	164	168	157	-2,0	6,8	4,7
Veneto	127	132	134	-4,2	-1,2	-5,4
Friuli Venezia Giulia	162	151	161	7,8	-6,2	1,1
Liguria	148	157	164	-5,8	-4,3	-9,8
Emilia-Romagna	110	118	115	-7,3	3,0	-4,5
Toscana	122	124	122	-1,6	1,6	0,0
Umbria	101	108	112	-6,1	-3,9	-9,8
Marche	102	105	116	-3,3	-9,3	-12,3
Lazio	172	163	163	6,0	-0,1	5,9
Abruzzo	162	155	155	4,1	0,3	4,3
Molise	159	153	145	4,4	5,0	9,6
Campania	131	130	126	1,1	3,3	4,5
Puglia	119	113	114	5,2	-0,6	4,5
Basilicata	140	141	134	-1,1	5,3	4,2
Calabria	148	131	122	13,5	7,4	21,8
Sicilia	124	124	121	-0,1	2,5	2,4
Sardegna	162	150	157	7,4	-4,5	2,6
ITALIA	136	136	136	0,4	0,0	0,4
Nord-ovest	143	146	144	-2,1	0,9	-1,2
Nord-est	126	130	125	-3,4	4,1	0,5
Centro	142	138	135	2,3	2,2	4,6
Sud	134	129	126	4,3	2,3	6,6
Isole	133	130	131	2,1	-0,7	1,4

Fonte: Istat

Tab. 5 - Acqua erogata, in metri cubi per abitante, per regione e ripartizione geografica Anni 1999, 2005, 2008 (valori per abitante e variazioni percentuali)

Regioni	Acqua erogata (metri cubi per abitante)			Acqua erogata (variazioni percentuali)		
	2008	2005	1999	2008/2005	2005/1999	2008/1999
Piemonte	90	92	94	-1,5	-2,7	-4,1
V. Aosta	122	113	100	7,5	13,2	21,7
Lombardia	115	116	117	-0,3	-0,9	-1,2
Trentino A.A.	115	111	109	3,2	2,0	5,3
Bolzano	102	98	105	3,9	-6,4	-2,8
Trento	127	124	113	2,8	9,5	12,5
Veneto	89	92	93	-4,0	-0,8	-4,8
Friuli Venezia Giulia	96	93	100	3,7	-6,7	-3,2
Liguria	107	117	121	-8,3	-3,7	-11,7
Emilia-Romagna	83	87	87	-4,4	0,4	-4,1
Toscana	88	87	84	0,9	4,1	5,0
Umbria	69	71	76	-3,8	-6,4	-10,0
Marche	76	78	86	-2,3	-9,4	-11,5
Lazio	111	106	109	5,3	-3,4	1,8
Abruzzo	91	86	85	6,0	1,0	7,1
Molise	89	84	79	6,6	6,4	13,4
Campania	80	78	78	3,5	0,1	3,5
Puglia	64	60	57	6,6	3,8	10,7
Basilicata	94	92	81	1,8	13,7	15,8
Calabria	99	86	80	15,8	7,4	24,4
Sicilia	80	80	77	0,6	3,3	4,0
Sardegna	87	81	85	8,4	-5,1	2,9
ITALIA	92	91	92	1,2	-0,2	1,0
Nord-ovest	107	109	108	-1,4	1,2	-0,2
Nord-est	90	92	89	-2,6	3,7	1,0
Centro	96	94	93	2,7	0,8	3,5
Sud	80	75	73	6,5	2,6	9,2
Isole	82	80	80	2,6	-0,1	2,5

Fonte: Istat

2. LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DEL SISTEMA IDRICO ITALIANO

2.1. La dotazione infrastrutturale

Negli anni del boom demografico la rete acquedottistica italiana si è evoluta rapidamente per fronteggiare la consistente evoluzione della domanda. Oggi l'Italia è un paese con una domanda di acqua potabile per i diversi usi relativamente stabile. Anche per questa ragione il sistema infrastrutturale degli impianti di captazione e delle reti di distribuzione dell'acqua potabile evolve da anni con grande lentezza. Questo impatta negativamente su diversi fattori:

- in primo luogo sull'ammodernamento delle reti, che presentano livelli di vetustà non consoni agli standard di un paese avanzato, con consistenti perdite che obbligano a prelievi eccessivi alla fonte contribuendo al depauperamento della risorsa e ingenerando fenomeni di competizione tra gli usi (agricolo, civile, industriale, idroelettrico);
- in secondo luogo sul soddisfacimento di una domanda potenziale che rimane inespresa soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno e che può leggersi nelle quote elevate di popolazione che ritiene di non disporre di una fornitura sufficiente rispetto al proprio fabbisogno;
- in terzo luogo sull'evoluzione delle reti fognarie e sulla capacità di depurazione che, in un'accezione evoluta del governo della risorsa idrica, sono complementari alla captazione e distribuzione e sono l'unica via concreta per una tutela moderna ed evoluta delle risorse idriche.

La disponibilità di dati in materia è riconducibile sostanzialmente a due fonti distinte: i report di Federutility e AneA (Associazione Nazionale Autorità ed Enti di Ambito) da un lato, e i dati dell'Istat (Censimenti sulle risorse idriche ad uso civile e Indagini Multiscopo). Nel caso della prima fonte citata i dati pubblicati sono desunti dall'esame dei piani di ambito, nel secondo caso da ricognizioni presso i gestori dei servizi idrici e da indagini a campione sulla popolazione.

Secondo l'ultimo rapporto di Utilitatis, istituto di ricerca creato da Federutility con la collaborazione di AneA, attualmente l'Italia dispone di 337.452 km di acquedotti, 164.473 km di reti fognarie e una potenzialità di

depurazione complessiva di circa 50,5 milioni di abitanti equivalenti (tab. 6).

Tab. 6 – Dotazione infrastrutturale del sistema idrico italiano (km e ab.eq.) (*)

Area geografica	Acquedotto	Fognatura	Depurazione
Nord Ovest	74.258	40.733	15.342.202
Nord Est	63.768	29.642	9.817.634
Centro	77.292	33.633	8.356.594
Sud	87.979	40.859	11.190.048
Isole	43.156	19.606	5.858.154
Italia	337.452	164.473	50.564.632

(*) I dati si riferiscono a Piani di Ambito con una copertura del 94,7% della popolazione italiana

Fonte: Blue book 2009, Utilitatis

Come si vede, se la capillarità delle reti acquedottistiche si può ritenere sufficiente garantendo che la quota di popolazione raggiunta sia sostanzialmente prossima a quella totale in tutte le regioni (tab. 7), la copertura dei servizi di fognatura e depurazione, pur considerando il 5% circa di popolazione che sfugge alla rilevazione, è tutt'altro che completata. In alcune regioni del Mezzogiorno la popolazione non servita da fognatura raggiunge un quarto del totale e quella non collegata a sistemi di depurazione può superare il 50%.

Tab. 7 - Copertura dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione (% sul totale degli abitanti)

Area geografica	Acquedotto	Fognatura	Depurazione
Nord Ovest	97,3	90,9	77,8
Nord Est	93,9	81,8	78,7
Centro	93,9	83,3	70,1
Sud	96,3	84,7	69,8
Isole	97,3	77,8	57,4
Italia	95,9	84,7	70,4

Fonte: Utilitatis

Anche con riferimento ai servizi idrici dunque, si ripresenta la storica problematica del differenziale di dotazione e di capacità tra le diverse aree del Paese.

L'incompletezza della rete fognaria e della capacità depurativa nelle regioni del Mezzogiorno (nonostante le ingenti risorse destinate a colmare questo gap messe a disposizione attraverso i programmi comunitari) costituisce un problema ambientale non indifferente per quanto concerne la qualità dei corpi idrici riceventi.

Inoltre penalizza sul nascere gli intenti di tutela della risorsa e di ottimizzazione dei servizi idrici previsti dalla Legge Galli e dai suoi dispositivi attuativi.

2.2. La qualità del servizio

Sotto il profilo della regolazione pubblica del settore idrico, spicca l'assenza – nel modello italiano – di un soggetto centrale di forte autorevolezza che funga da garanzia per le utenze per ciò che concerne la qualità di servizio di fondamentale rilevanza. Ne discende che le informazioni a questo proposito sono scarse ed estemporanee, affidate alle indagini a campione multi tematiche dell'Istat.

Da tali indagini emerge comunque che il problema idrico nelle regioni del Sud riguarda la stessa erogazione idropotabile. Per le famiglie, infatti, il fatto di essere raggiunte dal servizio di acquedotto, non costituisce di per sé garanzia di disporre di un'erogazione soddisfacente. L'analisi dei dati rilevati evidenzia un quadro di irregolarità nell'erogazione che in alcune regioni (come la Calabria) supera il 30% del totale delle utenze servite. Si noti che nella serie storica riportata, i progressi degli ultimi 15 anni sono ben poca anche rispetto al valore medio nazionale. Ad

oggi l'11,5% degli utenti denuncia irregolarità nell'erogazione; nel 1995 questa percentuale era del 14,7% (tab. 8).

Tab. 8 - Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione idrica (val. %)

Regioni	Anni						
	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Piemonte	5,5	9,6	9,7	8,3	10,2	7,5	5,5
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	8,2	9,3	5,5	7,3	10,7	6,9	5,4
Lombardia	8,8	8,7	7,2	8,2	9,2	6,0	5,6
Trentino-Alto Adige	4,0	4,2	2,3	4,4	4,1	3,4	2,7
- Bolzano/Bozen	3,3	3,5	1,6	3,2	3,2	3,1	3,0
- Trento	4,7	4,8	3,0	5,4	4,8	3,8	2,3
Veneto	8,4	5,8	8,2	8,2	8,5	6,4	9,0
Friuli-Venezia Giulia	4,6	4,4	4,3	5,8	5,0	3,8	2,5
Liguria	8,0	6,2	6,0	7,1	5,2	5,0	2,9
Emilia-Romagna	5,8	5,6	6,6	7,5	5,3	5,3	5,7
Toscana	14,5	11,8	14,5	14,4	11,4	10,5	12,6
Umbria	12,4	7,7	12,6	17,5	9,3	10,4	9,0
Marche	10,5	8,3	5,9	6,7	8,0	8,1	6,6
Lazio	10,6	10,9	14,2	16,8	14,1	12,5	11,4
Abruzzo	13,3	13,3	15,5	14,8	17,4	18,2	22,3
Molise	18,1	18,3	15,1	19,7	12,8	16,7	15,4
Campania	21,5	20,7	19,7	15,2	18,1	16,9	10,9
Puglia	12,2	20,6	15,2	15,2	17,1	16,3	20,4
Basilicata	14,8	28,0	18,3	18,4	15,3	8,1	7,9
Calabria	45,4	47,8	35,5	33,9	30,6	30,8	36,3
Sicilia	42,1	33,7	31,9	33,7	30,5	27,9	27,9
Sardegna	26,2	47,4	29,1	27,0	15,1	15,9	14,4
Italia	14,7	15,0	13,8	14,0	13,2	11,7	11,5

Fonte: Istat, Indagini Multiscopo

Questo genere di irregolarità presenta una spiccata stagionalità essendo riferibile e soprattutto al periodo estivo (42,7% dei casi) anche se desta stupore il fatto che circa un quarto degli utenti che denunciano un disservizio lo riferiscano non solo alla stagione siccitosa, ma genericamente a tutti i periodi dell'anno (tab. 9).

Tab. 9 - Famiglie per frequenza con cui si è verificata l' irregolarità nell' erogazione dell' acqua per area geografica (% sul totale famiglie che hanno dichiarato di avere problemi)

	<i>L'irregolarità nell'erogazione dell'acqua si è verificata (1):</i>			
	Sporadica- mente	Solo nel periodo estivo	Durante tutto l' anno	Altro
Nord Ovest	29,1	22,7	21,4	5,2
Nord Est	32,9	22,2	24,1	2,2
Centro	19,3	51,3	20,9	3,1
Sud e Isole	18,0	48,3	30,4	0,9
Italia	21,3	42,7	26,7	2,0

(1) Il totale non è uguale a 100 a causa della presenza di mancate risposte

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat "Aspetti della vita quotidiana, 2009"

2.3. Il fenomeno delle dispersioni

L'inevitabile corollario di una rete idrica vecchia e scarsamente mantenuta (si veda in seguito il paragrafo relativo agli investimenti manutentivi) sono le perdite di rete. Questo vale per il Mezzogiorno in particolare, ma tutto il Paese è affetto da questa problematica. L'esistenza di consistenti perdite nelle reti idriche nazionali è nota da tempo. Il Censis stesso ha trattato il tema per la prima volta nel 1990 all'interno del Rapporto sulla Situazione Sociale del Paese ("Le determinanti dell'emergenza idrica").

A questa consapevolezza "antica e diffusa" non corrispondono tuttavia analoghi segnali di allarme sociale né tra gli operatori né presso l'utenza. Al riguardo si pensi che le attuali perdite di rete che caratterizzano il contesto tedesco (7% circa) sono considerate uno spreco ed un danno ambientale "inaccettabili". Nel nostro Paese, per contro, con quote di perdita idrica almeno quattro volte superiori, non sono definitivamente accertate né la natura del fenomeno né la sua portata complessiva.

Sotto il profilo conoscitivo, allo stato attuale si dispone al più di stime delle perdite basate su indagini a campione o su la differenza tra l'acqua prelevata

e quella distribuita (dati Istat). In alcuni casi è addirittura verosimile che una quota delle perdite registrate sia riconducibile ad una non corretta contabilizzazione dei flussi piuttosto che ad una perdita reale.

Il sia pur precario quadro conoscitivo disponibile induce comunque a ritenere con sufficiente certezza che:

- esista una diffusa inefficienza gestionale che si traduce in un aumento della massa complessiva dell'acqua "lavorata" (pompaggi e potabilizzazioni), e dei relativi costi. Tutto ciò riverbera evidentemente sulle tariffe per l'utente finale;
- una quota di acqua che potrebbe soddisfare le attese delle utenze in termini di maggiori disponibilità e consumi ed essere convogliata verso nuove utenze risulta di fatto sottratta alla disponibilità dei gestori;
- nel bilancio complessivo delle risorse idriche le dispersioni possono giocare un ruolo non indifferente nel determinare temporanee crisi di scarsità;
- in alcuni ambiti territoriali (soprattutto del Mezzogiorno) il tema delle perdite sta diventando l'alibi coprente sia per disservizi di diversa natura, sia per interventi in appalto pubblico spesso non ben meditati nelle caratteristiche tecniche e nei costi.

Guardando al dettaglio dei dati disponibili si rileva che:

- negli ultimi 10 anni la situazione non è di fatto migliorata: nel 1999 ogni 100 litri di acqua erogata (e fatturata) ne sono stati prelevati 168. Nel 2008 si è scesi a 165 (tab. 10). Le maggiori dispersioni sono al Sud ma anche le regioni del Nord non sono certo esenti da sprechi idrici;
- anche le dispersioni di rete rimangono significative. Nel 1999 erano del 48% mentre attualmente si collocano sul 47%. Le regioni dove si registra la maggiore differenza tra l'acqua immessa in rete e quella effettivamente erogata sono la Puglia e l'Abruzzo.

Se si guarda poi alla situazione dei grandi comuni italiani il quadro che emerge non è migliore. Il caso più eclatante sembra quello di Bari dove per erogare 100 litri di acqua è necessario immetterne nella rete più del doppio (tab. 11).

**Tab. 10 - Dispersioni di acqua potabile, totali e di rete, per regione e ripartizione geografica
- Anni 1999, 2005, 2008 (val. %)**

Regioni	Dispersioni totali			Dispersioni di rete		
	Acqua prelevata su acqua erogata (a)			Acqua immessa su acqua erogata		
	2008	2005	1999	2008	2005	1999
Piemonte	49	48	47	47	46	46
V. Aosta	158	169	217	49	52	70
Lombardia	31	34	37	27	29	29
Trentino A.A.	84	82	91	27	32	35
Bolzano	51	57	49	26	28	30
Trento	109	102	130	29	35	39
Veneto	67	61	61	43	43	44
Friuli Venezia Giulia	89	80	71	68	62	61
Liguria	50	41	39	39	35	36
Emilia-Romagna	44	45	48	32	36	32
Toscana	42	42	46	38	42	45
Umbria	90	86	76	48	51	47
Marche	71	70	64	34	35	35
Lazio	83	89	80	55	54	49
Abruzzo	-	-	-	77	81	82
Molise	-	-	-	78	82	85
Campania	-	-	-	63	67	62
Puglia	-	-	-	87	90	98
Basilicata	-	-	-	49	53	66
Calabria	95	118	119	50	53	53
Sicilia	55	57	57	54	55	57
Sardegna	104	110	119	85	86	85
ITALIA	65	67	68	47	48	48
Nord-ovest	38	39	41	33	34	34
Nord-est	64	60	61	40	41	41
Centro	70	73	68	47	48	46
Sud	98	109	116	68	71	72
Isole	68	70	73	62	63	64

(a) Non sono riportati i dati di Abruzzo, Molise, Campania, Puglia e Basilicata in quanto l'acqua prelevata, a causa dei trasferimenti interregionali, non è rapportabile all'acqua erogata all'interno della stessa regione.

Fonte: Istat

Tab. 11 - Dispersioni di rete nei comuni con più di 200mila abitanti – Anni 1999, 2005, 2008 (val. %)

Comuni	Popolazione residente (media annua in migliaia) 2008	Dispersioni di rete (litri di acqua immessa in più per 100 litri di acqua erogata)		
		2008	2005	1999
Bari	322	106	112	107
Palermo	661	88	94	105
Trieste	205	76	68	68
Catania	298	63	63	63
Roma	2.722	61	61	57
Napoli	968	54	54	54
Torino	909	53	49	53
Padova	211	52	36	39
Messina	244	43	43	43
Genova	611	42	32	32
Verona	265	38	29	32
Bologna	374	33	33	29
Firenze	365	29	29	29
Milano	1.298	11	13	14
Venezia	270	9	40	52

Fonte: Istat

Anche il Coviri (Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche) effettua una indagine annua presso i gestori dei servizi idrici per disporre di dati affidabili sulle perdite di acquedotto (come peraltro richiesto espressamente da un DM dei Lavori Pubblici del 1997). Per il 2007 sono disponibili i dati relativi a 36,7 milioni di abitanti (la gran parte dei quali serviti dai gestori affidatari del SII). Si noti che già il fatto che una quota dei gestori non sia stata in grado di fornire dati completi sui volumi immessi e contabilizzati, e quindi sulla risorsa erogata, denota una sottovalutazione dell'importanza dei bilanci idrici per singolo ATO. Ma questa considerazione va estesa anche a chi ha fornito i dati, trattandosi spesso di dati non misurati effettivamente ma stimati (nel 21% dei casi per quanto concerne i volumi immessi, e nel 41% dei casi per quanto concerne i volumi persi in distribuzione).

Fatte queste premesse, si noti che il volume non fatturato che viene dichiarato dai gestori che hanno fornito i dati è del 37,3%. Anche restringendo l'analisi ai gestori del SII la percentuale di acqua non fatturata risulta comunque molto elevata (34,6%). Se si guarda ai dati in valore assoluto si può desumere che quasi due miliardi di metri cubi d'acqua (1.980.737.044 per la precisione, anche se il dato preciso ha valore relativo trattandosi per gran parte di stime a carattere campionario) vengono prelevati dalle diverse fonti per essere immessi in rete e spariscono nel nulla senza apportare alcun valore d'uso agli utenti finali né valore finanziario per i gestori dei servizi.

Ma lo spreco di un bene che come l'acqua, che sta via via assumendo un carattere non più di bene libero ma di risorsa scarsa, non si traduce solo in costi aggiuntivi e disagi per l'utenza. Significa anche la necessità di aumento del prelievo e dunque di maggiori impatti sugli ecosistemi.

A questo proposito, giova aggiungere una riflessione sul tema della depurazione delle acque reflue, anch'esso caratterizzato da un'infrastrutturazione debole e non adeguata alle necessità.

Il fabbisogno di depurazione va calcolato in rapporto agli abitanti equivalenti, che in Italia vengono stimati in circa 100 milioni.

La capacità degli impianti di depurazione al momento presenti sul territorio nazionale è di 75,2 milioni di abitanti equivalenti. Se si guarda però alla capacità effettivamente utilizzata si scende di molto (59,0 milioni di AE) (tab. 12).

Tab. 12 - Capacità necessaria, realizzata e effettivamente utilizzata degli impianti di depurazione delle acque reflue domestiche, per regione e ripartizione geografica - Anno 2008

Regioni	Capacità necessaria (milioni di AE)	Capacità degli impianti realizzati (milioni di AE)	Capacità utilizzata (media annua) (milioni di AE)	Quota della capacità degli impianti sulla capacità necessaria (valori percentuali)	Quota della capacità utilizzata sulla capacità necessaria (val. %)
Piemonte	7,1	5,6	4,4	79,1	62,3
V. Aosta	0,4	0,3	0,3	86,3	72,5
Lombardia	15,0	11,6	9,3	77,1	61,7
Trentino A.A.	2,2	1,9	1,7	87,3	76,7
Bolzano	0,9	0,9	0,8	95,9	90,0
Trento	1,3	1,0	0,9	81,1	67,1
Veneto	8,4	5,5	4,3	66,0	51,6
Friuli Venezia Giulia	2,1	1,6	1,2	72,6	53,8
Liguria	3,1	2,6	1,8	84,2	58,6
Emilia-Romagna	7,4	6,1	5,1	83,4	69,8
Toscana	6,6	4,7	3,7	70,8	56,3
Umbria	1,4	1,0	1,0	72,9	68,5
Marche	2,7	1,9	1,4	70,6	49,5
Lazio	8,7	6,7	5,6	76,8	64,5
Abruzzo	2,5	1,8	1,3	74,3	54,2
Molise	0,6	0,4	0,4	80,8	68,0
Campania	8,8	7,1	5,5	80,5	62,4
Puglia	6,8	5,3	4,1	77,1	60,0
Basilicata	0,9	0,7	0,6	79,4	64,1
Calabria	3,9	2,3	2,0	59,1	50,5
Sicilia	8,5	5,5	3,6	64,7	42,0
Sardegna	3,1	2,6	1,9	84,2	63,1
ITALIA	100,0	75,2	59,0	75,2	59,0
Nord-ovest	25,5	20,1	15,8	78,6	61,7
Nord-est	20,1	15,2	12,3	75,4	61,3
Centro	19,4	14,3	11,6	73,6	59,9
Sud	23,5	17,7	13,9	75,3	59,1
Isole	11,5	8,0	5,5	69,9	47,6

Fonte: Istat

Sul fronte della depurazione i dati relativi all'ultimo anno disponibile (2008) evidenziano un certo recupero sotto il profilo sia della capacità potenziale di depurazione (che passa da 61,4 milioni di abitanti equivalenti del 1999 ai 75,2 milioni del 2008). Guardando alla capacità utilizzata la progressione è largamente insoddisfacente in quanto, dai 46,6 milioni di abitanti equivalenti si è giunti, come già riportato, a 59,0 milioni. Si tratta di un

incremento significativo (+26,6%) ma che lascia a tutt'oggi inavaso un fabbisogno di depurazione di 41 milioni di abitanti equivalenti (tab. 12)

Tab. 13 - Capacità utilizzata (media annua) degli impianti di depurazione delle acque reflue domestiche in abitanti equivalenti (AE), per regione e ripartizione geografica - Anni 1999, 2005, 2008

Regioni	Capacità utilizzata (media annua) (milioni di AE)			Capacità utilizzata (media annua) (vvar. %)		
	2008	2005	1999	2008/2005	2005/1999	2008/1999
Piemonte	4,4	4,1	3,9	8,1	4,6	13,1
V. Aosta/V. Aoste	00	00	00	12,0	48,3	66,0
Lombardia	9,3	8,5	6,2	9,6	35,4	48,4
Trentino A.A.	1,7	1,6	1,4	5,7	16,1	22,7
Bolzano/Bozen	01	01	01	7,9	23,0	32,6
Trento	01	01	01	3,7	10,3	14,3
Veneto	4,3	04	3,7	6,9	8,1	15,6
Friuli Venezia Giulia	1,2	1,1	01	8,9	13,2	23,3
Liguria	1,8	1,7	1,4	4,5	22,0	27,5
Emilia-Romagna	5,1	4,8	4,6	6,3	4,6	11,2
Toscana	3,7	3,5	2,7	5,4	31,9	39,0
Umbria	01	01	01	2,1	97,5	101,7
Marche	1,4	1,2	1,1	10,5	15,9	28,0
Lazio	5,6	5,2	4,8	6,7	10,2	17,6
Abruzzo	1,3	1,2	1,1	10,0	7,5	18,3
Molise	00	00	00	9,2	10,2	20,4
Campania	5,5	5,2	4,7	6,6	10,1	17,4
Puglia	4,1	3,9	3,5	5,3	10,1	15,9
Basilicata	01	01	00	10,6	75,0	93,5
Calabria	02	1,7	1,1	14,9	62,6	86,8
Sicilia	3,6	3,2	03	11,7	7,9	20,4
Sardegna	1,9	1,8	1,3	8,7	36,3	48,1
ITALIA	59,0	54,8	46,6	7,7	17,5	26,6
Nord-ovest	15,8	14,5	11,7	8,6	23,7	34,3
Nord-est	12,3	11,5	10,7	6,7	8,1	15,3
Centro	11,6	10,9	09	6,3	22,0	29,7
Sud	13,9	12,9	011	7,8	16,7	25,8
Isole	5,5	05	4,3	10,6	16,5	28,9

Fonte: Istat

3. IL QUADRO REGOLATIVO, LA SITUAZIONE ATTUATIVA E LE CARATTERISTICHE DEL SETTORE

3.1. Il modello di gestione

Il soggetto centrale per la gestione dei servizi idrici in Italia è stato fino alla metà degli anni '90 il Comune che svolgeva il servizio da solo (in economia) o affidandolo ad aziende pubbliche. Questo modello aveva evidenti limiti per la polverizzazione delle gestioni, per la dimensione contenuta di queste che non consentiva investimenti né standard adeguati, per la mancanza di capacità progettuali avanzate, per un sistema tariffario sganciato dai costi del servizio che rimanevano invece a carico della fiscalità generale.

Oggi la gestione dei servizi idrici è regolata in base alla Legge Galli (1994) in seguito confermata nei suoi intenti principali dal “Codice dell’Ambiente” (2006). Il sistema tariffario è basato su un metodo cosiddetto “normalizzato” che stabilisce gli incrementi tariffari consentiti in base ad alcuni parametri (assicurando la copertura integrale dei costi di esercizio e di investimento) o da provvedimenti tariffari stabiliti dal Cipe nei casi in cui non è stato ancora attivato il servizio idrico integrato.

Il ruolo delle Regioni in materia di acque è stato stabilito dalla Legge 183/89 sulla difesa del suolo per ciò che concerne l’individuazione dei “bacini idrografici” e in seguito dalla Legge Galli per quanto riguarda l’individuazione di ATO (Ambiti Territoriali Ottimali). L’attività di indirizzo e controllo viene affidata ad un’Autorità di Ambito (Aato) che si costituisce tra gli enti locali di ogni ATO. La gestione viene invece separata e affidata ad un unico soggetto che si occupa di tutti gli aspetti caratterizzanti la filiera dell’acqua (captazione, adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione). In questo modo si realizza un Servizio Idrico Integrato (SII). Questo dispositivo, dotato di indubbia coerenza e lungimiranza (ha di fatto anticipato il Water Framework Directive dell’UE) doveva consentire, nelle intenzioni del legislatore:

- l’applicazione del servizio su un territorio sufficientemente vasto per determinare significative economie di scala;

- l'integrazione del ciclo delle acque in capo ad un solo soggetto per quanto concerne la regolazione e la vigilanza e un solo soggetto per quanto concerne la gestione.

L'attuazione del dispositivo previsto dalle Legge Galli a 16 anni di distanza dalla sua promulgazione può dirsi nella sostanza completato anche se i suoi obiettivi generali sono ben lungi dall'essere stati raggiunti. Il sistema idrico integrato è una realtà di fatto e tutte le Regioni hanno legiferato in materia (con l'esclusione del Trentino Alto Adige che ne ha richiesto e ottenuto la dichiarazione di illegittimità costituzionale in quanto lesivo della sua autonomia). Su 92 Ato previsti, 91 sono infatti quelli attualmente insediati.

Diversa è la situazione per quanto concerne i Piani d'ambito, che al momento sono stati approvati da 84 ATO e ritardi ancora maggiori si registrano sul fronte degli affidamenti del SII, al momento attuale limitati a 69 casi (tab. 14).

Tab. 14 - Stato di attuazione della normativa sui servizi idrici al 2009

Regioni	Ato Previsti	Ato con affidamento effettuato	Società affidatarie	Numero medio di gestori per ambito
Piemonte	6	6	28	4,7
V. Aosta/V. Aoste	1	0		0,0
Lombardia	12	7	12	1,7
Trentino A.A.				
Veneto	8	7	12	1,7
Friuli Venezia Giulia	4	1	1	1,0
Liguria	4	2	5	2,5
Emilia-Romagna	9	9	16	1,8
Toscana	6	6	6	1,0
Umbria	3	3	3	1,0
Marche	5	4	6	1,5
Lazio	5	4	4	1,0
Abruzzo	6	6	6	1,0
Molise	1	0		0,0
Campania	4	2	2	1,0
Puglia	1	1	1	1,0
Basilicata	1	1	1	1,0
Calabria	5	3	4	1,3
Sicilia	9	6	6	1,0
Sardegna	1	1	1	1,0
Interregionale Lemene	1	0		0,0
ITALIA	92	69	114	1,7
Nord	45	32	74	2,3
Centro	19	17	19	1,0
Sud	28	20	21	1,0

Fonte: Coviri, 2009

Nei 23 ambiti dove non è stato attivato il SII le tariffe sono tutt'ora basate sulle disposizioni del Cipe. La percentuale di popolazione ancora oggi soggetta al regime Cipe è stimabile intorno al 30% del totale.

3.2. I soggetti affidatari

La disciplina degli affidamenti e della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica è in continua evoluzione e il quadro regolamentare si contraddistingue per una notevole provvisorietà. In base al decreto legislativo 267 del 2000 e al d.lgs. 152/2006 l'affidamento può essere *in house* a società interamente pubbliche (come nel modello tedesco), attraverso affidamento diretto a società miste ma con una procedura di evidenza pubblica per la scelta del socio privato, attraverso una gara rivolta a società di capitali (come nel modello francese della gestione delegata).

Ne deriva una situazione complessa e frammentata dove quasi ogni ATO rappresenta, dal punto di vista delle modalità all'interno del quale il servizio viene svolto, un caso unico meritevole di uno studio a sé stante.

In questa sede è comunque importante riassumere per grandi linee la situazione in essere, e allo scopo si farà riferimento ai dati forniti dal Coviri per il 2008 (peraltro non dissimili da quelli contenuti nel Rapporto 2009 di Utilitatis). Il dato più significativo attiene al fatto che, ad oggi, su un totale di 114 società affidatarie del SII (o di sue componenti) la gran parte sono società pubbliche (58 soggetti). Si rilevano poi 22 società miste, 9 società miste con solo partner finanziario quotate in borsa, e 7 società private. Si rilevano poi 18 affidamenti non chiaramente specificati o difficilmente collocabili nelle tipologie elencate.

Dal punto di vista della popolazione servita, il modello *in house* interessa il 35% della popolazione totale, l'affidamento a società miste il 17%, quello a società quotate il 19%. Il servizio concesso a terzi copre il 5% della popolazione. Al di là degli affidamenti non chiaramente classificabili, il restante 20% della popolazione riceve un servizio idrico organizzato al di fuori del metodo previsto per il SII.

A prescindere dall'assetto societario e dalla ragione sociale, sotto il profilo sostanziale i soggetti gestori presenti nel mercato dell'acqua italiano possono essere distinti in almeno 4 tipologie:

- le grandi *local utility* del cosiddetto "capitalismo municipale italiano" protagoniste di recente di grandi processi di fusione e acquisizione. Si tratta in gran parte di ex-municipalizzate trasformate prima in aziende speciali poi in Spa a capitale pubblico e in alcuni casi parzialmente

privatizzate e collocate in borsa (si pensi ad Acea, Iride, Hera, Enia, A2A);

- le grandi multi utility internazionali che, direttamente o attraverso loro filiali hanno vinto le gare bandite per la ricerca di partner privati all'interno degli Ato (si pensi a Veolia con partecipazioni in diverse regioni o a Suez in Toscana);
- le medie società con un business centrato sulla gestione delle risorse idriche, tutt'ora presenti con successo nel ciclo integrato delle acque di territori importanti (si pensi alla Smat in Piemonte);
- le aziende pubbliche comunali, tutt'ora presenti in modo diffuso sul territorio nazionale come sopravvivenza delle vecchie gestioni in economia e soggette alla progressiva acquisizione da parte di altri soggetti presenti nel mercato (soprattutto le *local utility*).

3.3. Le tariffe: metodi, articolazioni, valori medi

Per quanto concerne il sistema tariffario, il riferimento generale è ancora alla Legge Galli che stabilisce che la tariffa venga determinata in base alla qualità del servizio e che garantisca la copertura dei costi di esercizio e di investimento nonché la remunerazione del capitale investito. L'adeguamento tariffario risponde a due principi: quello del miglioramento del servizio e quello del tasso di inflazione del Paese (price-cap). Alla Legge Galli si deve l'introduzione del "Metodo normalizzato" per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento dal SII.

Prima del 1994 non esisteva un sistema unitario e le tariffe venivano disposte dai comuni secondo un obbligo generico di copertura dei costi dei servizi che venivano stabiliti dal Cipe.

Dal 1996 è in vigore il Metodo Tariffario Normalizzato (MTN) che fornisce alle Autorità di Ambito i criteri in base ai quali quantificare le tariffe.

I ricavi del servizio idrico integrato da coprire con la tariffa reale media (TRM) sono i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito. Di anno in anno la tariffa può variare in base al tasso di inflazione programmato e ad un fattore (K).

Al momento attuale esistono “bacini tariffari” (ossia insieme di Comuni dove la popolazione è accomunata dal fatto di avere le stesse tariffe per i diversi usi stabiliti degli Ambiti) dove si applica il Metodo Normalizzato e bacini in situazione transitoria con un regime tariffario disciplinato dal Cipe. Tale regime interessa le gestioni in attesa di confluire nel soggetto gestore del SII (gestioni “salvaguardate”). A livello aggregato le tariffe che derivano dall’applicazione del Metodo Normalizzato sono più elevate di quelle Cipe.

Le tariffe applicate negli ATO sono differenziate tra utenze domestiche e non domestiche e articolate in base a una quota tariffaria fissa, una quota variabile per i servizi di acquedotto suddivisa per scaglioni crescenti di metri cubi, una quota variabile per i servizi di fognatura e depurazione, l’applicazione dell’IVA al 10% per tutte le componenti. La quota per il servizio di acquedotto prevede una fascia di consumo minima (essenziale) dove si applica una tariffa agevolata, una tariffa base e tre scaglioni di “eccedenze”.

Anche per la complessità del sistema tariffario italiano, altamente “differenziato e stratificato”, le informazioni sulle tariffe reali applicate nei diversi bacini tariffari possono essere desunte solo dalle indagini ad hoc che vengono realizzate annualmente sia dal Comitato per la Vigilanza sull’Uso delle Risorse Idriche che da Federutility. Si riportano di seguito i dati del Comitato che, per il 2008, fornisce informazioni relative ad un bacino di utenza dei servizi di acquedotto più ampio (66 ATO, 300 bacini tariffari, più di 38 milioni di popolazione complessiva).

Dalla tab. 15 si evince che l’uso agricolo risulta agevolato sia dall’entità delle tariffe che dal fatto la gran parte degli agricoltori rientra nei primi due scaglioni (tra l’altro, in molti ambiti sono i soli previsti). Per quanto concerne le utenze domestiche, sembra evidente l’intento di salvaguardare le utenze deboli con un primo scaglione a tariffa agevolata. La progressione tariffaria dal terzo scaglione in poi, sicuramente tende a penalizzare gli sprechi, anche se è probabile che in parte penalizzi le famiglie numerose (tab.16).

Per quanto concerne specificatamente le utenze domestiche, è interessante notare la notevolissima diversificazione delle tariffe nei diversi ambiti, come attestano i valori minimi e massimi praticati negli ATO per i diversi scaglioni di consumo.

In merito agli altri servizi (fognatura e depurazione) il metodo tariffario si presenta più semplice per l’assenza di scaglioni. Dalla tabella 3 si desumono valori sostanzialmente simili per i differenti usi pur essendo presenti, anche

in questo caso, differenziali elevati tra i vari ATO. A proposito dell'incidenza della quota fissa, è interessante notare la differenza tra le utenze domestiche e tutte le altre con valori decisamente più elevati di questa componente.

Per quanto concerne le tariffe di fognatura e depurazione derivanti dall'applicazione del Cipe, le differenze tra i valori minimi e massimi sono meno marcate. Rimane invece elevato il differenziale per quanto concerne la quota fissa, che va da un minimo di 2 euro all'anno ad un massimo di 57, sostanzialmente in linea con quanto avviene per il metodo normalizzato (da 1 euro l'anno fino a 60).

Tab. 15 - Tariffe medie dei servizi di acquedotto per i diversi usi secondo i vari scaglioni nel 2008

Usi	1° scaglione		2° scaglione		3° scaglione		4° scaglione		5° scaglione	
	fino a mc	€/mc	Oltre	€/mc						
Domestico (*)	79	0,40	148	0,66	216	1,00	303	1,18	303	1,55
Domestico non residente	99	0,78	170	0,89	229	1,19	278	1,53	278	1,65
Agricolo	145	0,49	216	0,81	249	0,88	439	0,76	439	0,81
Commerciale	150	0,68	214	1,11	341	1,25	230	1,62	230	1,53
Industriale	198	0,67	229	1,10	391	1,28	260	1,59	260	2,21

I valori riportati corrispondono alle medie delle tariffe calcolate con metodo normalizzato

Fonte: Sintesi Censis su dati Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche

Tab. 16 – Tariffe dei servizi di acquedotto: valori massimi e minimi per le utenze domestiche (*)

	1° scaglione (tariffa agevolata) fino a mc 79 €/mc	2° scaglione (tariffa base) fino a mc 148 €/mc	3° scaglione (1^ eccedenza) fino a mc 216 €/mc	4° scaglione (2^ eccedenza) fino a mc 303 €/mc	5° scaglione (3^ eccedenza) Oltre 303 €/mc
Massimo	1,11	1,42	2,78	3,17	3,75
Minimo	0,00	0,13	0,23	0,42	0,56

I valori riportati corrispondono alle medie delle tariffe calcolate con metodo normalizzato

Fonte: Sintesi Censis su dati Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche

Tab. 17 - Tariffe nei servizi di fognatura, depurazione e quota fissa per alcuni tipi di uso (medie dei valori rilevati nei diversi ATO)

Usi	Fognatura (€mc)	Depurazione (€mc)	Quota fissa (€mc)
Domestico (*)	0,16	0,35	13,38
Domestico non residente	0,18	0,38	23,44
Agricolo	0,14	0,34	15,84
Commerciale	0,16	0,39	22,39
Industriale	0,19	0,38	29,54

(*) I valori riportati corrispondono alle medie delle tariffe calcolate con metodo normalizzato

Fonte: Sintesi Censis su dati Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche

A fronte dell'estrema complessità dell'articolazione tariffaria in essere, per poter effettuare qualche confronto tra il costo dei servizi idrici ed altri generi di beni e servizi oppure per operare una comparazione con altri contesti nazionali, è utile spostare l'analisi sulla spesa media annua per gli utenti, e in particolare, con riferimento ai consumi domestici, sulla spesa delle famiglie. Nell'esempio di un consumo di circa 200 mc/anno (quello più frequente, corrispondente al consumo medio di una famiglia di 3 componenti) il costo annuo è di 297 euro/anno con un incremento del 5,4% rispetto al 2007. L'incidenza del costo della fornitura di acqua potabile è del 55,5%, quello della depurazione del 28,3 e quello della fognatura del 10,8%. La quota fissa rappresenta invece il 5,4% della spesa totale (tab. 18).

Calcolati in questo modo i costi medi annui per un consumo di 200 mc, si può risalire al costo al mc, che è calcolabile in 1,49 euro/mc. Per un consumo inferiore (150 mc/anno) il costo scende a 1,37 euro/mc.

Naturalmente, anche nel caso dei costi sostenuti annualmente dalle famiglie per i servizi idrici, rimangono in essere i notevolissimi differenziali territoriali riscontrati a proposito delle tariffe applicate. Si consideri che nella classe di consumo fin qui considerata (200mc/anno) si va da un valore massimo di 629 euro/anno (ATO Ravenna 7) ad un valore minimo di 111 euro/anno (ATO città di Milano).

L'incremento 2007-2008 della spesa media sostenuta dalle famiglie è del 5,4% ed è sostanzialmente in linea con gli incrementi massimi previsti dal metodo normalizzato (fattore K). Volendo seguire l'evoluzione delle tariffe e quindi della spesa sostenuta dalle famiglie in un intervallo temporale più ampio, occorre considerare le tariffe praticate con il metodo Cipe negli anni precedenti. La variazione di 63,1 punti percentuali è dovuta all'avvio del SII che, per la prima volta ha riconosciuto ai gestori dei servizi idrici costi precedentemente non contabilizzati (tab. 19).

Per quanto concerne il confronto con le tariffe praticate in altri paesi si può fare riferimento ai dati presentati nell'ambito dell'ultimo *World Water Forum* tenutosi ad Istanbul nel 2009. Nella tabella 20 si riportano i valori tariffari in dollari e in euro 2008 relativi ad un consumo mensile di 15 metri cubi/mese in alcune capitali europee. L'ultima colonna presenta i dati dell'indagine Smat di Torino sul costo medio unitario in alcune città europee.

In estrema sintesi le tariffe italiane, anche con riferimento allo scenario europeo si caratterizzano per essere:

- decisamente più basse rispetto alla maggior parte dei paesi europei;
- soggette a tassi di aumento recenti molto elevati;
- altamente differenziate nei diversi ATO in cui vengono applicate.

Tab. 18 - Spesa annuale media (*) per i diversi servizi relativa ad un consumo di 200 mc/anno (consumo medio di una famiglia di 3 persone). Anni 2007, 2008 e var. %

	Media 2007 (€/anno)	Media 2008 (€/anno)	Incidenza % dei singoli servizi sul costo totale 2008	Var. % 2007-2008
Acquedotto	156	165	55,5	5,4
Fognatura	31	32	10,8	2,7
Depurazione	79	84	28,3	6,3
Quota fissa	15	16	5,4	6,1
Spesa totale	282	297	100,0	5,4

(*) I valori riportati corrispondono alle medie delle tariffe calcolate con metodo normalizzato

Fonte: elaborazione Censis su dati Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche

Tab. 19 – Spesa media per un consumo di 200 mc/anno (v.a. e var.%)

	2002 (*) (Tariffe Cipe)	2004 (Metodo normalizzato)	2006 (Metodo normalizzato)	2008 (Metodo normalizzato)	Var. % 2008- 2002
Spesa media annua (€/anno)	182	240	267	297	63,1

(*) Indagine Smat su un campione corrispondente a 18 milioni di abitanti)

Fonte: Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche

Tab. 20 - Tariffe del servizio idrico in alcune capitali europee nel 2008

Città	Nazione	OECD 2008 Dollari/mc	OECD 2008 Euro/mc (cambio dicembre 2008)	Indagine Smat Torino 2007
Copenhagen	Danimarca	8,69	6,49	-
Berlino	Germania	7,0	5,22	4,82
Lussemburgo	Lussemburgo	5,66	4,22	-
Bruxelles	Belgio	4,61	3,44	2,62
Parigi	Francia	4,08	3,04	3,43
Vienna	Austria	3,61	2,69	-
Londra	Regno unito	3,57	2,66	-
Helsinki	Finlandia	3,17	2,37	2,08
Varsavia	Polonia	3,14	2,34	-
Stoccolma	Svezia	1,87	1,40	-
Madrid	Spagna	1,86	1,39	-
Lisbona	Portogallo	1,61	1,20	2,19
Atene	Grecia	1,57	1,17	1,32
Roma	Italia	1,41	1,05	-
Budapest	Romania	0,16	0,12	-

Fonte: elaborazioni Censis su dati Global Water Intelligence / OECD, Global Water Tariff Survey 2009 e Coviri 2009

3.4. Gli investimenti nel settore

Il settore idrico italiano ha vissuto, nel periodo a cavallo della riforma del '94, una drastica caduta degli investimenti complessivi. Al di là delle ragioni, da attribuire ad una contemporanea riduzione dei fondi pubblici ed alla scarsa penetrazione di capitali privati, la situazione attuale si presenta caratterizzata da un significativo fabbisogno di investimenti che si riscontra ampiamente dall'analisi dei piani di ambito predisposti e approvati. Si tenga conto che i piani stessi si articolano su intervalli temporali diversificati, che vanno da un minimo di 10 anni ad un massimo di 30.

Secondo il Coviri, gli investimenti previsti su un totale di piani che copre circa 36,3 milioni di abitanti ammontano a circa 27 miliardi di euro. Se si considerano tuttavia gli investimenti al netto dei contributi pubblici a fondo perduto (circa il 14%), tale valore scende a poco meno di 24 miliardi di euro. Si tenga conto che tali contributi sono previsti in misura largamente preponderante nelle regioni del Sud e nelle Isole, mentre il finanziamento pubblico nelle altre aree del Paese copre una quota del fabbisogno totale decisamente residuale.

Se si esaminano gli investimenti pro-capite previsti, si raggiungono valori di 35 euro/anno incorporando i contributi pubblici e di circa 30 al netto di questi.

Anche Utilitatis, nel suo rapporto annuale (Blue Book), effettua una stima degli investimenti previsti che, pur nella diversità del campione analizzato, presenta dati congruenti con l'indagine Coviri per quanto concerne gli investimenti annui pro-capite previsti.

Diverso è invece il dato complessivo relativo all'ammontare delle risorse a copertura degli investimenti previsti, che nello studio Coviri è di circa 45,3 miliardi di euro, ma cresce fino a 60,5 miliardi nella stima contenuta nel Blue Book del 2009 e a 64,1 in quella, recentissima, relativa al 2010 (tab.21).

I dati forniti da Utilitatis consentono di analizzare in profondità la destinazione degli investimenti previsti. In particolare, nei servizi di acquedotto il 40,0% del totale è destinato a nuove opere e il 60,0% ad interventi di manutenzione straordinaria. Quote percentuali non dissimili si registrano nel caso delle reti fognarie e dei depuratori (tab. 22). Interessante rilevare l'anomalia del Mezzogiorno dove per la manutenzione straordinaria degli acquedotti viene individuata una quota di risorse largamente prevalente.

Tab. 21 - Investimenti nei sistemi idrici previsti dai Piani di Ambito approvati (valori in euro al lordo dei contributi pubblici a fondo perduto)

	Importo complessivo rilevato	Popolazione di riferimento	Investimenti per abitante	Proiezione alla popolazione totale	Investimenti annui per abitante
Coviri 2009	27.862.328.408	36.370.900	766,06	45.289.772.848	35,8
Utilitatis 2009	41.814.301.000	53.724.140	881,42	60.518.094.000	34,98
Utilitatis 2010	42.119.939.000	53.743.639	839,72	64.127.720.000	37,32

Fonte: Coviri 2009, Blue Book 2009, 2010

Tab. 22 - Investimenti nei servizi di acquedotto e di fognatura e depurazione previsti dai Piani di Ambito approvati per destinazione (val. %)

	Acquedotti		Fognatura e depurazione	
	Nuove opere	Manutenzione straordinaria	Nuove opere	Manutenzione straordinaria
Nord-Ovest	39,0	61,0	56,3	43,7
Nord-est	35,1	64,9	53,1	46,9
Centro	50,3	49,7	47,0	53,0
Sud	50,9	49,1	51,6	48,4
Isole	18,8	81,2	36,5	63,5
Italia	40,0	60,0	48,3	51,7

Fonte. Blue Book 2010

3.5. L'acqua degli altri: modelli di gestione dei servizi idrici in Europa

A partire dagli anni '80 in Europa si è registrata un'evoluzione dei modelli di gestione dei servizi idrici che, pur non riferendosi pienamente ai paradigmi concorrenziali come per altre tipologie di servizi, ha progressivamente fatto emergere forme di gestione industriale orientate al mercato. I modelli attuali sono altamente eterogenei, ma possono riassumersi in tre distinte tipologie: quella anglosassone da un lato, e quella continentale dall'altro, con le due varianti francese e tedesca.

Nel modello anglosassone il settore pubblico mantiene funzioni di regolazione mentre il servizio è svolto interamente da operatori privati. Nel modello continentale il servizio è svolto da imprese pubbliche o a capitale misto e la regolazione è nelle mani degli enti locali.

In pratica i diversi sistemi si differenziano in base alla natura del soggetto che assume i diversi tipi di rischio.

Quello è importante sottolineare, come peraltro risulta dalle diverse analisi realizzate a proposito dei sistemi di gestione dei servizi idrici nei diversi paesi europei è che non esiste un rapporto causale certo tra gli assetti proprietari e l'efficienza produttiva.

Per contro, emerge una crescente consapevolezza che l'acqua vada considerata una risorsa scarsa. Al riguardo, sia le politiche di investimento che i criteri di tariffazione non includono al momento questo genere di considerazione, rimanendo in essere una forte centratura su altri elementi, in primo luogo la copertura dei diversi tipi di rischio.

Il modello anglosassone

In Inghilterra attualmente circa il 90% della popolazione è servita da gestori privati. A fronte della privatizzazione delle *water company*, avvenuta alla fine degli anni '80, la proprietà delle reti e delle altre infrastrutture è detenuta direttamente da soggetti privati che assumono il rischio operativo della fornitura del servizio e attivano gli investimenti necessari per mantenere gli standard richiesti. Non esiste dunque una fase di concessione con una precisa scadenza temporale e conseguentemente non esiste il rischio di revoca della concessione. Essendo gli operatori collocati in borsa,

possono evidentemente essere scalati da altri soggetti. Si tratta di un modello di “monopolio regolato” perché esiste una *Water Services Regulation Authority* che revisiona le tariffe anche in base alla possibilità per il gestore di ottenere una “equa” remunerazione degli investimenti effettuati.

Il modello francese

Il modello francese non è molto dissimile dal punto di vista della penetrazione dei gestori privati (76% della popolazione servita), ma la differenza sta nel fatto che la proprietà delle infrastrutture di captazione e distribuzione rimane totalmente pubblica. I privati “affittano” (*affermage*) gli asset ed effettuano il servizio assumendosi rischi operativi e solo in parte di mercato grazie ad un meccanismo di correzione delle tariffe nei casi di calo della domanda (in pratica è possibile rinegoziare i contratti). Gli investimenti ed i rischi connessi sono condivisi tra i privati che affittano le reti e i soggetti pubblici proprietari (essenzialmente i comuni) che si incaricano della promozione finanziaria degli investimenti necessari.

Quello che caratterizza attualmente il sistema francese è il forte consolidamento imprenditoriale. Al riguardo basti pensare che le poche società di profilo multinazionale controllano circa la metà del mercato.

Il modello tedesco

Nel modello tedesco, la quota di popolazione servita da soggetti privati non va oltre il 17%. Il modello prevalente è dunque quello del servizio fornito direttamente dalle municipalità oppure da imprese pubbliche locali. Le tariffe devono coprire l'intero costo del servizio e gli investimenti necessari. In questo modo la quasi totalità del rischio viene di fatto trasferita sugli utenti finali. Il modello adottato in Germania prevede ammortamenti del capitale investito molto lunghi e rendimenti contenuti a conferma di una responsabilità municipale del servizio.

L'ibridazione del modello italiano

Naturalmente esistono poi diversi modelli ibridi con presenza di gestori a capitale misto pubblico privato, spesso con una prevalenza del capitale pubblico come avviene nei Paesi Bassi o in Italia.

In generale l'organizzazione del servizio francese è quella più simile all'attuale sistema italiano. L'organizzazione del servizio spetta infatti ai comuni (o a raggruppamenti di comuni) che poi delegano il servizio. Tuttavia, elementi come il *price cap* e la presenza per un certo periodo di una sorta di regolatore di profilo nazionale (il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche) sembrano avvicinare al modello anglosassone. Se si guarda poi alla larga presenta in Italia delle società cosiddette *in house*, non si può non pensare al modello tedesco della gestione pubblica.

4. I PUNTI DI DEBOLEZZA DEL SISTEMA

In questo capitolo vengono riassunti i principali problemi che hanno fino a questo momento impedito la modernizzazione del settore idrico in Italia, il consolidamento di sistemi di gestione di tipo industriale, la presenza significativa di soggetti privati.

4.1. La lentezza con cui è stata attuata la normativa di riordino del settore

Nel nostro Paese il settore dei servizi idrici si caratterizza per un funzionamento sicuramente non ottimale (si vedano, al riguardo, le considerazioni dei paragrafi precedenti in merito alle dispersioni e alla soddisfazione dell'utenza).

Eppure la Legge Galli, che ha ormai 16 anni di vita, è stata introdotta con la motivazione nobile e sensata di superare la frammentazione delle gestioni, di industrializzare il settore e di garantire con ciò livelli più elevati di qualità dei servizi. Non a caso tutti i provvedimenti legislativi successivi continuano ad ispirarsi a questo principio. La stessa Direttiva Quadro Europea (60/2000) di fatto conferma il dispositivo principale della Legge Galli.

Questo dispositivo avrebbe dovuto produrre l'ingresso in un monopolio naturale di elementi di industrializzazione, determinare sufficienti economie di scala e garantire significativo apporto di capitali privati. La copertura dei costi di esercizio e di investimento avrebbe dovuto essere garantita non più dalla fiscalità generale, ma interamente dalla riscossione delle tariffe applicate.

Nella realtà sono stati cumulati da subito ritardi significativi per ciò che concerne l'attuazione del dispositivo:

- nel 1999, a 5 anni dalla promulgazione della Legge Galli, i soggetti gestori in Italia erano ancora 7.822 (Istat) e nell'82,6% dei casi si trattava di gestioni in economia da parte dei Comuni. Nel 2007 il numero di gestori è sceso a 3.986;

- ancora nel 2008, nei 92 ATO in cui è stato ripartito il territorio nazionale, erano stati affidati 69 servizi di gestione integrata che interessavano il 79% della popolazione italiana;
- anche nei casi in cui è stato affidato il SII, non sempre il riferimento è ad un unico soggetto. In totale, su 69 affidamenti, risultano coinvolti 114 soggetti (1,7 soggetti in media per ogni ATO) penalizzando con ciò il principio stesso dell'integrazione "verticale" del servizio, che viene considerato alla base di una gestione ottimale della risorsa anche sotto il profilo della sua tutela.

Naturalmente tutto ciò ha impattato e sta impattando sull'ammontare complessivo degli investimenti e, conseguentemente, sulla perdurante obsolescenza delle infrastrutture.

Le ragioni di questi ritardi sono molte. Ad esempio, è da rimarcare la scarsa partecipazione alle gare che sono state bandite nel tempo. D'altra parte nei Piani di Ambito, ad obiettivi ambiziosi in materia di investimenti non corrispondeva adeguata copertura finanziaria per gli scarsi livelli tariffari stabili volta per volta dal Cipe.

A ciò si aggiunga che la Legge Galli ha garantito la salvaguardia delle concessioni in essere al momento della sua promulgazione e che molte di queste erano di lunghissima durata.

A complicare il quadro si registra un deficit soggettuale interno. E' nota infatti la difficoltà o l'incapacità delle aziende italiane del settore di essere presenti sui mercati esteri come invece avviene per aziende francesi, tedesche o inglesi. I nostri operatori non hanno avuto modo di crescere e di innovare la propria capacità professionale in un contesto nazionale ambiguo e scarsamente stimolante dal punto di vista imprenditoriale.

Oggi il dibattito è interamente concentrato sulla natura pubblica o privata del soggetto gestore e sulle modalità di affidamento del servizio. A questo si sono aggiunte ulteriori incertezze relativamente alla natura degli enti concedenti e di regolazione locale. Le Autorità d'ambito sono state infatti abrogate formalmente con la legge 42/2010 e si rimanda alle Regioni il compito di individuare i soggetti che dovranno sostituirle. Tutto ciò ovviamente non aiuta ad affrontare le problematiche reali in essere che afferiscono essenzialmente alla difficoltà di programmare investimenti nel medio-lungo periodo, di regolare le concessioni, di offrire garanzie di tutela dei consumatori.

4.2. L'instabilità del quadro normativo

Dalla promulgazione della Legge Galli ad oggi le leggi attuative e di riforma dei servizi idrici si sono succedute al di fuori di un processo di crescita graduale che doveva essere garantito da una cabina di regia nazionale in grado di monitorarne applicazioni ed effetti.

Dal 1994 ad oggi si contano 33 provvedimenti normativi che intervengono, direttamente o indirettamente nella materia dei servizi idrici (tav.1). Ne è scaturito un quadro di norme disomogeneo, incoerente e instabile, sicuramente di difficile comprensione a cui si è aggiunto un dibattito pubblico sul tema (dalla revisione degli ATO alla cessazione delle attuali forme di affidamento, dalle ipotesi di ripubblicizzazione alla revisione dei meccanismi tariffari, fino alla recentissima norma che abroga le Autorità di ambito) ugualmente farraginoso.

Una situazione che ha creato disorientamento anche in quei soggetti che potevano vedere nella gestione delle risorse idriche un campo di applicazione per investimenti, per applicazione di *know-how* e capacità imprenditoriali in genere.

Naturalmente, un quadro normativo così descritto ha generato un'attitudine diffusa all'inosservanza delle regole ed alla ricalibratura degli sforzi attuativi ed operativi su livelli non soddisfacenti. Si pensi, al riguardo, alla latitanza di interventi finalizzati a conoscere capillarmente la situazione delle perdite reali di rete.

I più recenti provvedimenti normativi nella materia di servizi idrici sono:

- la conversione in legge (L. 20 novembre 2009 n.166) del D.L. n. 135/2009 (art. 15) dove si sancisce il principio della proprietà pubblica delle risorse idriche e si dispone il regime transitorio degli affidamenti non conformi al novellato disposto normativo;
- il DPR del 7 settembre 2010 contenente il Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Entrambi i provvedimenti intervengono sulla Legge 133/2008 che ha inteso – attuando la disciplina comunitaria – impedire ingiustificate posizioni di vantaggio nel settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Il primo provvedimento, nel modificare l'articolo 23-*bis* del D.L. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2009, (dove si ridefinivano le modalità di gestione dei servizi pubblici locali) prevede che la gestione dei servizi pubblici locali sia conferita “in via ordinaria” attraverso gare pubbliche a società miste e la gestione *in house* (a totale capitale pubblico) sia consentita soltanto in deroga “per situazioni eccezionali” e dietro parere preventivo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il metodo ordinario di conferimento dei servizi pubblici locali sarà quindi la gara. Per le società miste il soggetto privato, individuato mediante procedura ad evidenza pubblica, dovrà essere socio operativo con una quota di partecipazione non inferiore al 40%.

Il secondo provvedimento, per quanto concerne esclusivamente i servizi idrici, stabilisce le condizioni in base alle quali gli enti affidanti possono rappresentare presso il Garante della concorrenza le condizioni di efficienza che rendono la gestione *in house* non distorsiva della concorrenza (bilanci in utile, utili reinvestiti all'80% nel servizio, applicazione della tariffa inferiore alla media, ecc.).

Inoltre, assoggetta al Patto di stabilità interno gli affidatari *in house* dei servizi pubblici locali e prevede che le società *in house* e quelle a partecipazione mista applichino il codice dei contratti pubblici per quanto concerne l'acquisto di beni e servizi.

Ma se l'evoluzione normativa relativa alla natura giuridica dei soggetti gestori e le forme di affidamento del servizio sono al centro di un aspro dibattito che ha origini remote (e che ha ricevuto un'accelerazione per la promulgazione dei provvedimenti ora descritti), assolutamente spiazzante è l'abrogazione delle Autorità di ambito, che rimanda al legislatore regionale – peraltro in tempi strettissimi (marzo 2011) – il compito di individuare nuovi soggetti giuridici per governare gli Ambiti ed affidare i servizi. E' evidente a tutti gli operatori del settore che l'attuazione di tale provvedimento (sempre se non verrà rivisto) non potrà che essere prorogata.

Lo scenario che si prefigura per i prossimi anni rimane dunque, per utilizzare un eufemismo, particolarmente “articolato”. Al momento attuale,

il legislatore sembra impegnato soprattutto a disciplinare la materia degli affidamenti, concedendosi però qualche “fuga in avanti” con provvedimenti che – finalizzati a riformare in senso molto ampio la materia degli enti locali - finiscono per destabilizzare ulteriormente il settore.

Sulla base di tutto ciò nessuno potrà sorprendersi se in un immediato futuro, oltre ad affidamenti conformi, affidamenti conformi “in deroga” (cosa che riguarda soprattutto le gestioni *in-house*) e affidamenti non conformi che rimangono in essere transitoriamente, avremo anche affidamenti che provengono da enti pubblici abrogati ma ancora in essere grazie a provvedimenti di proroga.

Tav. 1 – L’evoluzione della legislazione statale in materia di Servizio Idrico Integrato

Numero legge-decreto/decreto legislativo	Commento
ANNO 1994	
Legge 5 gennaio 1994, n. 36 “Disposizioni in materia di risorse idriche”	La legge n. 36, riforma il sistema dei servizi idrici, e prevede la costituzione di un apposito organismo di vigilanza, il Comitato per la Vigilanza sull’uso delle Risorse Idriche (Co.Vi.R.I.).
ANNO 1997	
Legge 15 maggio 1997, n. 127 “Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”	L’art. 17, modifica l’art. 22 della legge n. 142/1990, concernente le modalità di gestione dei servizi pubblici locali.
ANNO 1999	
Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152 “Disposizioni sulla tutela delle acque dall’inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall’inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole”	Il decreto n. 152, dispone la disciplina generale per la tutela delle acque superficiali, marine e sotterranee.
ANNO 2000	
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”	Il decreto dispone, tra le altre, l’abrogazione della legge n. 142/1990, introducendo una nuova disciplina dei servizi pubblici locali (art. 113) e delle relative forme di gestione.
Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258 “Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall’inquinamento, a norma dell’art. 1, c. 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128”	Il decreto contiene disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. n. 152/1999.
ANNO 2001	
Decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31 “Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano”	Il decreto, a fini garantisti, disciplina la qualità delle acque destinate al consumo umano.
Legge 28 dicembre 2001, n. 448 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)”	L’art. 35 della legge modifica l’art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
ANNO 2002	
Decreto legislativo 2 febbraio 2002, n. 27 “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, recante attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano”	Il decreto contiene modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 31/2001.
Legge 31 luglio 2002, n. 179 “Disposizioni in materia ambientale”	L’art. 28 della legge modifica l’art. 14 della legge n. 36/1994 mentre l’art. 25 interviene a modificare alcune disposizioni del D.Lgs. n. 152/1999.
Legge 8 agosto 2002, n. 178 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, recante interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell’economia anche nelle aree svantaggiate”	L’art. 13 della legge contiene disposizioni in materia idrica.
ANNO 2003	
Decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 “Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell’andamento dei conti pubblici”	L’art. 14 del decreto concernente i servizi pubblici locali, apporta sostanziali modifiche agli artt. 113 e 113-bis del D.Lgs. n. 267/2000 ridefinendo, tra l’altro, le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali.

Legge 24 novembre 2003, n. 326 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici”	L'art. 14 del D.L. n. 269/2003, convertito in legge con modificazioni, prevede, tra l'altro, l'inserimento del c. 15-ter, all'art. 113 del T.U.E.L..
Legge 24 dicembre 2003, n. 350 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)”	L'art. 4, c. 234, della legge apporta modifiche all'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
Decreto legge 24 dicembre 2003, n. 354 “Disposizioni urgenti per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia”	L'art. 1 contiene disposizioni concernenti la “Riorganizzazione dei Tribunali delle acque”.
ANNO 2004	
Legge 26 febbraio 2004, n. 45 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, recante disposizioni urgenti per il funzionamento dei tribunali delle acque, nonché interventi per l'amministrazione della giustizia”	L'art. 1 del D.L. n. 354/2003 è convertito in legge con modificazioni.
Legge 15 dicembre 2004, n. 308 “Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione”	L'art. 1, c. 48, della legge apporta modifiche all'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
ANNO 2005	
Legge 23 dicembre 2005, n. 266 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)”	L'art. 1, cc. 415 e 416, dispone misure premiali in favore degli ambiti territoriali ottimali che abbiano provveduto ad affidare il SII ad un soggetto gestore conformemente all'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.
ANNO 2006	
Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”	Il decreto raccoglie tutta la normativa in materia ambientale. In particolare, la Sezione Terza, della Parte Terza, è dedicata alla “Gestione delle risorse idriche” nella quale si prevede, tra l'altro, all'art. 160, la trasformazione del Co.Vi.R.I. in Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti.
Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 “Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale”	L'art. 15 del decreto, concernente “Disposizione sulla gestione del SII”, apporta modifiche all'art. 113, commi 15-bis e 15-ter, del D.Lgs. n. 267/2000.
Legge 4 agosto 2006, n. 248 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale”	L'art. 15 del D.L. n. 223/2006 è convertito in legge con modificazioni inserendosi nuovamente quale termine di cessazione delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica il 31 dicembre 2006, mentre relativamente al solo SII, il 31 dicembre 2007.
Decreto Legislativo 8 novembre 2006, n. 284 “Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”	L'art. 1, c. 5, dispone la soppressione dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e la ricostituzione del Co.Vi.R.I.
ANNO 2008	
Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 “Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale”	L'art. 2 apporta modifiche alle Parti terza e quarta del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, prevedendo al novellato art. 161 del citato decreto, una nuova disciplina del Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche.
Legge 6 agosto 2008, n. 133 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”	La legge introduce l'art. 23-bis, concernente i servizi pubblici locali di rilevanza economica, che dispone una nuova disciplina delle forme di affidamento dei medesimi, prevedendo quale forma eccezionale di affidamento la gestione <i>in house</i> .
Decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208 “Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente”	Il decreto dispone misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente.

ANNO 2009	
Legge 27 febbraio 2009, n. 13 <i>“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell’ambiente”</i>	L’art. 8- <i>sexies</i> concernente “Disposizioni in materia di servizio integrato”, introdotto in sede di conversione del D.L. n. 208/2008, contiene disposizioni di attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 335/2008.
Decreto legge 28 aprile 2009, n. 39 <i>“Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”</i>	Il decreto dispone interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici, nella regione Abruzzo, nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile.
Legge 24 giugno 2009, n. 77 <i>“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”</i>	L’art. 9- <i>bis</i> , inserito in sede di conversione del D.L. n. 39/2009, al c. 6, dispone la soppressione del Comitato per la Vigilanza sull’uso delle Risorse Idriche e l’istituzione della Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche.
Legge 29 maggio 2009, n. 70 <i>Ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica la Convenzione relativa all’Organizzazione idrografica internazionale, fatto a Monaco Principato il 4 luglio 2005</i>	La legge ratifica e dà esecuzione al Protocollo che modifica la Convenzione relativa all’Organizzazione idrografica internazionale, fatto a Monaco Principato il 4 luglio 2005.
Legge 23 luglio 2009, n. 99 <i>“Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”</i>	L’art. 30, c. 26, apporta modifiche all’art. 23- <i>bis</i> del D.L. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2009.
Decreto legge 25 settembre 2009, n. 135 <i>“Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”</i>	L’art. 15 apporta modifiche all’art. 23- <i>bis</i> del D.L. n. 112/2008, convertito, in legge n. 133/2009, ridefinendo, in modo sostanziale, le modalità di gestione dei servizi pubblici locali.
Legge 20 novembre 2009, n. 166 <i>“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari e per l’esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”</i>	L’art. 15 del D.L. n. 135/2009 è convertito in legge con modificazioni. In particolare, si sancisce, tra l’altro, il principio della proprietà pubblica delle risorse idriche e si dispone il regime transitorio degli affidamenti non conformi al novellato disposto normativo.
Legge 26 marzo 2010, n. 42 <i>“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni”</i>	A decorrere da un anno dalla data di entrata in vigore della legge 42/2010 sono soppresse le Autorità d’ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Decorso lo stesso termine ogni atto compiuto dalle Autorità d’ambito territoriale è da considerarsi nullo”.
D.P.R. 07/09/2010 <i>“Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell’articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”.</i>	Il decreto, firmato il 14 settembre 2010, reca disposizioni relative in particolare alle società in house e ai requisiti

Fonte: Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche, 2010

4.3. La debolezza dei sistemi di regolazione e vigilanza

Nel settore idrico, e in modo particolare nel sistema misto che si è venuto configurando in Italia, la presenza di un regolatore indipendente e autorevole sarebbe fondamentale per garantire il contemporaneo rispetto della remunerazione dei costi di esercizio e degli investimenti da un lato e degli standard di servizio dall'altro. Nella realtà si rilevano oggi sistemi locali di regolazione molto deboli (la totalità delle Autorità che governano gli ATO impiega meno di 600 persone di cui circa la metà a tempo indeterminato) che, seppure nel complesso poco costosi per l'utente finale (il Coviri stima 0,7 euro per abitante l'anno) determinano un quadro estremamente farraginoso e poco trasparente con cui gli operatori si devono confrontare.

Si osservi che, sempre sul fronte regolativo, è oggi in essere un rilevante problema di conflitto che si crea allorché il governo degli ATO è esercitato da un'assemblea di sindaci i cui Comuni risultano proprietari delle aziende a cui gli ATO affidano il servizio. Ma questo è solo uno dei tanti problemi che si creano a fronte della istituzione di soggetti deboli sia sotto il profilo tecnico-organizzativo, che regolativo, come sono attualmente le Autorità di Ambito. Si pensi, al riguardo, al rischio a cui un regolatore locale debole e poco strutturato si espone quando entra in contatto con affidatari di grandi dimensioni espressione delle multinazionali presenti oggi nel settore.

La necessità di costituire un soggetto centrale forte e autorevole non è stata mai recepita fino a fondo dal legislatore, come prova il fatto che nel tempo si sia passati dalla costituzione del Coviri (presente in origine nella Legge Galli) alla sua sostituzione con l'Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti (2006), nuovamente soppressa nello stesso anno con la riesumazione del Coviri, fino alla sua recente soppressione per far posto alla Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (2009).

La questione non è di tipo nominalistico perché la stessa Autorità istituita nel 2006 non era di fatto indipendente ma controllata dal MATT (ossia da un organismo governativo) e comunque non in grado di intervenire sulla materia tariffaria, vero nodo vincolante di tutta la questione.

Ma oggi che si abrogano con legge le Autorità di Ambito per finalità relative al contenimento del cosiddetto "costo della politica" si apre un vuoto anche nel campo della regolazione locale. E' dunque evidente che

tutta la materia dovrà essere rivista nella sua complessità individuando correttamente la natura e i ruoli dei nuovi soggetti locali e del soggetto centrale a cui potranno, eventualmente, essere affidati i compiti di cui si è detto.

4.4. La realizzazione parziale del servizio idrico integrato

Allo stato attuale dei 92 ATO previsti in 91 sono state insediate le Autorità d'Ambito. L'affidamento del servizio è stato però effettuato in 69 ATO. Questo significa che in una parte consistente del Paese la gestione delle risorse idriche viene realizzata in modo non conforme al dettato di una legge promulgata 16 anni fa. Una situazione dunque illegale che impatta sulla qualità del servizio e sulla tutela della risorsa. La percentuale di popolazione italiana che è soggetta al vecchio regime, secondo il Coviri è stimabile tra il 30% e il 35% del totale. Si tratta con tutta probabilità di una quota di popolazione che non riceve servizi adeguati e che paga tariffe che non consentono gli interventi di manutenzione e gli investimenti necessari a migliorare il servizio.

Un ulteriore problema si pone riguardo alle dimensioni degli ATO volute dalle Regioni, spesso coincidenti con confini provinciali e spesso sottodimensionati rispetto allo spirito di una legge che intendeva generare gestioni con economie di scala sufficienti per attivare investimenti significativi.

Su questo tema, ovviamente, si innesta la disposizione normativa che sopprime le attuali Autorità di Ambito e che ritarderà ancora il completo affidamento del SII, su tutto il territorio nazionale.

4.5. La debolezza della pianificazione

Per lungo tempo soggetti deboli hanno prodotto piani spesso disorganici, a volte semplici "elenchi di progetti" da realizzare in un futuro lontano e del tutto privi di un visione complessiva degli interventi necessari. In questo si può sostenere che le Autorità d'ambito, nella sostanza, sono rimasti semplici raggruppamenti di Comuni.

Riguardo ai Piani approvati, si evidenziano i seguenti problemi:

- innanzitutto le previsioni in essi contenute non possono essere considerate del tutto affidabili in quanto non discendono quasi mai da una effettiva e puntuale ricognizione sullo stato delle infrastrutture;
- anche per quanto concerne le stime di domanda i Piani sono spesso lacunosi e non consentono di prevedere correttamente i ricavi tariffari;
- i Piani difficilmente vengono sottoposti, nella tempistica richiesta dalla normativa, a processi di verifica *e di revisione*. Ne deriva che previsioni errate non vengono riviste prontamente. Questo ha un impatto molto pesante con riferimento ai piani tariffari;
- inoltre, non partecipando i soggetti di gestione alla predisposizione dei Piani, accade sovente che questi risultino inattuabili, o che limitino in partenza l'adozione delle soluzioni progettuali e tecniche disponibili presso i gestori.

Di tutto ciò risente ovviamente l'implementazione dei Piani. Se si guarda infatti agli investimenti, si rilevano tassi di realizzazione del 56% rispetto agli investimenti previsti nel periodo esaminato.

4.6. Le incertezze sugli affidamenti

Sulla materia degli affidamenti si è registrata una proliferazione normativa che ha ingenerato confusione e soluzioni molto diversificate nei diversi territori. Fino al 2008 gli affidamenti *in house* erano ammessi sulla base di "comprovate ragioni tecniche ed economiche".

Di recente il DL 135/2009 ha ridefinito in modo restrittivo i nuovi affidamenti *in house*, fissando i termini per la cessazione di quelle in essere, promuovendo la partecipazione dei privati e limitando la partecipazione pubblica. Il decreto, sul quale si è sollevato un dibattito estremamente ampio in termini di posizioni assunte e di coinvolgimento generale dell'opinione pubblica, sarà probabilmente oggetto di un *Referendum* che non risolverà comunque le problematiche del settore.

Nei fatti il decreto cambia i compiti delle Autorità d'ambito, che fino a questo momento dovevano decidere se l'attività affidata ai gestori dovesse avere finalità di lucro seguendo le regole del mercato oppure no. La questione è ovviamente di non poco conto e chiama in causa riflessioni fondamentali in tema di diritto dell'acqua. C'è anche da dire che tutta l'evoluzione normativa degli ultimi anni in materia di affidamenti ha avuto

una straordinaria lentezza attuativa, mantenendo in essere situazioni che la legge esplicitamente vietava.

Il risultato è che fino ad oggi, nei contesti dove si è fatto ricorso alla gara (sia per scegliere un partner privato che per affidare a terzi il servizio idrico integrato), si è registrata una bassa partecipazione (1,6 offerte in media per ogni bando tra il 1998 e il 2005). In alcuni casi (nel Sud) le gare sono andate deserte. Nel Nord generalmente si è invece adottata la soluzione *in house*.

Certamente la soluzione *in house* comporta dei rischi in assenza di meccanismi che ne incentivino l'efficienza operativa. In particolare il rischio che una presenza interamente pubblica favorisca l'applicazione al minimo il meccanismo tariffario e che gli utenti paghino in altro modo il costo delle inefficienze che eventualmente si vengano a creare. In altri termini, la trasformazione delle vecchie gestioni in economia ad alta parcellizzazione in società *in house*, potrebbe contribuire a disattendere ulteriormente il principio del "*full recovery cost*" previsto già dalla Legge Galli e voluto dall'UE e richiedere una partecipazione indiretta ai costi del servizio attraverso la fiscalità generale. Su questo tema è intervenuto di recente DPR 07/09/2010 "*Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*" (cfr par.4.2)

4.7. Il vincolo tariffario

Come è stato ampiamente illustrato nel paragrafo 3.3. le tariffe applicate in Italia sono decisamente più basse rispetto ai principali paesi europei nonostante i notevoli incrementi degli ultimi anni. Si tratta tuttavia di incrementi che sono in buona parte riconducibili al passaggio dal metodo Cipe al Metodo Normalizzato. In futuro tali incrementi non si ripeteranno essendo il metodo normalizzato vincolato al rispetto del parametro K (limite massimo di incremento annuale in termini reali pari al 5%). In questo modo la remunerazione del capitale di rischio investito nel nostro Paese, rimane al di sotto di quello di altre realtà continentali bloccando sul nascere la fiducia degli istituti di credito e degli investitori internazionali molto presenti in altri mercati (ad esempio in Inghilterra).

Un altro problema attiene alla estrema variabilità delle tariffe nei diversi ambiti, che determina situazioni di conflittualità locale laddove le tariffe

sono più elevate (anche qualora si disponga di servizi significativamente migliori per l'utenza).

Ad oggi è verosimile che solo il superamento del sistema duale e l'evoluzione del metodo normalizzato potranno consentire piani di gestione che incorporino la remunerazione del capitale investito. Un capitale che dovrà andare a coprire i costi di manutenzione, ristrutturazione adeguamento della rete, ma anche garantire l'internalizzazione dei costi esterni come prevedono i principi comunitari orientati alla tutela della risorsa e non solo dell'utenza finale.

4.8. Gli investimenti mancati

Nonostante il radicale processo di riforma che ha interessato i servizi idrici a partire dalla metà degli anni '90, il settore risulta attualmente ingessato dalla cronica penuria di investimenti, dall'assenza di un reale monitoraggio, dallo stallo sulla questione tariffaria e sulla questione degli affidamenti del servizio. Il corollario inevitabile di tutto ciò è rinvenibile nella bassa qualità dei servizi e quindi della soddisfazione dell'utenza e nel quadro di difficoltà in cui si trovano ad operare i soggetti attuatori.

Eppure il settore necessita urgentemente di un efficientamento e una modernizzazione che possono venire solo da una forte reindustrializzazione.

Questo non solo per "turare le falle" nel sistema e fare in modo che in tutte le aree del Paese cittadini e imprese possano disporre di acqua sufficiente e di buona qualità, ma anche per garantire la massima tutela di una risorsa indispensabile e via via più scarsa che occorre trattare con il rispetto dovuto.

E' di evidenza generale il processo di mobilitazione collettiva che il tema dell'acqua sta ingenerando in questi ultimi anni e in particolare negli ultimi mesi. Un disegno complessivo di revisione della materia che parta da un presupposto di rispetto e consapevolezza per il ruolo cruciale dell'acqua è probabilmente il miglior viatico per un'ampia accettabilità sociale di qualunque azione di efficientamento del sistema.

Al momento attuale il fabbisogno complessivo di investimenti per i prossimi 30 anni relativi alla rete degli acquedotti alle fognature ed ai sistemi di

depurazione viene stimato, sulla base dei Piani predisposti dagli ATO in 64,1 miliardi di euro di cui l'11,3% riconducibili al finanziamento pubblico (tab. 23). Se si tiene conto del tasso pregresso di realizzazione degli investimenti previsti elaborato dal COVIRI (55,8%) appare subito evidente che il deficit infrastrutturale del Paese potrà essere colmato tra circa mezzo secolo. Serve evidentemente una accelerazione.

Tab. 23 - Gli investimenti nel servizio idrico integrato previsti per i prossimi 30 anni (val. ass. e %)

Area geografica	Totale investimenti (migliaia di euro)	Investimenti per anno (migliaia di euro/anno)	Finanziamento pubblico (migliaia di euro/anno)	Quota % di finanziamento pubblico
Nord-Ovest	14.652.438	488.415	835.942	5,7
Nord-Est	13.583.377	452.779	1.418.914	10,4
Centro	10.807.149	360.238	624.451	5,8
Sud	16.636.262	554.542	2.140.032	12,9
Isole	8.448.494	281.616	1.816.400	21,5
Italia	64.127.720	2.137.591	6.835.738	11,3

Fonte: elaborazione Utilitatis su Piani di Ambito (Blue Book 2010)

L'ammontare complessivo degli investimenti messi in campo fino ad oggi nei diversi ATO è sicuramente insufficiente per produrre significativi cambiamenti per quanto concerne i fattori che sono alla base di servizi complessivamente non adeguati. Lo si può desumere dai dati relativi alla quota di investimenti che i gestori dichiarano di destinare alla riduzione delle perdite di rete. La tab. 24 evidenzia che nonostante un quarto circa delle risorse investite nel 2004, 2005 e 2006 sia stata finalizzata a questo obiettivo, i risultati in termini di perdite non cambiano. Si può desumere quindi che gli sforzi attuali siano al più in grado di evitare un peggioramento della situazione in essere ma non di apportare significativi miglioramenti.

Tab. 24 – La quota di risorse destinate alla riduzione delle perdite (val.%)

	Percentuale degli investimenti destinati al contenimento delle perdite di rete sul totale degli investimenti effettuati	Perdite di rete (acqua fatturata/ acqua prelevata)
2004	25,7	29,3
2005	28,5	30,7
2006	28,3	30,9

Fonte: stime Coviri

Tutto ciò evidenzia il rischio palese, per le regioni meridionali, di non raggiungere gli obiettivi di premialità previsti per i fondi comunitari (e per i cofinanziamenti statali). Tali obiettivi, infatti, stabiliscono che al 2013 la percentuale di acqua erogata su quella immessa in rete sia almeno del 75% e alla stessa stregua, che gli abitanti equivalenti serviti da sistemi efficaci di depurazione siano almeno il 70% degli abitanti equivalenti totali.

4.9. Il costo economico e sociale di servizi inadeguati

La quantità d'acqua immessa nel sistema idrico corrisponde, secondo l'indagine del Coviri condotta su un bacino di 36,5 milioni di abitanti a 5.308 miliardi di metri cubi annui. Rapportato a 60 milioni di abitanti si arriva a 8,73 miliardi di metri cubi. Applicando un valore medio di perdite del 30% (in Europa sono tra il 10 e il 20%) significa che 2,61 miliardi di metri cubi di acqua vengono di fatto sprecati.

Ma immettere acqua ha un costo industriale che si aggira su 0,87 euro a metro cubo. Questo significa che i gestori assommano mancati ricavi per 226 milioni di euro/anno.

L'acqua "lavorata" ma non fatturata ha un costo evidente per le imprese che impatta sulle utenze con due modalità diverse: da un lato espone ad aumenti tariffari non congruenti con l'evoluzione del servizio ricevuto, dall'altro, per tutte quelle situazioni dove l'acqua ricevuta non viene ritenuta sufficiente, rappresenta un danno in termini di mancato valore d'uso della risorsa e quindi un evidente costo sociale.

Ulteriori costi riconducibili ai mancati investimenti nel settore sono individuali nella messa in mora da parte dell'UE per impianti inadeguati sotto il profilo ambientale. Questo vale naturalmente soprattutto per le opere di fognatura e di depurazione.

C'è poi il costo sociale di un'immagine degradata dei servizi di approvvigionamento idrico che incide sul consumo idropotabile e determina con ciò costi sociali e ambientali. Al riguardo si osserva che il 32,2% degli utenti-famiglia dichiara di non fidarsi nell'utilizzare l'acqua potabile come acqua da bere quotidianamente (tab. 25).

Tab. 25 - Famiglie per abitudine a bere l' acqua del rubinetto in casa per area geografica (% sul totale famiglie della stessa zona)

	La famiglia o qualche componente beve abitualmente acqua di rubinetto in casa? ⁽¹⁾		
	Si	No, non è bevibile, non ci fidiamo di berla	No, altro motivo
Nord Ovest	42,8	27,7	28,7
Nord Est	52,9	22,2	24,5
Centro	48,5	28,8	21,7
Sud e Isole	35,8	44,5	18,6
Italia	43,7	32,2	23,2

(1) Erano possibili più risposte e non tutti gli intervistati hanno fornito una risposta

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat "Aspetti della vita quotidiana, 2009"

Più in generale, la riproposizione nel tempo di identiche problematiche (scarsa regolazione, basse tariffe, scarsi ed incerti investimenti, logoramento delle infrastrutture esistenti) può determinare una traslazione sulle future generazioni del costo di un mancato intervento sul settore nel suo complesso. Analogamente a quanto avviene per i sistemi previdenziali, arriverà un momento nel quale sarà impossibile non intervenire. I costi di questi interventi saranno dunque sopportati unicamente e in modo improvviso dalla generazione presente al momento del collasso del settore.

5. PER USCIRE DALLA PALUDE: LE OPZIONI PER UNA MESSA IN SICUREZZA DEL SISTEMA E PER IL RILANCIO DEL SETTORE

5.1. Evitare di traslare il problema sulle future generazioni

Il quadro di criticità evidenziato nei capitoli precedenti definisce i connotati di un sistema essenzialmente statico, interessato da una lenta e tutt'ora incompleta fase di transizione, non in grado di produrre autonomamente una spinta propulsiva in grado di evolvere verso un sistema più moderno ed efficiente. Un sistema che per mantenersi in equilibrio genera una quantità sorprendente di diseconomie esterne non tutte comprese a fondo e non tutte correttamente contabilizzate. Diseconomie che impattano sull'utenza e sulla soddisfazione per il servizio, sulla risorsa idrica nel suo complesso, soggetta a rarefazione e caduta qualitativa, sulla mancata creazione di valore, di occupazione, di investimenti esteri in Italia, sull'esposizione del Paese a sanzioni comunitarie per il mancato rispetto delle direttive europee.

E' ipotizzabile che senza robusti interventi di tipo correttivo il sistema non evolverà per il futuro in senso positivo e riuscirà al più a garantire l'attuale livello di servizio e di remunerazione degli investimenti. La stessa dotazione infrastrutturale in termini quantitativi e qualitativi si manterrà, nella migliore delle ipotesi, sui livelli attuali.

Tutto ciò prefigura uno scenario di un sistema via via più vulnerabile a fronte di eventi esterni non controllabili come una eventuale penuria della risorsa di base per ragioni climatiche e meteorologiche, come un aumento del fabbisogno legato a nuovi usi agricoli, civili o industriali, o come il venir meno – per ragioni di finanza pubblica – del sostegno a fondo perduto agli investimenti nel settore.

Nei paragrafi che seguono si elencano alcune scelte ritenute “irrinunciabili” se si vuole evitare che, anche nel caso del sistema idrico, si creino i presupposti per un iniqua allocazione tra le generazioni di costi di adeguamento sistemico. Allo stato attuale, infatti, saranno verosimilmente le future generazioni a dover assumere il costo di interventi drastici e particolarmente onerosi derivanti dal continuo spostamento in avanti delle azioni necessarie per una riforma reale del sistema.

5.2. Ridefinire le scelte regolative

Una modifica sostanziale del modello italiano così come si è venuto fin qui configurando non sembra proponibile nell'attuale contesto socio-politico.

D'altra parte, anche intervenire drasticamente su un veicolo in corsa non è cosa agevole né si ha garanzia di buoni risultati pur applicando le migliori conoscenze disponibili. Una diversa configurazione degli Ato, ad esempio, pur essendo ritenuta auspicabile, comporterebbe uno smontaggio drastico del sistema fin qui sperimentato con la conseguenza di allungare indefinitamente la già insopportabile situazione transitoria. Ancora meno opportuna appare l'abrogazione delle Autorità d'ambito prevista di recente dal legislatore. Le Regioni, che secondo il dispositivo della L.42/2010 dovranno individuare i nuovi soggetti entro marzo 2011, non avranno i tempi tecnici per farlo e comunque il quadro che si potrebbe determinare non esclude l'individuazione di soggetti differenti in ogni regione, con un surplus di confusione di cui il settore non ha evidentemente bisogno.

Allo stesso modo sarebbe opportuno prendere le distanze dalle diatribe sull'assetto proprietario ottimale (pubblico o privato) e sull'allargamento a regimi concorrenziali più o meno spinti (il settore, diversamente da quello dell'energia o dei trasporti, si configura come un classico monopolio naturale inevitabilmente contraddistinto da logiche di servizio pubblico).

Servono probabilmente alcuni aggiustamenti che consentano al sistema di decollare verso gli obiettivi originari previsti 16 anni fa dal legislatore e di fronteggiare realisticamente i tre elementi di scenario generale sopravvenuti nel frattempo:

- la progressiva riduzione della risorsa originaria, sia per cause climatiche che per ragioni riconducibili all'aumentato prelievo alla fonte;
- la necessità di governare i sistemi idrici con un approccio di tipo ambientale orientato alla conservazione degli ecosistemi e delle condizioni di tutela e riproducibilità non onerosa della risorsa idrica;
- la necessità, a fronte della crisi della finanza pubblica, di far "fluire" nel sistema capitali di rischio, professionalità, competenze, nonché soluzioni originali in grado di cambiare la matrice costi-obiettivi così come si è configurata fino a questo momento.

Sul fronte della regolazione, per un superamento dell'attuale incertezza e frammentazione di regole e meccanismi è possibile pensare a:

- l'istituzione di un'Autorità realmente indipendente che consenta di superare il problema dei conflitti di interesse e di regolare il settore nel suo complesso. L'Autorità potrebbe intervenire nella questione tariffaria, istruire meccanismi di *benchmarking*, vigilare sull'applicazione della normativa. In questo modo le

Autorità d'ambito (o chi per loro, potremmo dire a questo punto) potrebbero concentrare la propria attività sull'affidamento dei servizi prendendo le distanze dalle polemiche sulle tariffe applicate, decisamente imbarazzanti per soggetti individuati tramite consultazioni elettorali locali. In merito più propriamente alla revisione tariffaria, solo un'autorità realmente indipendente avrebbe la possibilità di introdurre una flessibilità nella definizione del parametro K che tenga conto dell'esigenza di procedere a nuovi investimenti.

- l'adozione di sistemi codificati e standardizzati per regolare i rapporti con i concessionari, quale che sia la loro natura e il metodo con cui sono stati individuati. La molteplicità dei sistemi con cui si regolano oggi le convenzioni rende infatti molto complicato per le imprese intervenire su differenti territori. Inoltre, le convenzioni utilizzate scontano spesso una non corretta definizione dei rischi economico-finanziari e dei meccanismi da attivare per ridurli o prevenirli;
- la creazione di meccanismi in grado di risolvere definitivamente la questione delle aziende in-house. Quest'ultime dovrebbero rimanere una opzione prevista ma residuale a cui ricorrere a valle di una procedura di gara con esiti non soddisfacenti. Dovrebbero comunque offrire garanzie di tipo societario e organizzativo che ne attestino l'efficienza.

5.3. Rivedere le politiche tariffarie

Nell'assetto attuale è sostanzialmente impossibile che attraverso le tariffe e la loro progressione così come prevista dal meccanismo del metodo normalizzato possa essere colmato il deficit infrastrutturale che caratterizza il sistema idrico nazionale.

Attualmente nella gran parte degli ATO la copertura dei costi di investimento può avvenire solo con capitale pubblico a fondo perduto (ma la crisi della finanza pubblica limita fortemente questa possibilità) o con capitali di rischio che tuttavia tendono a dirigersi verso ambiti a rendimenti maggiori o a minor rischio (quantunque quello dell'acqua resti un mercato dimensionalmente molto interessante).

Occorrerebbe dunque introdurre meccanismi in grado di flessibilizzare gli attuali vincoli tariffari, magari legando una quota aggiuntiva degli incrementi possibili a indicatori di performance per quanto concerne lo sviluppo e l'adeguamento delle reti. Alla stessa stregua potrebbe essere immaginata una deroga temporanea ai meccanismi del metodo che

potrebbero continuare a valere non su base annuale ma su un intervallo temporale più ampio.

Esiste sicuramente un problema di accettabilità sociale degli interventi sulle tariffe. Giova tuttavia considerare, a questo riguardo, che la spesa per l'acqua incide poco sui bilanci delle famiglie italiane. A conti fatti corrisponde più o meno alla spesa per l'acquisto di sigarette: 0,6% o 0,8% della spesa familiare complessiva a seconda che si faccia riferimento ad un consumo di 150 o di 200 metri cubi annui (tab. 26). Ovviamente non è così per tutti. Si è dato conto dell'ampia variabilità, nei territori regionali e finanche nei singoli ATO, delle tariffe applicate e dei costi sostenuti dalle famiglie per disporre di acqua potabile nelle case. Ci sono situazioni dove il costo dell'acqua si approssima a quello che le famiglie spendono in comunicazioni (2,0% circa del bilancio familiare).

Non sorprende, a questo riguardo, che il settore della fornitura di acqua potabile sia uno dei settori di servizio dove è più elevata la deviazione standard del costo sostenuto dalle famiglie nei diversi contesti territoriali (tab. 27). In particolare, i differenziali territoriali di spesa per i servizi idrici sono più elevati rispetto a quelli per lo smaltimento dei rifiuti, per l'approvvigionamento energetico, per i trasporti, per gli stessi servizi di scuola dell'infanzia.

Per tentare una riforma delle tariffe che incorpori un principio di equità occorrerebbe:

- adottare un metodo di *benchmarking* in modo tale da riformare le tariffe anche in base ad alcuni parametri di efficienza del gestore (sostenendo in questo modo la fiducia dell'utente finale);
- adottare un sistema tariffario che consenta di ridurre gli sprechi dell'utenza finale. Si potrebbe ad esempio penalizzare maggiormente i consumi elevati delle famiglie (a partire dagli scaglioni di eccedenza). Contemporaneamente occorrerebbe però introdurre una clausola di salvaguardia per le famiglie numerose. Una sorta di applicazione del quoziente familiare al consumo idrico potrebbe rappresentare una soluzione al problema.

Ma più in generale sulla questione degli incrementi tariffari serve la stipula di un patto evoluto tra regolatori, gestori e utenti che spiazzi le polemiche attuali di matrice ideologica e opportunistica. Da un lato non ha senso impugnare gli incrementi degli ultimi anni facendo finta di non conoscere il valore assoluto delle tariffe (oggettivamente tra i più bassi d'Europa).

Dall'altro è evidente come non sia possibile pensare di non legare "strettamente" gli aumenti tariffari ad un miglioramento complessivo della qualità del servizio, ad una maggiore attenzione alla risorsa stessa, alla sua tutela e riproducibilità. Tutto ciò, ancora una volta rimanda all'esigenza di misurare la qualità del servizio e le spesse performance economiche delle aziende individuando un modello ideale di riferimento a cui tutti dovrebbero tendere

**Tab. 26 - Composizione percentuale della spesa annua media delle famiglie italiane .
Anni 2007 e 2009 (val. ass. e %)**

	Spesa media annua delle famiglie e incidenza % per capitolo di spesa (euro)		
	Media famiglie 2007	Media famiglie 2009	Media famiglie di 3 componenti 2009
SPESA MEDIA ANNUA	29760	29304	34.932
Alimenti e bevande	18,8	18,9	19,4
Tabacchi	0,9	0,8	0,9
Abbigliamenti e calzature	6,3	5,8	6,2
Abitazione	26,7	28,0	25,7
Combustibili e energia	4,7	5,5	5,3
Arredamenti, elettrodomestici e servizi per la casa	5,7	5,5	6,3
Sanità	4,0	3,6	3,5
Trasporti	14,7	13,8	14,9
Comunicazioni	2,0	2,0	2,0
Istruzione	1,0	1,0	1,2
Tempo libero e cultura	4,4	4,2	4,3
Altri beni e servizi	10,7	11,0	11,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0
Di cui per i servizi idrici	-	-	0,8 (*)

(*) Stima 2010

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat e Utilitatis

Tab. 27 - Spesa annua delle famiglie per alcune tipologie di servizi nelle città metropolitane al 2009 (euro) (valori assoluti, media e deviazione standard)

Città	Rette asilo nido (per un decimo delle famiglie)	Media Tari/Tarsu per una abitazione di 80 mq	10 abbonamenti mensili ordinari trasporto	Servizi idrici integrati (spesa annua per 200 mc)	Spesa energetica totale (El+Gas)
Torino	387	197	320	250	1.556
Milano	249	210	300	103	1.528
Genova	264	230	360	407	1.524
Venezia	217	247	280	198	1.497
Trieste	337	195	277	268	1.575
Bologna	278	195	320	297	1.517
Firenze	377	135	340	431	1.563
Roma	172	276	300	204	1.643
Napoli	110	331	361	212	1.598
Bari	193	153	310	316	1.503
Messina	233	201	300	233	1.562
Catania	243	292	270	231	1.584
Palermo	238	209	480	236	1.673
Media	254	221	324	260	1.563
Deviazione standard	78	54	55	87	53

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per l'Impresa e l'Internazionalizzazione

5.4. Rilanciare l'intervento manutentivo sulle reti esistenti

La debolezza del sistema infrastrutturale per la gestione delle risorse idriche, la vetustà delle reti e la mancanza di investimenti per il loro adeguamento ai fabbisogni esistenti non rappresenta certo un caso isolato nel panorama nazionale.

L'Italia attende da almeno due decenni un grande programma di manutenzione dei beni pubblici (gli acquedotti, le fognature, le reti viarie, il patrimonio di edilizia scolastica, il territorio naturale, ecc.). Si tratta di un ritardo dovuto a una cultura dominante che trascura il patrimonio e il

capitale fisso già esistente riducendone l'efficienza durante il suo ciclo di vita. Manutenere vuol dire, infatti, organizzare in modo sistematico l'uso di beni e impianti, con il vantaggio di dover sostenere minori costi di ripristino o di rifacimento. La manutenzione significa maggiore cura e attaccamento ai beni pubblici, e, inoltre, consente di sviluppare capacità organizzative e dare slancio a uno specifico comparto produttivo e occupazionale.

Sarebbe importante, anche a fronte della prevedibile fase di difficoltà per l'economia italiana nei prossimi mesi, individuare risorse da destinare ad un piano nazionale di manutenzione dei beni pubblici. La manutenzione, infatti:

- può essere indirizzata, sulla base di criteri da determinare, su specifici settori/aree di particolare degrado (è il caso delle reti idriche del Mezzogiorno);
- a differenza delle nuove opere pubbliche infrastrutturali è di più semplice gestione amministrativa. A fronte di un corretto monitoraggio dei fabbisogni può partire nel giro di pochi mesi;
- non ha preclusioni di scala imprenditoriale, può coinvolgere operatori grandi, medi e piccoli del settore delle costruzioni (dove la crisi occupazionale si sentirà di più e che già oggi concentra un terzo della Cassa Integrazione ordinaria concessa), ma anche di altri comparti (nel caso delle reti idriche le società di ingegneria idraulica);
- può sollecitare l'attività di giovani professionisti, tecnici intermedi e anche di strutture terziarie di supporto;
- gli investimenti determinano ritorni economici, riducendo negli anni successivi sia i crescenti costi di gestione dei servizi che le risorse da destinare alle emergenze. Nel caso delle reti idriche possono inoltre abbattere il quantitativo di acqua prelevato alla fonte, un obiettivo che diventerà fondamentale negli scenari futuri;
- offre ai cittadini l'immagine positiva di uno Stato e di Enti locali che si occupano dei beni pubblici con la stessa responsabilità che chiedono alle comunità nel momento della fruizione. Nel caso dei servizi idrici offrirebbe maggiore legittimazione agli incrementi tariffari divenuti indispensabili

Focalizzando l'attenzione sulla rete degli acquedotti italiani (circa 300.000 km) se ne riscontra la vetustà (l'età media delle infrastrutture è di circa trent'anni) e la scarsa manutenzione. Gli investimenti in questo settore

presentano un andamento decrescente da 30 anni a questa parte (basti pensare che nel 1985 gli investimenti sono stati di circa 2,3 miliardi di euro contro i 700 milioni messi in campo vent'anni dopo). La vetustà della rete e la diminuzione progressiva degli interventi di manutenzione è una delle ragioni principali in base alle quali per erogare 100 litri d'acqua occorre prelevarne 165 (o addirittura 198 se si fa riferimento alle regioni del Sud). Al riguardo si consideri che le perdite da attribuire esclusivamente alle condotte sono oggi del 47% rispetto alla totalità dell'acqua immessa in rete (68% al Sud).

Questo è lo scenario nazionale a 16 anni dalla Legge Galli e gli investimenti programmati nei singoli Piani d'ambito, anche per la lentezza attuativa che li caratterizza, non sembrano in grado di invertire a breve questa tendenza.

Siamo di fronte ad una grande emergenza nazionale che non verrà risolta a breve se non con il varo di un grande piano nazionale di intervento di manutenzione straordinaria che, a prescindere dal fabbisogno di realizzazione di nuovi impianti, consenta di intervenire immediatamente sulle perdite della rete.

Per quanto riguarda la rete fognaria, il fabbisogno riguarda non solo l'estensione delle reti agli insediamenti abitativi e industriali ancora non allacciati, ma anche il rifacimento di quelle esistenti e obsolete e l'incremento della quota di reti separate. Come è noto alcune grandi città (Roma tra queste) non dispongono ancora di una rete separata per le acque bianche. La realizzazione di nuove condotte per le acque nere può consentire una trasformazione funzionale di quella esistente da mista a bianca.

Il varo di un piano nazionale di manutenzione di questi beni pubblici (una sorta di Legge obiettivo per le reti idriche) appare oggi irrinunciabile se si considera che l'evoluzione tariffaria nei diversi ambiti ottimali, anche nel caso in cui fosse sufficientemente certa e rapida, non potrebbe determinare effetti significativi sugli investimenti nel breve periodo.

5.5. Ridefinire i modelli di consumo

In Italia si preleva e si utilizza molta acqua. Una storia antica di basse tariffe ha aumentato la percezione di un bene a disponibilità illimitata. Non si rileva, se non parzialmente e negli ultimi anni, un'attenzione diffusa a

contenere gli sprechi. Questo vale sia per i gestori che per gli utenti finali. Su questo terreno è possibile intervenire con risultati significativi purché si diffonda la percezione di un impegno largamente condiviso orizzontalmente sul territorio e verticalmente esteso a tutti i protagonisti della filiera.

Una maggiore attenzione al consumo ed alla riduzione degli sprechi può essere indotta puntando su un mix di interessi reali e di sensibilizzazione ambientale. Dunque, le tariffe più elevate possono contribuire a ridurre gli sprechi purché si provveda, in contemporanea, ad incoraggiare un uso più razionale della risorsa. Gli spazi ci sono e sono ampiamente praticabili come dimostra l'esperienza di alcuni paesi europei. L'Italia è un Paese a urbanizzazione diffusa, quindi, se da un lato questo aumenta la capillarità con cui il servizio deve essere organizzato, dall'altro può consentire ad una quota significativa di utenti finali di attrezzarsi autonomamente per un recupero delle precipitazioni atmosferiche. Questo permetterebbe, per alcuni tipi di uso (innaffiamento, lavaggi, alimentazione piscine e altri impianti) di sostituire una risorsa preziosa e molto "lavorata" come l'acqua potabile, con acqua di recupero.

Quello che sta avvenendo in campo energetico può essere d'esempio al riguardo. Il concetto di autoproduzione, di *smart grid* o addirittura di *no grid* non è sicuramente applicabile in assoluto all'approvvigionamento idrico, ma può fornire un'indicazione importante.

Alla stessa stregua ma in ambito industriale, potrebbe essere favorita la realizzazione di impianti di recupero delle acque reflue (peraltro previsto da un decreto del 2003). Si tratterebbe di un'acqua meno "nobile" della potabile, ma utilizzabile dalle imprese per alcuni tipi di lavorazione (ad esempio per i lavaggi).

In generale la razionalizzazione del consumo idropotabile da acquedotto consentirebbe una riduzione del prelievo alla fonte da parte dei concessionari del servizio, con una minore pressione sugli acquiferi in genere. "Lavorare" meno acqua, anche a parità di tariffe, consentirebbe ai gestori un'ottimizzazione dei costi di esercizio ed una riallocazione degli investimenti dagli impianti di captazione, adduzione e potabilizzazione verso la manutenzione delle reti esistenti, riducendo in questo modo il problema delle perdite.

In aggiunta a ciò, è necessario un lavoro di "riabilitazione" dell'immagine dell'acqua potabile che entra nelle case. Attualmente solamente nel 43,7% delle famiglie italiane si beve l'acqua che sgorga dal rubinetto. La restante

quota di famiglie preferisce evitarlo soprattutto per regioni di diffidenza verso la sua qualità.

E' probabile che giochino ancora un loro ruolo le preoccupazioni sorte nei primi anni '80 a proposito dell'inquinamento delle falde idriche in alcune aree del Paese causato dall'attività agricola sregolata (chi non ricorda i famigerati inquinamenti delle falde di alcune aree del Nord attribuibili all'uso indiscriminato di atrazina, bentazone e molinate?). Per contro, rimane ancora un fenomeno locale e di recente sperimentazione il tentativo di alcune aziende di "riabilitare" sotto il profilo delle garanzie salutistiche e organolettiche l'acqua potabile distribuita.

Non a caso l'Italia è il paese leader nel mondo per produzione di acqua in bottiglia e il terzo per consumo pro-capite (circa 200 litri/anno).

Tutto ciò presenta però un costo sociale elevato:

- per le famiglie, che destinano mediamente all'acqua minerale circa 340 euro l'anno (considerando una famiglia di 4 componenti). Si osservi che si tratta di una spesa superiore, nella gran parte dei casi, a quella sostenuta per l'intero approvvigionamento idropotabile durante anno;
- per il sistema ambientale nel suo complesso, che deve assorbire circa 6 miliardi di bottiglie di un materiale, il PET, che comporta elevati costi ambientali per la sua produzione, trasporto e smaltimento (480 mila tonnellate con emissione in atmosfera di 624 mila tonnellate equivalenti di anidride carbonica) una parte dei quali ricadenti sulla fiscalità generale.

E' dunque possibile che attraverso un lavoro adeguato di comunicazione in merito alle caratteristiche di qualità dell'acqua potabile (peraltro sancite da leggi e controlli severi) si possa pervenire ad una parziale ricalibratura del consumo a fini alimentari dall'acqua imbottigliata verso l'acqua distribuita dalle reti acquedottistiche. Le famiglie ottimizzerebbero la spesa complessiva e si abbatterebbero drasticamente le esternalità ambientali che si generano con l'attuale modello di consumo.