



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Presentazione
della
Relazione annuale al Parlamento
sullo stato dei servizi idrici
Anno 2002

Roma, Camera dei Deputati, 24 Luglio 2003

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - anno 2002



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

La legge di riforma del servizio idrico, legge n.36 del 5 gennaio 1994, ha assegnato al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, i cui componenti sono designati in parte dal Governo e in parte dalle Regioni con mandato quinquennale non rinnovabile, il compito di vigilare sull'attuazione della riforma e sulla successiva gestione del servizio al fine di garantire l'osservanza dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, la regolare determinazione e il regolare adeguamento delle tariffe nonché la tutela dell'interesse degli utenti. Ai sensi dell'art.22 della citata legge, il Comitato deve anche presentare annualmente al Parlamento una "relazione sullo stato dei servizi idrici". Come nelle precedenti edizioni, in questo documento, relativo al 2002 e al primo semestre del 2003, il Comitato, oltre ad illustrare lo stato dei servizi idrici e il processo di avanzamento della riforma, rende conto della propria attività e mette a disposizione del legislatore e degli operatori alcune riflessioni sui problemi del settore.

1. Il problema dell'acqua

1.1 Le azioni internazionali nell'Anno mondiale dell'acqua

L'anno 2003 è stato proclamato dalla Nazioni Unite "Anno mondiale dell'acqua". E' stato il suggello di un decennio di sempre più esteso ed intenso interesse degli Stati e degli organismi internazionali per una risorsa la cui scarsità rispetto ai bisogni crescenti diventa ogni anno più acuta in tante parti del mondo, dove provoca profonde sofferenze umane e pericolose tensioni politiche.

Da Dublino a Rio de Janeiro a Johannesburg, per finire con la grande conferenza mondiale di Kyoto nel marzo di quest'anno, è stato un susseguirsi di riunioni mondiali che hanno messo a fuoco il problema e trovato il consenso sugli obiettivi. Tutti sappiamo ora che 1,2 miliardi di persone nel mondo non hanno accesso all'acqua potabile e 2,4 miliardi non dispongono di servizi sanitari adeguati. E tutti concordiamo con l'obiettivo di garantire una fornitura di acqua potabile e servizi sanitari adeguati a più di un miliardo di persone nei prossimi dieci anni. Ma che si tratti di un obiettivo irrinunciabile sul piano etico non basta a renderlo un obiettivo facile sul piano economico. Si tratta di più che raddoppiare l'investimento annuo, che deve raggiungere il livello di 150-180 miliardi di dollari a fronte degli attuali 70-80 miliardi; e si tratta soprattutto, come ha sottolineato il *Camdessus Report* a Kyoto, di dotarsi di un'efficiente politica dell'acqua. Tale Rapporto ribadisce la duplice necessità di allocare la risorsa idrica tra gli usi produttivi in base al suo valore economico e di coniugare la copertura dei costi attraverso i prezzi con la sostenibilità individuale della tariffa per gli utenti poveri nell'ambito di una politica di prezzi differenziati; raccomanda un maggiore coinvolgimento dei diversi soggetti sociali nella politica dell'acqua; suggerisce infine che le autorità pubbliche aprano spazi di gestione ai privati secondo criteri di efficienza ed efficacia.

Si sa che il problema dell'acqua, accanto all'attenzione degli Stati, ha registrato una diffusa ed appassionata partecipazione di molte organizzazioni non governative e dei più svariati movimenti politici e culturali: sempre a favore degli obiettivi enunciati nelle conferenze ufficiali, che semmai accusano di non essere adeguati al bisogno, ma spesso critici verso i criteri e gli strumenti in esse proposti. Ostili soprattutto all'idea che il prezzo debba svolgere un ruolo rilevante nell'allocazione delle risorse e che si ampli lo spazio alla gestione privata, confinando l'operatore pubblico a funzioni di garanzia.

In realtà si sa che i suggerimenti emersi dalle conferenze mondiali non fanno che riflettere un approccio di politica economica che è talmente vasto e indipendente dalla maggioranza al potere, da

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - anno 2002



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

far parlare di pensiero unico più ancora che di paradigma dominante: quell'approccio che, partendo dalle aumentate necessità di competitività e dalle crescenti difficoltà di prelievo fiscale degli Stati nazionali in un mondo globalizzato, suggerisce di ridurre il ruolo dello Stato produttore a favore del ruolo dello Stato regolatore, mobilitando a scopi sociali il mercato e le molteplici aggregazioni collettive di una società evoluta. Si tratta, a ben vedere, dell'approccio condensato nel principio di sussidiarietà che è diventato cultura comune nell'occidente e che nel nostro Paese è stato elevato al rango di principio costituzionale con la recente riforma del Titolo V della Costituzione.

Per contrasto appare spesso carente l'analisi avanzata dai movimenti in questione, e quasi sempre debole appare la loro capacità di proposta. Tuttavia se ne ricorda qui la sia pur minoritaria presenza e se ne riecheggia la voce, non solo per rispetto alla genuina solidarietà sociale che li anima, ma anche e soprattutto perché è opportuno meditare, in vista di quello che si dirà sulla gestione del servizio idrico in Italia, su questo fatto inoppugnabile: che lo "Stato regolatore", a dispetto del suo solido fondamento di cultura economica, non ha ancora conquistato il cuore e le menti di tutti; e che la disinteressata opposizione di chi pensa al bene comune può involontariamente offrire sostegno a chi si oppone per i propri privati interessi. Ne derivano per i responsabili delle politiche dell'acqua doveri di informazione, di tenace sforzo di dialogo, di ricerca di criteri e metodi di regolazione sempre più efficienti e convincenti.

1.2 Il problema dell'acqua in Europa e in Italia

Il problema dell'acqua non è comunque limitato ai Paesi in via di sviluppo. Pur senza toccare le punte drammatiche raggiunte in tale Paesi, è indubbio che il problema dell'acqua va acuendosi anche nei paesi sviluppati e particolarmente in Europa a causa della sempre più irregolare distribuzione delle piogge nell'anno. Mentre risulta controversa tra gli scienziati la tesi della strutturale diminuzione della piovosità, appare largamente condivisa la tesi che ne considera ormai acquisita la maggiore concentrazione, con piogge intense che interrompono periodi prolungati di siccità. Il tendenziale aumento della temperatura media, poi, esalta i bisogni estivi e acuisce la scarsità.

L'estate 2002 è stata così caratterizzata dal quasi contestuale verificarsi dei due problemi apparentemente antitetici dell'eccesso e della carenza di acqua. Mentre le eccezionali esondazioni della Moldava e dell'Elba provocavano i disastrosi allagamenti di due città sacre per la civiltà europea come Praga e Dresda, facendoci riandare nella memoria alla ferita inferta a Firenze nel 1966, e mentre si registravano danni anche in Nord Italia per le piene dei fiumi, quattro nostre regioni del Sud (Basilicata, Puglia, Sicilia e Sardegna) subivano una grave emergenza idrica. A causa di due inverni consecutivi assai poco piovosi, all'inizio dell'estate 2002 gli invasi in tali aree risultavano riempiti per appena un quinto. L'innegabile scarsità naturale è stata poi aggravata dall'evidente impreparazione a fronteggiare l'emergenza in una situazione in cui, lontani ancora dalla riforma dei servizi idrici, tre di tali regioni esibivano una struttura dei servizi molto frammentata.

Per fortuna l'ultimo inverno è stato molto piovoso al Sud, il che ha permesso di incrementare del 200% rispetto alla primavera del 2002 il volume d'acqua invasato, pur non consentendo il raggiungimento del livello di massimo invaso dei serbatoi. Per l'estate in corso la situazione del servizio idrico al Sud appare quindi meno preoccupante, anche se non possono escludersi momenti

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - anno 2002



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

di tensione sia per la concorrenza tra gli usi alimentati dagli invasi plurifunzionali, sia per la necessaria cautela nell'erogazione dell'acqua invasata che va gestita con un orizzonte pluriennale. Come è noto, le condizioni drammatiche si presentano in questa estate di prolungata siccità sotto forma di scarse portate nei corsi d'acqua, che penalizzano l'agricoltura e minacciano la stessa produzione elettrica laddove essa richiede portate significative in alveo per il raffreddamento degli impianti. Danni rilevanti sono già stati causati alle campagne in tutto il territorio nazionale, in particolare in Val Padana dove dominano le colture ad alto fabbisogno idrico.

La nota consolante della vicenda è che l'architettura istituzionale creata dalla legge 183/89, centrata sulle Autorità di Bacino, si è dimostrata valida. Essa ha consentito ai responsabili politici di colloquiare con pochi tecnici preparati e informati e quindi di raggiungere rapidamente la conclusione sul come contenere i danni dell'emergenza: un quadro ben diverso da quello, intessuto di mille voci e di analisi e proposte fantasiose, osservato nell'estate del 2002.

Come l'emergenza al Sud dell'anno scorso ha stimolato l'attuazione della riforma dei servizi idrici di cui si dirà più avanti, così si spera che l'attuale crisi nelle campagne induca a migliorare la complessiva politica delle risorse idriche: da un lato, individuando le residue possibilità di aumentare convenientemente l'offerta (in questo approccio si inserisce il recente decreto ministeriale sul riutilizzo delle acque reflue); dall'altro lato, affinando gli strumenti economici di allocazione dell'acqua in agricoltura entro la macroripartizione tra usi concorrenti attuata a livello di bacino. Secondo l'auspicio espresso già nella Relazione dello scorso anno, bisogna arrivare presto ad un affidabile sistema di prezzi dell'acqua che guidi le decisioni dei singoli coltivatori sul quanto e soprattutto sul come irrigare.

2. La situazione del servizio idrico in Italia

Dopo gli opportuni cenni al contesto, passiamo al tema centrale di questa Relazione, ossia allo stato dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione che la legge 36/94 include nel concetto di servizio idrico integrato. Sull'avanzamento della riforma introdotta da tale legge si riferirà più avanti. Qui basta ricordare che essa ha portato alla costituzione di un nuovo livello di organizzazione pubblica, l'Ambito Territoriale Ottimale (Ato), entro cui attivare una gestione unitaria del servizio idrico integrato.

Il territorio nazionale è stato suddiviso dalle Regioni in 91 ambiti, nella maggior parte dei quali si è già insediata l'Autorità di Ambito costituita dai Comuni e dalle Province partecipanti. La prima operazione demandata a tale Autorità è la ricognizione dello stato degli impianti e delle reti. L'operazione risultava conclusa a fine maggio 2003 in 66 ambiti, e per 52 di essi, che nell'insieme coprono il 60% della popolazione italiana, le ricognizioni sono pervenute in tempo per essere sottoposte dal Comitato ad un'analisi comparativa i cui risultati sono stati pubblicati nel maggio scorso in apposito Rapporto. La distribuzione territoriale di tali ricognizioni è tuttavia irregolare: il Nord, eccettuato il Piemonte, è poco rappresentato, diversamente da Centro-Sud la cui situazione è fotografata in maniera quasi totale.

Da questo punto di vista è provvidenziale la recentissima pubblicazione della ricerca svolta dall'Istat sulla distribuzione dell'acqua nell'intero Paese nel 1999, e siamo grati all'Istituto di averci reso i dati immediatamente disponibili.



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Le due rappresentazioni sono assai diverse per tipologia dei fenomeni indagati e si riferiscono inoltre a epoca, popolazione e territorio non perfettamente coincidenti. Emergono tuttavia alcune differenze non spiegate, su cui occorrerà nei prossimi mesi approfondire l'analisi. Sono per fortuna differenze che non incidono né sulle valutazioni strutturali del settore né sulle deduzioni di politica dell'acqua.

Come già riferito nelle precedenti Relazioni, l'Italia emerge da tali statistiche come un Paese in cui la copertura del servizio è pressoché totale (99,5 dei Comuni e 96 % della popolazione residente) e può vantare un'ampia disponibilità d'acqua. Nelle stime Istat 1999 l'acqua immessa in rete è di 303 litri per abitante al giorno, quella erogata all'utente è pari a 267 litri per abitante al giorno (l/ab/g)¹, che diventano 297 nelle ricognizioni mediamente più recenti. Isolando gli usi domestici in senso stretto, il dato Istat si abbassa a 200 l/ab/g: si è sempre nell'abbondanza. Ed è abbondanza diffusa, poiché è vero che il Nord sta meglio del Centro che sta meglio del Sud (v. Tab.1), ma è altresì vero che anche al Sud c'è un'elevata dotazione pro capite, pari a 228 l/ab/g, che rimane al buon livello di 186 l/ab/g per i soli usi domestici. Oltretutto, la variabilità della dotazione non appare molto alta e si abbassa ulteriormente considerando l'uso domestico: sotto il primo profilo, fatto 100 il dato del Nord, abbiamo 90 al Centro e 75 al Sud; sotto il secondo profilo, abbiamo 93 al Centro e 86 al Sud. La differenza tra le due serie si spiega con la maggiore presenza delle utenze produttive² al Nord rispetto al Centro, e al Centro rispetto al Sud. Le ricognizioni, svolte sulle aree relativamente ridotte dei singoli ambiti, mostrano che le medie regionali e di ripartizione dell'Istat non nascondono elevate variabilità e confermano dunque la confortante conclusione sull'abbondanza. Si aggiunga che si tratta per la più parte, 85% in media nazionale, di buona acqua da sorgenti o pozzi, anche se alcune zone, come la Romagna, parti delle Marche e della Toscana e larghe aree al Sud, dipendono in parte significativa da invasi.

Ciò detto, occorre non dimenticare che vi sono aspetti qualitativi del servizio che non si riflettono nella dotazione pro capite. Una ricerca Istat del 2000 mostrava come irregolarità nell'erogazione fossero lamentate dal 24% della popolazione in Molise, dal 30% in Sicilia e addirittura del 45% in Calabria. Mancano dati aggiornati, ma numerosi indizi portano a ritenere che la situazione non sia ancora normalizzata.

Il secondo dato delle statistiche che merita commento è quello delle perdite, misurate come differenza tra acqua immessa in rete ed acqua erogata o fatturata³. Secondo l'indagine Istat, l'incidenza delle perdite sull'acqua immessa risulta pari nel 1999 in media nazionale al 29% ed essa cresce da Nord a Sud dove arriva al 36%. Le ricognizioni, che sotto questo profilo sono probabilmente più attendibili essendo state stese da esperti di idraulica per valutare poi le necessità d'intervento, confermano tale distribuzione territoriale ma alzano il livello, indicando il 42% in media nazionale e valori quasi sempre sopra il 50% al Sud. Quale che sia la verità, più vicina al 30 o al 40%, si tratta chiaramente di un problema del servizio di acquedotto in Italia, ma non l'unico né

¹ In valore assoluto i dati Istat 1999 (in milioni di mc annui) sono: 7.856 acqua immessa in rete; 5.692 acqua fatturata; 5.616 acqua erogata all'utente. Il volume dell'acqua fatturata supera dell'1,36% quello dell'acqua erogata per via di elementi fissi nella fatturazione.

² Come si deduce da Tab.1, le utenze produttive hanno al Nord un'incidenza, che, pur restando bassa, è doppia rispetto al resto del Paese, che sotto questo profilo appare uniforme. All'interno delle utenze civili, l'incidenza degli usi non domestici è invece più elevata al Centro, mentre è praticamente identica tra Nord e Sud. Tra i due effetti, rimane comunque prevalente quello legato alle utenze produttive, la cui incidenza comparata spiega, appunto, la minore variabilità degli usi domestici in senso stretto.

³ L'Istat fa riferimento all'acqua erogata, le ricognizioni fanno riferimento indifferentemente all'acqua erogata o a quella fatturata, considerando che i due valori sono molto vicini.



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

il maggiore. Le perdite, infatti, sono il cumulo, per ora non scindibile in base alle informazioni disponibili, tra vere e proprie perdite fisiche e perdite economiche legate ad utenze pubbliche non conteggiate (per bagnare strade e giardini comunali, ad esempio) o ad allacciamenti abusivi; e le stesse perdite fisiche potrebbero derivare da sfiori in rete che in aree a forte abbondanza di acqua potrebbero essere razionali (e forse questo spiega il dato della Val d'Aosta che con il 40% si situa al massimo livello di perdite al Nord). Non servono quindi programmi generali contro le perdite: serve accelerare la riforma, in modo che in ciascun Ambito, nel redigere il piano d'interventi, si configuri e si affronti correttamente il problema nei suoi caratteri specifici.

Tabella 1 - La distribuzione dell'acqua potabile in Italia nel 1999

(Totali Italia in milioni di mc: 7.855,9 acqua immessa in rete; 5.615,9 acqua erogata; 5.692,0 acqua fatturata)

	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Italia</i>
Acqua erogata pro capite:				
totale (l/ab/g)	303	275	228	267
rapporti tra circoscrizioni	100,0	90,8	75,2	
per usi domestici(l/ab/g)	217	202	186	200
rapporti tra circoscrizioni	100,0	93,1	85,7	
Perdite (% di acqua immessa)	23,31	27,50	36,36	28,51
Acqua fatturata:				
- % usi domestici	71,6	73,4	81,4	74,8
- % usi civili non domestici	10,1	17,5	10,4	11,7
- % per utenze civili (somma)	81,7	90,9	91,8	86,5
- % per utenze produttive	18,3	9,1	8,2	13,5

Fonte: elaborazioni Comitato su dati Istat

In linea generale è invece da ricordare che il problema della fornitura d'acqua, grazie al richiamo drammatico che esercita in caso di scarsità, rischia di oscurare i problemi maggiori del Paese che sono legati alla raccolta e soprattutto al trattamento delle acque reflue.

Il grado di copertura del servizio fognario rilevato nelle ricognizioni si attesta mediamente intorno all'84% della popolazione residente. Valori superiori al 90% si riscontrano solo in 18 ambiti sui 52 esaminati.

Il livello di copertura del servizio di depurazione nei confronti della popolazione civile corrisponde ad un valore medio del 73%, con notevole variabilità e con l'aggravante della predominanza dei piccoli impianti, pari a circa l'80% delle 7000 unità censite, di cui non si può dare per scontato un funzionamento adeguato alla vigente normativa.

C'è quindi una caduta di 11-12 punti percentuali nel livello di copertura dei tre segmenti del servizio idrico: dal 96% della popolazione servita dall'acquedotto si passa all'84% per la fognatura e solo al 73% per la depurazione (gravemente insoddisfacente). E' da ricordare con piacere che è

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - anno 2002



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

stato recentemente aperto un impianto di depurazione a Milano, chiudendo quella prolungata paralisi che aveva portato l'Italia sotto procedura d'infrazione da parte della Commissione delle Comunità Europee. Si spera che sia l'inizio di un recupero veloce dell'arretrato che il Paese ha accumulato in questo settore.

3. Investimenti e tariffe nei Piani di Ambito

Ma come si prospettano esattamente i problemi d'investimento nel servizio idrico integrato? Il Comitato ha condotto un'analisi su 39 dei 47 Piani d'Ambito sin qui approvati, dei quali 5 riguardano Ambiti settentrionali, 4 piemontesi e 1 veneto, 12 riguardano Ambiti del Centro e ben 22 sono stati approvati recentemente dagli Ambiti meridionali.

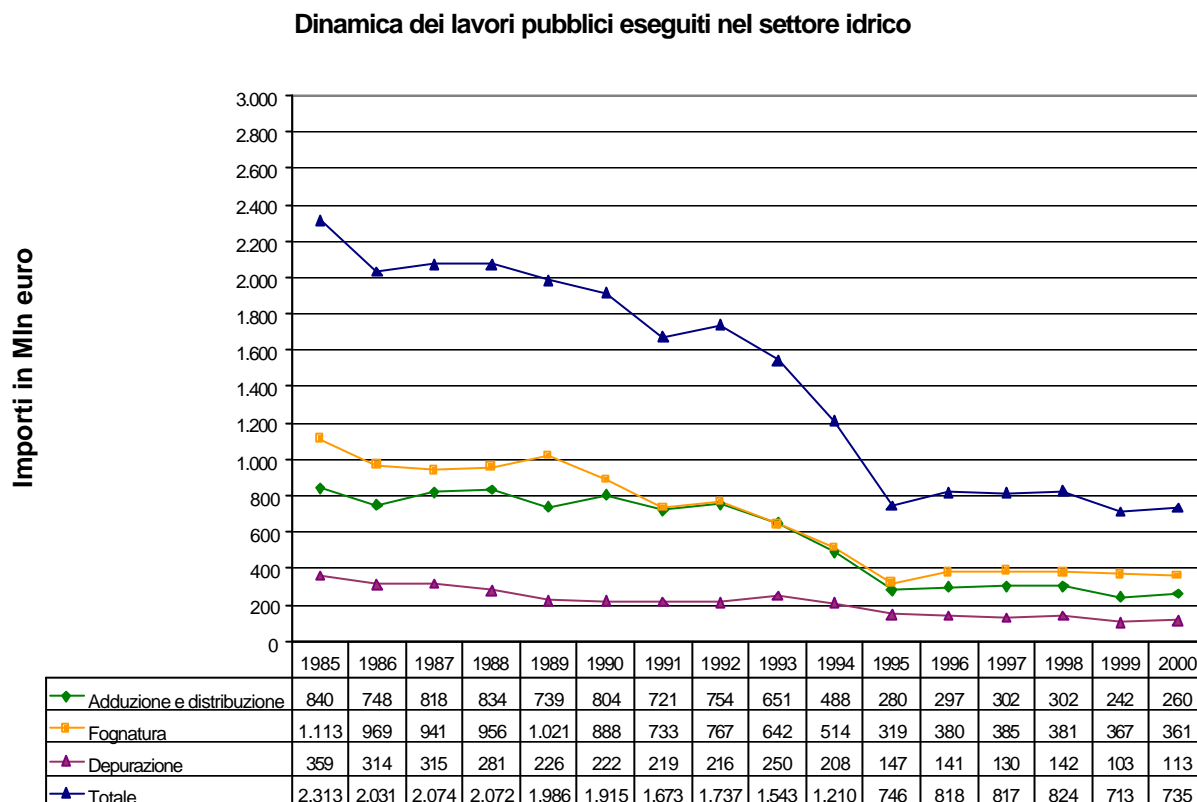
Nell'arco medio di 26 anni tali Piani, che interessano circa 25 milioni di abitanti, evidenziano un consistente fabbisogno di investimenti per tutti e tre i segmenti del servizio idrico integrato: acquedotto (16,27 Euro pro capite/anno), fognatura (12,96) e depurazione (6,71). Aggiungendo alcuni investimenti non specifici, si arriva a 36,45 € pro capite all'anno, per un totale pro capite nell'intero arco di piano di 927,25 €. Se si estrapola il dato a livello nazionale, si ottiene la cifra di 53.483 milioni di euro: addirittura si supera, sia pure di poco, quella cifra di 100.000 miliardi di lire che da diversi anni dominava le previsioni sul servizio idrico. Vi sono fondati motivi per diminuire la cifra: perché l'estrapolazione non tiene conto che nella parte mancante dei Piani, concernente soprattutto il Nord, si dovrebbe avere un costo pro capite inferiore, grazie alla migliore posizione di partenza; e perché le gare per il servizio idrico promettono di spuntare consistenti risparmi sulle previsioni di spesa contenute nei Piani d'Ambito. Tuttavia, pensando che occorre recuperare l'arretrato di investimenti accumulato nell'ultimo ventennio, in cui siamo passati da 2 miliardi e 312 milioni di euro nel 1985, a circa 1/3 nel 2000, con una spesa per opere pubbliche nel settore idrico pari a 735 milioni di euro (si veda grafico sottostante), bisogna abituarsi all'idea che per parecchi anni il Paese dovrà tornare al livello di investimenti degli anni ottanta e quindi destinare non meno di 2 miliardi di euro all'anno, per il 45% in acquedotti e per il 55% in raccolta e trattamento delle acque reflue.

⁴ Rispetto ai valori riportati lo scorso anno, basati sull'analisi di 14 piani, si deve rilevare un incremento del 3,5 % della spesa complessiva pro capite per investimento. Tale incremento, tuttavia, a fronte dell'aumento della durata media dei Piani, che passa da 22,8 anni agli attuali 26, si riflette in una riduzione del costo pro capite annuo degli investimenti, che risultava pari a 40,31 € lo scorso anno, circa il 10% in più degli attuali 36,45 €. Si nota anche una diversa composizione settoriale della spesa: diminuisce sensibilmente quest'anno il peso della fognatura, mentre aumentano i pesi degli altri due comparti. Tale risultato è spiegabile, almeno in parte, con la maggiore durata media dei piani esaminati, che incide poco sulla fognatura ma comporta la previsione di maggiori investimenti complessivi riguardo all'acquedotto ed alla depurazione.



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Figura 1



Fonte: ISTAT, rilevazione delle opere pubbliche anni vari

E' inevitabile prevedere allora un aumento tariffario: perché si devono finanziare tali investimenti e anche perché, con la fine delle tante gestioni in economia che ancora sopravvivono, si riverseranno sulla tariffa vari costi attualmente nascosti nei bilanci comunali (liberando così spazi per la diminuzione della fiscalità locale o per l'erogazione di altri servizi pubblici: e bisognerà dirlo, anche se è difficile, a fronte di costi immediati e certi, che l'utente si senta compensato dai benefici futuri e incerti delle minori imposte o dei maggiori servizi). Dall'esame dei 39 Piani d'Ambito risulta a questo riguardo che l'implementazione della riforma comporta una crescita della tariffa in media pari a circa il 6%, passando da 0,88 €/mc (tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti) a 0,93 €/mc (media nazionale delle tariffe applicabili il primo anno di gestione), mentre nel medio-lungo periodo l'incremento atteso è ben più rilevante, toccando al quindicesimo anno il massimo di 1,34 €/mc, con un incremento quindi del 53% rispetto al livello attuale. Un secondo aspetto di rilievo è che nel Sud e nelle Isole gli sviluppi tariffari presentano valori mediamente più elevati che nelle altre aree del Paese.

Poiché si parte da bassi livelli di tariffa e l'incremento è graduale, la prospettiva non è drammatica. Ma per equità e per evitare una crisi di rigetto sociale, occorrerà articolare un sistema di tariffe differenziate in modo da assicurare la copertura dei costi complessivi e al contempo la

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - anno 2002



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

sostenibilità del costo individuale per le utenze deboli. In tale direzione il Comitato cercherà di portare un contributo di idee. Deve essere chiaro comunque che la dinamica tariffaria non deve frenare la riforma, semmai accelerarla: perché gli investimenti sono inevitabili, se non altro per gli impegni che derivano dalla disciplina europea, e conviene affrontarli con la maggiore efficienza assicurata da una gestione industriale del servizio; e perché il Sud potrà contare ancora per pochi anni sul significativo contributo europeo contemplato nel “Quadro comunitario di sostegno”.

4. Stato di attuazione della legge 36/94

Ma a che punto è la riforma introdotta dalla legge 36/94? Ricordiamone prima le motivazioni e i contenuti. Il punto di partenza è rappresentato, oltre che dall'esteso arretrato di investimenti già commentato, dall'estesa frammentazione del settore: probabilmente più di 8.000 gestori quando apparve la legge, scesi nelle stime dell'Istat a 7.848 nel 1999, per l'82% dei casi costituiti da gestioni in economia dei comuni. Per superare tale situazione, la legge ha previsto l'integrazione territoriale (con la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali - Ato) e l'integrazione funzionale delle diverse attività del ciclo dell'acqua nel servizio idrico integrato. Le Autorità di Ato portano a termine le ricognizioni delle opere idriche; definiscono poi il Piano d'Ambito per l'adeguamento delle infrastrutture e il miglioramento del servizio; procedono, infine, all'affidamento del servizio idrico integrato al gestore, di cui devono controllare poi l'attività per verificarne la corrispondenza agli obiettivi e ai livelli di servizio stabiliti nel piano e nella convenzione.

Tabella 2 - Stato di avanzamento della riforma ex l. 36/94

	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Italia</i>
Ambiti Territoriale Ottimali previsti	44	19	28	91
Autorità di ATO insediate	38	19	27	84
Ricognizioni svolte	22	16	28	66
Piani d'Ambito approvati	6	14	27	47
Affidamenti effettuati	6	14	5	25

Sono passati nove anni dall'entrata in vigore della legge 36/94 e la riforma non è ancora completata. Negli ultimi anni, però, si è assistito ad un notevole avanzamento del processo, sia al livello iniziale dell'insediamento che agli stadi successivi. Una forte accelerazione si è poi manifestata con l'approvazione della Legge 448/2001 (Finanziaria 2002). Da segnalare l'impressionante avanzamento al Sud, come effetto di varie concause: la spinta dell'emergenza idrica del 2002 e delle conseguenti gestioni commissariali; il supporto tecnico per la redazione delle ricognizioni e dei piani di ambito offerto dalla società del Tesoro Sogesid; e soprattutto l'incentivo derivante dall'accesso ai finanziamenti dell'Unione Europea previsti dai Quadri Comunitari di Sostegno (QCS), accesso che era condizionato al procedere della riforma. E' un importante episodio su cui meditare: con un efficace sistema di premi e penalità e con un adeguato supporto tecnico è possibile rispettare le scadenze di legge. E' auspicabile che anche la politica tariffaria transitoria, dettata dal Cipe per tutte le gestioni non ancora entrate nel regime della legge 36/94, sviluppi gli stimoli all'avanzamento delle riforme.

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - anno 2002



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Secondo la rilevazione appena conclusa dal Comitato, i cui risultati sono raccolti in un ampio Rapporto disponibile in Internet tra qualche giorno, attualmente, su 91 Ato previsti, risulta insediata l'Autorità di Ambito in 84 casi, con oltre 54 milioni di abitanti, pari al 94% della popolazione italiana. Le ricognizioni sono terminate in 66 Ambiti, corrispondenti al 73% degli ATO complessivi. Più della metà degli ATO insediati, 47, è nella fase intermedia della riforma, avendo redatto o già approvato il Piano d'Ambito. Infine 25 Ato, che servono 20 milioni di utenti, circa il 35% della popolazione italiana, hanno concluso il processo con l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato.

Complessivamente è lecito dire che nel Paese intravediamo il disegno della riforma e i suoi primi effetti sull'organizzazione dei servizi: con la consolante consapevolezza di non avere creato strutture costose, dato che il costo annuo degli Ato già operanti risulta essere di 0,58 euro per abitante.

5. Le controversie sulle modalità di affidamento del servizio

Il forte avanzamento non significa tuttavia essere in porto. C'è invero da essere preoccupati per gli ostacoli ancora da rimuovere. Non si tratta tanto del ritardo del Nord – in particolare di Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna - dove la riforma si è comunque avviata. Si tratta piuttosto delle controversie in atto sul segmento conclusivo e più importante della riforma, ossia sulla scelta del gestore unico di ambito.

Governo e Parlamento, attraverso l'art. 35 della Finanziaria 2002 (1.448/2001), hanno operato una scelta netta, individuando nella procedura ad evidenza pubblica l'unico modo di affidamento a regime. Solo in via transitoria il comma 5 di tale articolo prevede l'affidamento diretto a società locale interamente pubblica, con il vincolo di dare entro due anni almeno il 40 % del capitale sociale a un socio privato scelto mediante gara.

Orbene, dei 25 affidamenti effettuati, solo 1, quello di Frosinone, è avvenuto mediante gara; ed è avvenuto prima della Finanziaria 2002, quindi con libera scelta di una soluzione che la legge 36/94 configurava come possibilità e non come obbligo per le Autorità di Ambito. Tra i 24 casi di affidamento diretto, 10 risultano avvenuti prima e 14 dopo la Finanziaria 2002: ma tra quelli verificatisi prima, dominano i casi di decisione presa quando la Finanziaria era già all'esame del Parlamento e il Ministro dell'Ambiente aveva già avvertito in termini molto decisi, con circolare 22.11.01, che l'affidamento diretto - benché previsto nella legge 142/90 poi travasata nel testo unico degli enti locali (D. Lgs 267/2000) cui si rifaceva la legge di riforma del servizio idrico - era da considerarsi illegittimo a fronte della normativa europea in tema di concorrenza; e tra i 14 casi di affidamento diretto successivi, solo 5 risultano effettuati con piena aderenza alla logica del periodo transitorio ex comma 5 dell'art.35.

Da tutto ciò è derivato, dal gennaio 2002 ad oggi, un vasto contenzioso tuttora aperto: con ricorsi straordinari al Capo dello Stato da parte del Comitato contro alcune Autorità di Ambito; con il ricorso alla Corte Costituzionale da parte di alcune Regioni che contestano la Finanziaria 2002, colpevole di interferire nella sfera che il novellato Titolo V della Costituzione ha riservato alla competenza esclusiva delle Regioni; e infine con il ricorso alla Corte Costituzionale del Governo

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - anno 2002



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

contro la legge 1/2003 dell'Emilia Romagna che codifica, accanto alla gara, la possibilità dell'affidamento diretto a società mista locale e mantiene fino a dieci anni le gestioni esistenti. Quale elemento di contorno non va ignorato il contenzioso con la Commissione delle Comunità Europee, che già nel novembre 2000 aveva messo in mora il Governo italiano dell'epoca per via degli affidamenti diretti contemplati nella legge 142/90 e di riflesso nella legge 36/94; e che il 26.6.02 ha inviato all'attuale Governo una "lettera di messa in mora complementare" prendendo di mira l'art.35 della Finanziaria 2002 che stabilisce sì il buon principio della gara a regime, ma concede intanto una proroga giudicata troppo lunga alla gestioni in essere e inoltre consente nuovi affidamenti diretti, sia pure transitori, con il più volte richiamato comma 5.



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Tabella 3 - Modalità di affidamento della gestione del servizio idrico integrato

DURATA	GARA	AFFIDAMENTO DIRETTO		Totale
		Società affidataria		
		S.p.A. pubblica	S.p.A. mista	
Periodo transitorio (incluso salvaguardia)		Ato Bergamo Ato Milano Ato Centro Ancona Ato Centro Sud Alto Piceno-Maceratese Ato Pescara Ato Chietino	Ato Astigiano Monferrato Ato Genova Ato Rimini (salvaguardia) Ato Sud Ascoli Piceno Ato Basilicata	11
Lungo periodo	Ato Frosinone	Ato Puglia	Ato Valle del Chiampo Ato Basso Valdarno Ato Medio Valdarno Ato Alto Valdarno Ato Toscana Costa Ato Ombrone Ato 1 Umbria Ato 2 Umbria Ato 3 Umbria Ato 2 Roma Ato 4 Latina Ato Sarnese Vesuviano	14
Totale	1	7	17	25

6. Principi e problemi interpretativi della riforma

In questa situazione il Comitato ritiene doveroso proporre una riflessione al Parlamento sui fondamenti della riforma e sulle ambiguità normative che ne minacciano la più efficace realizzazione.

Circa il primo tema, nel giudizio del Comitato il senso della riforma si può condensare nei seguenti principi:

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - anno 2002



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

- gestione industriale del servizio, attraverso l'integrazione funzionale delle sue componenti (acquedotto, fognatura, depurazione) e la vasta dimensione territoriale, con il vincolo dell'autofinanziamento dei costi correnti e di norma anche di quelli d'investimento;
- separazione tra gestione, da un lato, e indirizzo e controllo dall'altro, con l'Autorità di Ato che nei confronti del gestore detta il piano degli interventi, approva le condizioni di servizio, stabilisce le tariffe e controlla il rispetto di tutti gli obblighi di legge e contrattuali;
- efficienza nella gestione a tutela del consumatore, che deve essere assicurata attraverso la scelta mediante gara del miglior gestore, realizzando quindi quella concorrenza "per il mercato" che la teoria economica suggerisce come migliore surrogato della concorrenza "nel mercato", qui impedita dai caratteri inevitabilmente monopolistici del servizio.

Alla luce di tali principi il Comitato ha valutato negativamente la possibilità, contemplata nell'art. 35 della Finanziaria 2002, di costituire una società pubblica cui i Comuni conferirebbero in proprietà le reti e gli impianti, che detta società provvederebbe poi a concedere in uso al gestore del servizio dietro pagamento di un canone⁵: non c'è nessuna necessità di interporre tra Autorità di Ato e gestore simile società, con i suoi inevitabili costi e tempi operativi; e non c'è nessun motivo di aggravare con un canone l'onere per l'utente che già deve fronteggiare una prospettiva di tariffe crescenti a causa dei forti investimenti da effettuare.

Data l'importanza dell'argomento, che rischia di essere un elemento critico per la piena e serena attuazione della riforma, conviene accennare ai problemi di scelta che stanno a monte di questi temi.

Già si è ricordato nella Relazione dello scorso anno che la privatizzazione di un servizio è termine ambiguo, perché le varie modalità di attuazione comportano effetti radicalmente diversi.

Immaginando per semplificare che si tratti di gestire il servizio idrico di un comune, da un lato sta la "gara a favore del consumatore", dove vince il concorrente (privato o pubblico; ma pubblico senza privilegi, allora) che si accontenta della tariffa più bassa, entro il vincolo di rispettare tutti gli impegni previsti; e per minimizzare la tariffa, gli impianti vengono concessi gratuitamente in uso al gestore, che avrà tuttavia il compito di mantenerli con gli introiti tariffari.

Dall'altro lato sta la "gara a favore del Comune", in cui, entro l'eventuale vincolo di tetti tariffari e sempre nel rispetto degli impegni contrattuali di servizio, vince chi offre al Comune il prezzo più alto. In ambedue i casi si manifesta la forza positiva della concorrenza, che fa emergere l'impresa più efficiente, ma gli effetti distributivi sono molto diversi. Nel primo caso il beneficio della concorrenza si manifesta gradualmente e in perpetuo a favore del consumatore sotto forma di tariffa

⁵ E' pacifico che in ogni caso non si potrebbe separare l'esercizio (non la proprietà) delle reti dall'erogazione del servizio: l'art. 35 rinvia in proposito alle leggi di settore e la l. 36/94 non lascia dubbi sull'inscindibilità dei due aspetti nel servizio idrico integrato.



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

minima compatibile con le esigenze di servizio; nel secondo caso il beneficio afferisce una tantum come entrata patrimoniale per il comune.

E' chiaro a questo punto che la privatizzazione mediante vendita in borsa di quote del capitale sociale o mediante gara per la scelta del socio privato è una più o meno larga privatizzazione del secondo tipo, una privatizzazione, cioè, a vantaggio del Comune e non del consumatore. Ed è anche chiaro l'effetto dell'introduzione di un canone di concessione: sotto la parvenza di una gara a favore del consumatore, esso determina una gara a favore del Comune, il quale, stabilendo opportunamente il livello del canone preteso, potrebbe ottenere esattamente quel massimo introito che emergerebbe nella gara al prezzo più alto⁶. L'unica differenza sarebbe nella distribuzione temporale delle entrate per il Comune: entrata unica nel caso di privatizzazione in borsa o di gara per il gestore o socio che offre di più ed entrata annua nel caso di canone di concessione. Ma se si attua un'operazione di cartolarizzazione sulle entrate attese, come sta avvenendo in un Ato, anche il flusso futuro si trasforma in un valore attuale immediatamente disponibile, con il che si rende ancora più manifesta l'identità sostanziale delle due impostazioni.

D'altronde non ci sono ragioni intrinseche al servizio idrico che possano giustificare il canone: non per fornire ai Comuni fondi per acquisire la loro quota di capitale nella società mista di gestione, dato che tale società non è necessaria, e neppure auspicabile, a causa dell'inevitabile confusione che ne consegue tra il ruolo del gestore e quella del controllore; non per differenziare gli apporti alla rete comune dell'Ato dei vari impianti comunali, perché basta allora differenziare la tariffa tra zone senza imporre oneri ulteriori alla massa degli utenti; e non per pagare gli esigui oneri degli Ato, che riflettono compiti istituzionali dei comuni e quindi da finanziare con la fiscalità locale.

Al contempo, è doveroso riconoscere che nessuna ragione etica impedisce di trasformare gli utenti del servizio idrico in contribuenti occulti dei Comuni, che di tale entrate parafiscali si avvarranno per diminuire le imposte locali o per dare più servizi. E' davvero una scelta politica nel senso più corretto e pregnante del termine.

Ciò detto, sembra al Comitato che lo spirito della riforma sia di mantenere ben distinte le due sfere e di addossare agli utenti solo il costo di loro competenza, tanto più che sarà, si ripete, un costo crescente. Ma è doveroso riconoscere che la maggioranza dei Comuni sembra desiderare il contrario e che la loro posizione trova supporto sia nelle leggi regionali e nelle convenzioni tipo regionali emanate negli anni 90 in applicazione della legge 36/94 e non contestate tempestivamente nei punti in cui prevedono il canone di concessione, sia nell'art. 35 della Finanziaria 2002, almeno secondo alcune interpretazioni. Su questa base i Comuni di un Ato stanno lanciando un'operazione di cartolarizzazione sul flusso dei canoni che andranno ad introitare dal gestore: operazione finanziariamente interessante, ma che nella fattispecie non può non creare preoccupazioni, dato che si creano diritti di terzi su una base controversa.

⁶ Per approfondimenti, vedi Muraro G., La gestione del servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali, in *Mercato concorrenza e regole*, n. 2/2003.



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

E' di conforto per il Comitato osservare la piena sintonia delle proprie posizioni con quelle del Ministero dell'Ambiente, che nel gennaio del 2003 ha condiviso e diffuso un nostro documento in tale materia ed è poi tornato autonomamente sul tema con circolare 18 marzo 2003 in cui ha rafforzato le tesi sopra esposte, dichiarando l'illegittimità sia della società proprietaria delle reti sia del canone. In questo contesto piace ricordare ancora una volta il regolamento per la gara emanato con D.M. 22.11.01 e già menzionato nella Relazione dell'anno scorso. Esso ha introdotto criteri di accesso tesi a massimizzare la concorrenza entro il vincolo di affidabilità del gestore e criteri di aggiudicazione di notevole pregio tecnico, privilegiando il parametro della minima tariffa cui è stato conferito peso preponderante. Il confronto con i bandi di gara usati in alcuni Ato per la ricerca del socio privato, di cui si presenta un'estesa analisi nella Relazione, offrono un riscontro empirico a quanto sin qui sostenuto: sono bandi meno aperti alla concorrenza che privilegiano il vantaggio del Comune che vende le quote, e non quello dell'utente.

La stessa impostazione di fondo del Ministero spiega la parte relativa al servizio idrico nel progetto di legge delega sull'ambiente: una parte inserita all'ultimo momento nella versione approvata dal Senato il 14 maggio 2003 e attualmente in discussione alla Camera (A.C. 1798 B). Il Governo, resosi conto dell'impossibilità di fare chiarezza con il regolamento di attuazione dell'art. 35 previsto per il giugno 2002 e mai emanato, affronta direttamente in sede legislativa i punti controversi dell'art. 35, eliminando la stessa previsione del regolamento. La delega contempla la piena accettazione delle tesi comunitarie, in linea del resto con le prese di posizione assunte dal Ministero dell'Ambiente nella circolare 22.11.2001. Specificamente: si riduce significativamente la proroga degli affidamenti in essere che cessano, con poche eccezioni, il 31.12.06; e si abroga il comma 5 dell'art.35 e quindi si elimina l'ipotesi di nuovi affidamenti diretti transitori ivi prevista.

Rispetto al contenzioso interno, la delega riafferma la scelta nazionale a favore dell'erogazione dei servizi affidata mediante procedura ad evidenza pubblica; richiama in più occasioni la priorità della disciplina di settore nelle questioni applicative e procedurali, conferendo un carattere residuale all'art. 35, in particolare nei riguardi dei criteri di aggiudicazione della gara (che dunque viene regolamentata esclusivamente dal D.M. 22.11.2001 del Ministro dell'ambiente); e conferisce di fatto un ampio potere regolamentare ai Ministri e agli altri soggetti competenti che emanano linee di indirizzo attraverso provvedimenti o circolari. Ci sembra che venga così confermata indirettamente la tesi ministeriale sulla illegittimità del canone di concessione.

Se la delega verrà approvata dal Parlamento, molto sarà dunque chiarito. Rimangono tuttavia alcuni dubbi interpretativi, che non si possono qui illustrare, in relazione alle situazioni pregresse e in relazione all'accesso alla gara da qui al 2006 delle società affidatarie dirette. Rimane poi la possibilità, secondo alcuni commentatori, che la Corte costituzionale, nel giudicare sui ricorsi sopra ricordati alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, riconosca spazi di autonoma regolazione regionale entro cui potrebbe sopravvivere il canone.

Nell'attesa di un quadro normativo più chiaro, questo Comitato, che per legge ha la missione di tutelare il consumatore, non può che esprimere i seguenti auspici, in linea con quanto affermato nella Relazione dell'anno scorso: che rimanga la gara quale unica modalità a regime per l'affidamento del servizio idrico; che sia una gara impostata a favore del consumatore; e che essa



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

veda un largo concorso di imprese, private e pubbliche e miste, ognuna tesa a legittimarsi attraverso il test della gara come il più efficiente gestore del servizio idrico integrato.

7. Gli strumenti di governo del servizio idrico integrato e il contributo del Comitato

Anche se detti auspici saranno pienamente realizzati, non basterà il chiarimento normativo a rendere facile l'applicazione completa della legge 36/94. Serve allo scopo anche un favorevole clima psicologico, e non è certo che questo già esista. Non si pensa alle ovvie opposizioni di chi teme di perdere posto e potere ma alle diffidenze e ostilità che si scorgono tra gli utenti che la riforma vuole tutelare.

Torniamo alla riflessione con cui è iniziata questa presentazione, cioè alla difficoltà di far accettare a tanti movimenti politici e culturali, che con sincera passione si battono per attenuare il problema dell'acqua nel mondo, un maggiore spazio per il mercato sotto regolazione pubblica. Lo Stato controllore, si diceva, ha preso il posto dello Stato produttore nelle ineccepibili proposte degli economisti ma non ha ancora conquistato il cuore e le menti di tutti. Né si può pensare che da noi il problema non si ponga, data la larga adesione popolare alla incisiva politica di privatizzazione delle partecipazioni statali che vede l'Italia tenere il primato in Europa assieme alla Gran Bretagna. In quei casi, infatti, si trattava di aprire al mercato concorrenziale, che è un riferimento noto e accettato. Nel caso dei servizi idrici, invece, si tratta di affidarsi a monopolisti privati, sia pure scelti mediante gara e tenuti sotto costante controllo pubblico. E allora scatta la paura, magari inconsapevole, che il controllato "catturi" il controllore, come usano dire gli economisti: una cattura realizzata anche solo attraverso la maggiore competenza tecnica e le maggiori informazioni del gestore rispetto all'Autorità di Ambito, senza bisogno di pensare alla corruzione; ma non per questo meno gravida di conseguenze.

Se questa sensazione è fondata, occorre prepararsi ad un triplice sforzo per il successo della riforma: uno sforzo di ascolto e di dialogo verso le comunità locali, le associazioni dei consumatori, i singoli utenti; uno sforzo di approntamento di strumenti di pianificazione e di controllo che siano davvero efficienti e convincenti; e soprattutto uno sforzo di individuazione delle persone eticamente e culturalmente adeguate al compito di regolatori: politici nei ruoli politici e tecnici, scelti e rispettati per la loro professionalità, dove servono i tecnici.

Il Comitato ha cercato, nei limiti delle sue scarse risorse, di dare qualche contributo nelle prime due direzioni, in particolare nella seconda, che più gli compete. Giace da tempo all'attenzione del Ministro la nostra proposta di revisione del metodo tariffario, ed è ormai urgente che su di essa si decida per non generare incertezze fuorvianti o paralizzanti. Si è svolto e pubblicato uno studio sulle convenzioni tipo regionali, individuando l'opportunità di significative integrazioni e correzioni proprio nella parte che riguarda le modalità del controllo; e si intende approfondire il tema in un gruppo di lavoro con rappresentanti regionali. Si sta completando un Rapporto sulle carte di servizio, anche a questo riguardo sono già emerse numerose lacune su cui intendiamo lavorare con le Autorità Garanti del Lazio e dell'Emilia Romagna. In collaborazione con Sogesid abbiamo elaborato e consegnato al Ministro una bozza di bando di gara tipo. E ancora con Sogesid vogliamo proseguire su questa strada preparando schemi di base per il piano operativo triennale, per la revisione contrattuale, per il controllo di gestione, ecc.

Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - anno 2002



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

E' un'attività collaterale alla vigilanza in senso stretto, ma che troviamo pertinente ed efficace. Di più forse si sarebbe potuto fare se il Comitato non avesse sofferto alcuni mesi di quasi paralisi durante la prolungata fase di trasferimento dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Si è cercato di recuperare sfruttando negli ultimi mesi le competenze e la dedizione dei vecchi e nuovi collaboratori che vogliamo pubblicamente ringraziare. E' tuttavia profondo il rammarico di non essere stati ancora messi in grado di realizzare quell'Osservatorio dei servizi idrici, previsto dall'art.22 della legge 36/90, che potrebbe svolgere un ruolo davvero importante per l'efficace attuazione della riforma. Pur nella consapevolezza dei sacrifici cui è chiamata tutta la Pubblica Amministrazione, rimane tenace la speranza di avere presto le poche risorse aggiuntive necessarie.