



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Anno 2000

Primo rapporto sullo stato di avanzamento della L. 36/94

S I N T E S I

Roma, aprile, 2001

Indice

PREFAZIONE	1
INTRODUZIONE	2
1 STATO DI ATTUAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI	3
1.1 LE LEGGI REGIONALI.....	3
2 STATO DI AVANZAMENTO DELLE ATTIVITÀ DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI 7	
2.1 LE RICOGNIZIONI SULLO STATO DEGLI IMPIANTI E DEI LIVELLI DI SERVIZIO	7
2.2 I PIANI DI AMBITO E LA SCELTA DELLA FORMA DI GESTIONE.....	9
3 DATI SUI COSTI E SUL PERSONALE IMPIEGATO	13
3.1 LE SPESE DEGLI ATO INSEDIATI.....	13
3.2 I DATI SUL PERSONALE.....	15

Indice delle tabelle

TABELLA 1- LEGISLAZIONE REGIONALE ATTUATIVA DELLA LEGGE 36/94.	4
TABELLA 2 -ATO PER REGIONE: FORME ASSOCIATIVE PRESCELTE E PRINCIPALI CARATTERISTICHE DIMENSIONALI	5
TABELLA 3 – POPOLAZIONE E COMUNI CON ATO INSEDIATI	6
TABELLA 4: STATO DI AVANZAMENTO DELLE RICOGNIZIONI PER REGIONE	8
TABELLA 5: STATO DI AVANZAMENTO DEI PIANI DI AMBITO PER REGIONE	10
TABELLA 6: FORME DI GESTIONE PRESCELTE E AFFIDAMENTI EFFETTUATI PER REGIONE.....	11
TABELLA 7: QUADRO DI SINTESI DELLO STATO DI AVANZAMENTO PER REGIONE	12
TABELLA 8-RIEPILOGO DEI PRINCIPALI CAPITOLI DI SPESA DEGLI ATO	14
TABELLA 9: PERSONALE IMPIEGATO NEGLI ATO PER REGIONE ; COSTI MEDI DICHIARATI	15

Prefazione

La legge 36/94 dovrebbe già essere interamente applicata, stando alle scadenze che essa contemplava. In realtà solo ora, a distanza di sette anni, si può parlare di concreto avvio. Molteplici le cause del ritardo, in cui si mescolano difficoltà oggettive, tempi tecnici e resistenze da parte delle gestioni esistenti. Ma non è il caso di approfondire tale tema. Conviene guardare al futuro. Ed è un futuro promettente e preoccupante insieme.

Le promesse derivano dalle cose fatte: l'avvenuto disegno degli ATO, la costituzione nella maggioranza dei casi delle relative Autorità, la redazione dei piani d'ambito in circa un quarto degli ATO insediati, per non parlare dei due casi d'affidamento della gestione secondo le nuove regole. Questo insieme dei fatti, unito alla volontà riscontrata in diversi Assessori regionali di fare dell'attuazione della legge 36/94 un obiettivo qualificante del loro mandato, induce a sperare.

Le preoccupazioni nascono dalle residue resistenze al cambiamento, che rimangono forti, e dalla innegabile complessità dello stesso che potrebbe scoraggiare anche gli uomini di buona volontà.

Questo Comitato opererà, come da mandato di legge, per superare tali ostacoli oggettivi e soggettivi, con il sostegno politico e la collaborazione operativa delle Regioni che hanno già manifestato la volontà di procedere alla rapida attuazione della legge 36/94.

In questa linea si inserisce la pubblicazione nei prossimi mesi di una serie di Rapporti che consentiranno al Parlamento, alle Regioni e all'opinione pubblica di seguire con maggiore consapevolezza il processo di riforma del servizio idrico.

La serie inizia con il presente Rapporto sullo stato di attuazione della legge 36/94, che fotografa in modo aggiornato e dettagliato la situazione che la legislatura appena conclusa consegna alla prossima.

Un ringraziamento sentito alle Regioni e agli ATO per la collaborazione accordata, nonché alla valida collaboratrice del Comitato Monica Passarelli, che con l'aiuto di Stefano Nicoletti e Marco Vendali è riuscita a redigere in tempi brevi e con molta precisione questo Rapporto. E l'augurio a tutti che i futuri analoghi Rapporti possano evidenziare consistenti avanzamenti nel processo di modernizzazione del servizio idrico.

Il Presidente del Comitato per la Vigilanza sull'uso delle
Risorse Idriche

(prof. Gilberto Muraro)

Introduzione

La Legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche" (di seguito legge 36/94) ha aperto la strada al riordino dei servizi idrici e all'industrializzazione del sistema stabilendo una netta separazione di ruoli tra l'attività di indirizzo e controllo e quella più propriamente gestionale.

Più specificatamente essa prevede la riorganizzazione dei servizi idrici mediante la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) mirati al superamento della frammentazione gestionale esistente. Al fine di superare tale frammentazione il legislatore ha previsto sia l'integrazione *territoriale* (definizione di bacini di utenza minimi) che l'integrazione *funzionale* delle diverse attività del ciclo (dalla captazione allo smaltimento).

In particolare la legge 36/94 si pone l'obiettivo di superare:

l'attuale eccessiva frammentazione delle gestioni che determinano un assetto produttivo fondamentalmente inefficiente ed un insufficiente livello di specializzazione, con tutto quello che ciò comporta sul piano dell'adeguamento tecnologico dei servizi;

la forma di gestione diretta da parte dei Comuni, che non è funzionale alle caratteristiche industriali del servizio, e che ne ha limitato, fin qui, le capacità di adeguamento e di innovazione del servizio;

l'attuale sistema tariffario, per definire una tariffa capace di finanziare gli investimenti necessari a migliorare le infrastrutture ed a fornire più elevati livelli di servizio;

l'attuale assetto istituzionale, per una netta separazione dei compiti di indirizzo e controllo rispetto a quelli della gestione, con l'obiettivo fondamentale di tutelare il consumatore.

Per la realizzazione di questi obiettivi, la legge 36/94 ha definito nuovi processi e nuovi soggetti istituzionali.

A livello decentrato l'applicazione della legge ha richiesto e richiede alcuni passaggi fondamentali quali:

l'approvazione da parte delle Regioni delle norme di applicazione;

la definizione, sempre da parte delle Regioni, della delimitazione territoriale e della forma istituzionale degli ATO;

la definizione del Piano per l'adeguamento delle infrastrutture e il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio, da parte dell'ATO;

l'affidamento da parte dell'ATO del servizio idrico integrato (SII) al gestore, sulla base di una convenzione/contratto;

lo sviluppo dell'attività di controllo da parte dell'ATO sul gestore rispetto alla realizzazione del Piano.

A livello centrale la legge 36/94 ha previsto l'istituzione di un organo indipendente dalla Pubblica Amministrazione, il Comitato per la Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche.

Dal quadro sopra delineato emerge che l'applicazione della legge 36/94 necessita di un forte impulso da parte di tutti i livelli istituzionali coinvolti. Completata la legiferazione regionale, il processo di riorganizzazione dei servizi idrici diventa di competenza degli ATO. L'insediamento di questi nuovi soggetti istituzionali è presupposto di tutte le azioni che consentiranno di definire il Piano di Ambito e procedere all'assegnazione del servizio idrico integrato, permettendo così all'utente di iniziare a percepire i benefici della riforma.

E' alla luce di queste considerazioni che si è voluto realizzare una rilevazione unitaria e completa sullo stato di attuazione della legge 36/94 con particolare riferimento alle attività degli ATO.

Dall'indagine è emerso che tutte le Regioni hanno legiferato individuando 89 ATO, di cui ad oggi ne risultano insediati 48. Nel corso dell'anno 2000 dodici ATO hanno predisposto il Piano di Ambito. Due soli Ambiti, l'Alto Valdarno in Toscana e il Valle del Chiampo in Veneto, hanno completato il processo, arrivando all'affidamento del servizio idrico integrato ad una società per azioni a prevalente capitale pubblico locale.

1 Stato di attuazione delle leggi regionali

1.1 Le leggi regionali

Ad oltre sei anni dall'approvazione della legge 36/94, lo stato di attuazione della normativa collaterale emanata, necessaria a concretizzare il progetto di riforma contenuto nella legge, è soddisfacente. A livello centrale, i Ministeri competenti hanno, in parte, dato vita alla decretazione applicativa necessaria a dare concretezza a molte parti della legge. Uno dei decreti più importanti, quello relativo al "Metodo normalizzato per la tariffa", è stato approvato tempestivamente nell'agosto 1996.

A livello regionale, la legge attuativa è stata emanata da tutte le Regioni, tranne che il Trentino Alto Adige, che a causa di una sentenza della Corte costituzionale presenta una situazione del tutto particolare. La Corte costituzionale infatti, con sentenza n. 412 del 7 dicembre 1994, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 3, 4 e 5, ritenendoli lesivi della sfera di autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nel resto d'Italia, come illustra la Tabella 1, le leggi regionali nel complesso hanno individuato 89 Ambiti a fronte dei circa 8100 soggetti che, a diverso titolo, operano attualmente in tale settore.

Le leggi regionali approvate contengono indicazioni applicative in parte omogenee ed in parte contrastanti:

la perimetrazione degli ATO è solo parzialmente riconducibile al "rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino" (art. 8 legge 36/94), di norma il riferimento territoriale ed amministrativo adottato è la Provincia. Ad un'analisi della scelta dei confini dei diversi ATO risulta infatti che delle 19 regioni che hanno legiferato in materia, cinque hanno individuato un unico ATO regionale (Valle d'Aosta, Puglia, Basilicata, Molise, Sardegna), sette hanno delimitato gli ATO sulla base dei confini provinciali (Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lazio, Calabria e Sicilia), cinque con confini molto simili ad essi (Piemonte, Veneto, Umbria, Marche, Abruzzo) e solo due hanno scelto criteri di aggregazione dei comuni diversi da quelli amministrativi (Toscana e Campania);

la forma di cooperazione fra Comuni varia da regione a regione: in alcuni casi si è scelta la forma di consorzio (art. 31 D.lgs. 267/00), con la realizzazione di una vera e propria struttura tecnica e amministrativa (Consiglio di Amministrazione, Assemblea dei Sindaci), in altri si è individuato la convenzione fra enti (art. 30 D.lgs. 267/00), affidando di solito alla Provincia il ruolo di coordinamento, in altri ancora si è lasciato libera scelta fra le due forme;

non sempre le Regioni hanno definito la necessità di un unico gestore per ambito; in alcuni casi si prevedono più gestori (dell'intero ciclo e di dimensioni adeguate, come nel caso del Piemonte), in altri si prevede una fase transitoria durante la quale coesistono più gestori;

alcune Regioni hanno definito un ruolo regionale di coordinamento e raccolta dati, istituendo osservatori od autorità amministrative regionali (come nel caso di Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Puglia, Calabria);

alcune Regioni, hanno stabilito limiti temporali massimi relativamente al sistema della salvaguardia previsto dall'art. 9 della legge 36/94 (Piemonte, Veneto, Toscana e Umbria). Altre, pur prevedendo tale istituto, hanno rimandato la decisione alla convenzione di cooperazione. Altre infine non hanno dettato alcuna disposizione in merito.

Tabella 1- Legislazione regionale attuativa della legge 36/94.

Regioni	Atti assunti	Forma associativa prevista	N° Ambiti previsti	Ente coordinatore	Salvaguardia (art. 9, c.4,L.36/94)
Piemonte	l.r. 29/01/1997 n. 13 + D.G.R. 24/11/1997 n. 31-23227	Convenzione	6	Provincia con più abitanti	Prev. max 5 anni
Valle d'Aosta	l.r. 08/09/1999 n. 29	Consorzio	1	Regime speciale	Prevista
Lombardia	l.r. 20/10/1998 n. 21	Convenzione	12	Da definire	Prevista
Trentino A.A	NL	-	-	-	-
Veneto	l.r. 27/03/1998 n. 5	Cons. /Conv.	8	Provincia con più abitanti	Prev. max 4 anni
Friuli V.Giulia	D.G.R. 09/04/98 n. 1045	Non definita	4	Non previsto	Non prevista
Liguria	l.r. 16/08/1995 n. 43 + D.C.R. 43/1997 + D.G.R. 1736/98	Cons. /Conv.	4	Provincia	Prevista
Emilia Romagna	l.r. 13/08/1999 n. 25	Cons. /Conv.	9	Provincia	Prevista
Toscana	l.r. 21/07/95 n. 81 + l.r. 04/04/97 n. 26	Consorzio	6	Comune con più abitanti	Prev. max 3 anni
Umbria	l. r. 05/12/1997 n. 43	Consorzio	3	Provincia con più comuni	Prev. max 3 anni
Marche	l. r. 22/06/1998 n. 18	Consorzio	5	Provincia con più abitanti	Prevista
Lazio	l.r. 22/01/1996 n. 6 + l.r. 09/07/98 n. 26	Cons. /Conv.	5	Provincia	Prevista
Abruzzo	l.r. 13/01/1997 n. 2 + l.r. 26/07/97 n. 70	Consorzio	6	Comune con più abitanti	Non prevista
Molise	l.r. 03/02/1999 n. 5 + D.G. R. 13/03/2000 n. 382	Cons. /Conv.	1	Provincia Campobasso	Prevista
Campania	l.r. 21/05/1997 n. 14	Consorzio	4	Provincia con più abitanti	Non prevista
Puglia	l.r. 06/09/1999 n. 28	convenzione	1	Provincia con più abitanti	Prevista
Basilicata	l.r. 23/12/1996 n. 63	convenzione	1	Provincia di Potenza	Prevista
Calabria	l.r. 03/10/1997 n. 10	Cons. /Conv.	5	Provincia	Prevista
Sicilia	l.r. 27/04/1999 n. 10 + D.P.G.R. n. 114 16/05/00	Non definita	7	Provincia con più abitanti	Prev. min.3 anni
Sardegna	l.r. 17/10/1997 n. 29 + l.r. 07/05/99 n.15 + D.G.R. 13/09/2000 n. 37/14	Consorzio	1	Non previsto	Prevista
Totale			89		

N.L.= Non Legiferato

l.r.= legge regionale

D.G.R.= Deliberazione di Giunta Regionale

D.C.R.= Deliberazione del Consiglio regionale

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

Dalla Tabella 2 emerge che su un totale di 89 ATO previsti dalla normativa regionale ne risultano insediati 48, il 54% rispetto al totale, distribuiti in undici regioni.

Forte è la difformità fra le aree del Paese: al Centro gli Ambiti previsti risultano tutti insediati, al Sud sono il 66%, mentre al Nord solo il 30% non ha ancora superato la prima fase di costituzione.

Fra gli ATO insediati, la forma associativa prevalente è quella del consorzio (art. 31 D.Lgs. 267/00) e lo è in modo più evidente nel centro Italia, dove tutti gli ATO, ad eccezione di quelli della regione Lazio, hanno assunto la forma di consorzio. Al Nord invece risulta prevalente la forma associativa di convenzione (art. 30 D.Lgs. 267/00).

Nelle Regioni in cui la legge attuativa lasciava libera scelta circa la forma associativa, ovvero il Veneto, l'Emilia Romagna, il Lazio e la Calabria, tutti gli ATO hanno optato per la forma di convenzione ad eccezione del Veneto in cui le due forme sono entrambe state utilizzate.

L'Ambito più popoloso è l'ATO Unico Puglia, con oltre quattro milioni di abitanti ricadenti nel proprio territorio, mentre quello più piccolo è l'ATO Valle del Chiampo in Veneto. La popolazione media ricadente in un ATO previsto è di 692 mila abitanti circa mentre gli ATO insediati hanno in media una popolazione di 585 mila abitanti.

In merito alla numerosità dei Comuni associati infine si registra un'estrema variabilità delle aggregazioni, con un massimo di 377 Comuni, corrispondente all'ATO Unico - Sardegna, ed un minimo di un Comune, per l'ATO Città di Milano.

Dalla stessa tabella risulta che in otto Regioni (Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna) nessun Ambito si è ancora insediato.

Tabella 2 - ATO per Regione: forme associative prescelte e principali caratteristiche dimensionali

Regione	Forma associativa prevista dagli atti normativi regionali	Forma associativa degli ATO insediati				Popolazione (Istat'97)		Comuni (n°)	
		ATO	Insediati	Consorzio	Convenzioni	Massima	Minima	Massimo	Minimo
Piemonte	Convenzione	6	3	-	3	2.208.729	256.486	306	147
Valle d'Aosta	Consorzio	1	-	-	-	119.610	119.610	74	74
Lombardia	Convenzione	12	-	-	-	2.434.438	177.298	244	1
Trentino A.A.	-	NL							
Veneto	Cons. /Conv.	8	7	3	4	1.071.441	52.839	144	10
Friuli V. G.	Non definita	4	-	-	-	518.852	137.799	137	6
Liguria	Cons. /Conv.	4	-	-	-	920.549	216.789	69	32
Emilia Romagna	Cons. /Conv.	9	3	1	2	910.593	265.899	60	18
Toscana	Consorzio	6	6	6	-	1.207.359	297.497	62	34
Umbria	Consorzio	3	3	3	-	458.811	151.860	38	22
Marche	Consorzio	5	5	5	-	381.982	113.252	67	27
Lazio	Cons. /Conv.	5	5	-	5	3.696.097	173.086	111	38
Abruzzo	Consorzio	6	6	6	-	439.009	75.167	92	35
Molise	Cons. /Conv.	1	-	-	-	329.894	329.894	136	136
Campania	Consorzio	4	4	4	-	2.821.640	732.313	195	76
Puglia	Convenzione	1	-	-	-	4.090.068	4.090.068	258	258
Basilicata	Convenzione	1	1	-	1	610.330	610.330	131	131
Calabria	Cons. /Conv.	5	5	-	5	751.918	177.547	155	27
Sicilia	Non definita	7	-	-	-	1.244.642	183.642	108	20
Sardegna	Consorzio	1	-	-	-	1.661.429	1.661.429	377	377
Totale		89	48	28	20	4.090.068*	52.839*	377*	1*

NL: Non Legiferato - * ATO con popolazione e numerosità dei Comuni associati massime e minime sul territorio Italiano.

La

Tabella 3 riporta lo stato di insediamento degli ATO espresso in termini di sia in valore assoluto che percentuale.

Il 49% della popolazione italiana è attualmente coperta da ATO insediati. In termini di amministrazioni comunali il 44% degli 8102 comuni italiani appartiene ad un ATO già insediato.

Tabella 3 – Popolazione e Comuni con ATO insediati

Regione	Popolazione (Istat '97)		
	con ATO		
	totale	insediati	%
Piemonte	4.291.441	2.788.007	65%
Valle d'Aosta	119.610	-	0%
Lombardia	8.988.951	-	0%
Trentino Alto Adige	924.281	-	0%
Veneto	4.469.156	3.541.620	79%
Friuli Venezia Giulia	1.184.654	-	0%
Liguria	1.641.835	-	0%
Emilia Romagna	3.947.102	969.502	25%
Toscana	3.527.303	3.527.303	100%
Umbria	831.714	831.714	100%
Marche	1.450.879	1.450.879	100%
Lazio	5.242.709	5.242.709	100%
Abruzzo	1.276.040	1.276.040	100%
Molise	329.894	-	0%
Campania	5.796.899	5.796.899	100%
Puglia	4.090.068	-	0%
Basilicata	610.330	610.330	100%
Calabria	2.070.992	2.070.992	100%
Sicilia	5.108.067	-	0%
Sardegna	1.661.429	-	0%
Totale	57.563.354	28.105.995	49%

2 Stato di avanzamento delle attività degli Ambiti Territoriali Ottimali

2.1 Le ricognizioni sullo stato degli impianti e dei livelli di servizio

Una volta che l'Ambito si è insediato una delle prime attività che deve compiere, dopo l'evasione delle pratiche preliminari (approvazione dei bilanci di previsione, definizione della struttura organizzativa, predisposizione del programma di lavoro, ecc.), è la ricognizione delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione secondo quanto previsto dall'art. 11, c. 3 della legge 36/94.

La ricognizione si caratterizza per una raccolta dati che fotografa la situazione delle principali grandezze demografiche del territorio, delle infrastrutture e del relativo livello di funzionalità. Tali informazioni, oltre ad essere obbligatorie per legge, sono utili per la stesura del Piano di Ambito, poiché forniscono il punto di partenza per la definizione dei livelli di servizio che il programma degli interventi si prefigura di raggiungere nell'arco di un periodo medio ventennale.

Gli stadi procedurali sopra descritti: insediamento-ricognizione-Piano di Ambito rappresentano il percorso tipico delle fasi che caratterizzano le attività dell'ATO prima di procedere all'affidamento del servizio. In alcuni casi tuttavia si è assistito a percorsi leggermente differenti, in quanto le ricognizioni sono state avviate direttamente dagli organi regionali indipendentemente dal fatto che i rispettivi ATO fossero insediati o meno. Probabilmente ciò si spiega nella volontà da parte delle Regioni di accelerare il processo di attuazione della legge 36/94, nelle more degli accordi che gli enti locali, raggruppati in ATO, spesso, stentano a trovare. In altri casi, particolari disposizioni legislative (art. 10, legge 341/1995) hanno consentito al Ministero dei Lavori Pubblici, d'intesa con le Regioni e gli Enti Locali, di avvalersi di Sogesid SpA per definire e approntare programmi di ricognizione per il Sud Italia.

La Tabella 4 illustra sotto forma di sintesi regionale lo stato di avanzamento della ricognizione. Per i motivi di cui sopra, lo stato di avanzamento è indicato in relazione a tutti gli 89 ATO previsti e non solo ai 48 insediati. Dalla tabella risulta che in Piemonte la ricognizione è terminata nonostante siano insediati tre ATO, mentre in Puglia ed in Sicilia la ricognizione è in corso e tutti gli Ambiti non sono ancora costituiti.

Sul totale delle Regioni italiane (escluso il Trentino Alto Adige) risulta che 7 (Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Molise e Sardegna) non hanno ancora avviato la ricognizione, 3 (Piemonte, Toscana e Marche) hanno concluso l'attività e le rimanenti 9 hanno situazioni differenziate per ciascun ATO.

A livello nazionale in 41 ATO su 89 la ricognizione non è avviata (46%), in 23 l'attività è in corso (26%) e in 25 è terminata (28%). Tali percentuali si distribuiscono diversamente secondo le aree geografiche: nel Nord Italia l'82% degli ATO non ha ancora avviato la ricognizione e solo il 16% l'ha terminata, nel Centro la situazione è completamente capovolta poiché solo l'11% degli ATO non ha avviato l'attività contro il 78% che l'ha conclusa. Nel Sud infine si registra una notevole percentuale di ricognizioni in corso (76%).

Tabella 4: Stato di avanzamento delle ricognizioni per Regione

Regione	ATO previsti		ATO con ricognizione non avviata			ATO con ricognizione in corso			ATO con ricognizione terminata					
	(n°)	Popolaz. (Istat '97)	(n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)	(n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)	(n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)			
Piemonte	6	4.291.441	-	-	-	-	-	-	6	4.291.441	100%			
Valle d'Aosta	1	119.610	1	119.610	100%	-	-	-	-	-	-			
Lombardia	12	8.988.951	12	8.988.951	100%	-	-	-	-	-	-			
Trentino A. A.	NL	924.281	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Veneto	8	4.469.156	6	3.344.876	75%	1	1.071.441	24%	1	52.839	1%			
Friuli V.Giulia	4	1.184.654	4	1.184.654	100%	-	-	-	-	-	-			
Liguria	4	1.641.835	4	1.641.835	100%	-	-	-	-	-	-			
Emilia Romagna	9	3.947.102	9	3.947.102	100%	-	-	-	-	-	-			
Toscana	6	3.527.303	-	-	-	-	-	-	6	3.527.303	100%			
Umbria	3	831.714	2	679.854	82%	1	151.860	18%	-	-	-			
Marche	5	1.450.879	-	-	-	-	-	-	5	1.450.879	100%			
Lazio	5	5.242.709	-	-	-	1	298.431	6%	4	4.944.278	94%			
Abruzzo	6	1.276.040	-	-	-	5	1.144.144	90%	1	131.896	10%			
Molise	1	329.894	1	329.894	100%	-	-	-	-	-	-			
Campania	4	5.796.899	1	732.313	13%	2	3.609.661	62%	1	1.454.925	25%			
Puglia	1	4.090.068	-	-	-	1	4.090.068	100%	-	-	-			
Basilicata	1	610.330	-	-	-	1	610.330	100%	-	-	-			
Calabria	5	2.070.992	-	-	-	4	1.892.179	91%	1	178.813	9%			
Sicilia	7	5.108.067	-	-	-	7	5.108.067	100%	-	-	-			
Sardegna	1	1.661.429	1	1.661.429	100%	-	-	-	-	-	-			
Totale Italia	89	57.563.354	41	(46%)	23.554.799	41%	23	(26%)	17.976.181	31 %	25	(28%)	16.032.374	28%
Totale Nord	44	25.567.030	36	(82%)	20.151.309	79%	1	(2%)	1.071.441	4%	7	(16%)	4.344.280	17%
Totale Centro	19	11.052.605	2	(11%)	679.854	6%	2	(11%)	450.291	4%	15	(78%)	9.922.460	90%
Totale Sud	26	20.943.719	3	(12%)	2.723.636	13%	20	(76%)	16.454.449	79%	3	(12%)	1.765.634	8%

2.2 I Piani di Ambito e la scelta della forma di gestione

L'accertamento sullo stato delle opere e degli impianti idrici rappresenta il punto di partenza per la definizione del Piano di Ambito. La conoscenza della capacità produttiva delle strutture esistenti, consente infatti all'Ambito di fissare i livelli di servizio-obiettivo.

Molti di questi livelli di servizio sono dettati dalla normativa esistente in materia di risorse idriche, altri invece sono determinati dall'ATO e modulati sulle esigenze dell'utenza locale.

Dopo aver analizzato lo stato delle infrastrutture ed aver definito i livelli di servizio, il confronto tra la situazione esistente e l'insieme degli obiettivi, consente all'ATO di individuare gli elementi di criticità sui quali è necessario intervenire con il piano degli investimenti.

La Tabella 5 seguente evidenzia lo stato di elaborazione dei Piani di Ambito. In totale risultano redatti 12 Piani; di questi 7 sono stati approvati dall'Assemblea nel caso di ATO - consorzio o in Conferenza dei Sindaci nel caso di ATO - convenzione. La Regione che ha completato l'iter procedurale è la Toscana con il 100% degli ATO che hanno redatto il Piano; segue poi il Lazio che ha completato 4 piani su 5.

Il divario fra Toscana e Lazio e le altre Regioni si attenua se si considerano i piani approvati, poiché, in circa la metà degli ATO, deve essere ancora indetta l'Assemblea ovvero la Conferenza dei Sindaci per la conferma finale del programma degli interventi e della relativa tariffa. Nel caso del Veneto e della Campania invece l'unico Piano elaborato è anche approvato.

Oltre all'attività di ricognizione e di predisposizione del piano, l'ATO ha l'importante compito istituzionale di scegliere la forma di gestione del SII.

Le forme gestionali consentite per il SII sono quelle indicate alle lettere b) c) ed e) dell'art. 22 della legge 142/90 (ora art. 113 del D. Lgs. n.267/00) e cioè:

la concessione a terzi

l'affidamento diretto a:

- SpA o Srl mista a maggioranza pubblica;
- Azienda Speciale.

Nella Tabella 6 sono riportate le forme di affidamento prescelte dagli ATO insediati.

Risulta evidente che la maggior parte degli Ambiti non ha ancora definito la forma di affidamento, mentre tutti gli altri, ad eccezione dell'ATO 4 Lazio (Frosinone), hanno optato per l'affidamento diretto ad una Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Due soli Ambiti, l'ATO 4 Alto Valdarno, in Toscana, e l'ATO Valle del Chiampo in Veneto, hanno completato il processo, giungendo all'affidamento del SII. In entrambi i casi l'affidamento è andato a favore di Società per Azioni a prevalente capitale pubblico locale.

Tabella 5: Stato di avanzamento dei Piani di Ambito per Regione

Regione ATO	ATO previsti		ATO insediati		ATO con Piano redatto			ATO con Piano approvato		
	(n°)	Popolaz. (Istat '97)	(n°)	Popolaz. (Istat '97)	(n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)	(n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)
Piemonte	6	4.291.441	3	2.788.007	-	-	-	-	-	-
Valle d'Aosta	1	119.610	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	12	8.988.951	-	-	-	-	-	-	-	-
Trentino Alto Adige	NL	924.281	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	4.469.156	7	3.541.620	1	52.839	1,2%	1	52.839	1,2%
Friuli Venezia Giulia	4	1.184.654	-	-	-	-	-	-	-	-
Liguria	4	1.641.835	-	-	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	9	3.947.102	3	969.502	-	-	-	-	-	-
Toscana	6	3.527.303	6	3.527.303	6	3.527.303	100%	3	1.417.945	40,2%
Umbria	3	831.714	3	831.714	-	-	-	-	-	-
Marche	5	1.450.879	5	1.450.879	-	-	-	-	-	-
Lazio	5	5.242.709	5	5.242.709	4	4.944.278	94%	2	1.075.095	20,5%
Abruzzo	6	1.276.040	6	1.276.040	-	-	-	-	-	-
Molise	1	329.894	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	4	5.796.899	4	5.796.899	1	1.454.925	25,1%	1	1.454.925	25,1%
Puglia	1	4.090.068	-	-	-	-	-	-	-	-
Basilicata	1	610.330	1	610.330	-	-	-	-	-	-
Calabria	5	2.070.992	5	2.070.992	-	-	-	-	-	-
Sicilia	7	5.108.067	-	-	-	-	-	-	-	-
Sardegna	1	1.661.429	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	89	57.563.354	48 (54%)	28.105.995	12 (13%)	9.979.345	17,3%	7 (8%)	4.000.804	7%
Nord	44	25.567.030	13 (30%)	7.299.129	1 (2%)	52.839	1%	1 (1%)	52.839	0,2%
Centro	19	11.052.605	19 (100%)	11.052.605	10 (53%)	8.471.581	77%	5 (26%)	2.493.040	22,6%
Sud	26	20.943.719	16 (62%)	9.754.261	1 (4%)	1.454.925	15%	1 (4%)	1.454.925	6,9%

Tabella 6: Forme di gestione prescelte e affidamenti effettuati per Regione

Regione	ATO insediati		Scelta della forma di concessione			Scelta dell'affidamento diretto			Forma di affidamento non definita			Affidamenti effettuati						
	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)	ATO (n°)	Popolaz. (Istat '97)	Popolaz. (%)				
Piemonte	3	2.788.007	-	-	-	-	-	-	3	2.788.007	100%	-	-	-				
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Lombardia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Trentino A. A.	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Veneto	7	3.541.620	-	-	-	2	317.734	9%	5	3.223.886	91%	1	52.839	1,5%				
Friuli V. Giulia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Liguria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Emilia Romagna	3	969.502	-	-	-	-	-	-	3	969.502	100%	-	-	-				
Toscana	6	3.527.303	-	-	-	6	3.527.303	100%	-	-	-	1	297.497	8,4%				
Umbria	3	831.714	-	-	-	2	679.854	-	1	151.860	18%	-	-	-				
Marche	5	1.450.879	-	-	-	-	-	-	5	1.450.879	100%	-	-	-				
Lazio	5	5.242.709	1	478.803	9,1%	3	4.465.475	85%	1	298.431	6%	-	-	-				
Abruzzo	6	1.276.040	-	-	-	-	-	-	6	1.276.040	-	-	-	-				
Molise	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Campania	4	5.796.899	-	-	-	2	2.242.946	39%	2	3.553.953	61%	-	-	-				
Puglia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Basilicata	1	610.330	-	-	-	-	-	-	1	610.330	-	-	-	-				
Calabria	5	2.070.992	-	-	-	-	-	-	5	2.070.992	-	-	-	-				
Sicilia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Totale Italia	48	28.105.995	1	(2%)	478.803	2%	15	(31%)	11.233.312	40%	32	(67%)	16.393.880	58 %	2	(4%)	350.336	1%
Totale Nord	13	7.299.129	-	-	-	2	(15%)	317.734	4%	11	(85%)	6.981.395	96%	1	(8%)	52.839	1%	
Totale Centro	19	11.052.605	1	(5%)	478.803	4%	11	(58%)	8.672.632	79%	7	(37%)	1.901.170	17%	1	(5%)	297.497	3%
Totale Sud	16	9.754.261	-	-	-	2	(12,5%)	2.242.946	23%	14	(87,5%)	7.511.315	77%	-	-	-	-	

Nella Tabella 7 si riportano infine i dati presentati nei precedenti paragrafi in formato di tavola riepilogativa.

Tabella 7: Quadro di sintesi dello stato di avanzamento per Regione

Regione	ATO		Riconoscimento			Piano		Forma di gestione prescelta			Affidamenti effettuati
	Previsti	Insedati	Non avviata	In corso	Terminata	Redatto	Approvato	Concessione	Affidamento diretto	Non definita	
Piemonte	6	3	-	-	6	-	-	-	-	3	-
Valle d'Aosta	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	12	-	12	-	-	-	-	-	-	-	-
Trentino Alto Adige	NL										
Veneto	8	7	6	1	1	1	1	-	2	5	1
Friuli Venezia Giulia	4	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Liguria	4	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	9	3	9	-	-	-	-	-	-	3	-
Toscana	6	6	-	-	6	6	3	-	6	-	1
Umbria	3	3	2	1	-	-	-	-	2	1	-
Marche	5	5	-	-	5	-	-	-	-	5	-
Lazio	5	5	-	1	4	4	2	1	3	1	-
Abruzzo	6	6	-	5	1	-	-	-	-	6	-
Molise	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	4	4	1	2	1	1	1	-	2	2	-
Puglia	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Basilicata	1	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-
Calabria	5	5	-	4	1	-	-	-	-	5	-
Sicilia	7	-	-	7	-	-	-	-	-	-	-
Sardegna	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Italia	89	48	41	23	25	12	7	1	15	32	2
Nord	44	13	36	1	7	1	1	0	2	11	1
Centro	19	19	2	2	15	10	5	1	11	7	1
Sud	26	16	3	20	3	1	1	0	2	14	0

3 Dati sui costi e sul personale impiegato

3.1 Le spese degli ATO insediati

In questo paragrafo vengono presentati i dati sui costi e sul personale per quegli ATO che si sono già organizzati con strutture operative. In particolare i dati riguardanti i costi si riferiscono a quegli Enti che hanno già redatto almeno un consuntivo di spesa dal momento del loro insediamento; inoltre laddove disponibili, sono riportati anche dati di previsione. Nel complesso i dati sui costi sono disponibili per 23 ATO insediati. Per quanto riguarda il personale invece, vengono riportati dati solo per quegli Enti che si sono già dotati di almeno una unità operativa (Direttore o altro), escludendo figure facenti capo ad organi istituzionali (Presidenza, Consiglio di Amministrazione). Gli ATO "strutturati" in questo senso sono complessivamente 26.

La Tabella 8 riporta il quadro dei principali capitoli di spesa degli ATO. Nelle ultime due colonne di destra vengono inoltre riportate la popolazione di ciascun ATO e la spesa corrente media per abitante. Le spese Totali ammontano complessivamente a circa 18 miliardi e 300 milioni, di cui 15 relativi a spese correnti, 2,8 miliardi relativi a Spese in Conto Capitale e 500 milioni circa relativi a Spese per Prestiti.

Il totale delle spese correnti ammonta nel complesso a circa 15 miliardi e si riferisce ad una popolazione sottesa di circa 12 milioni e mezzo di abitanti, con una media per ATO di circa 650 milioni ed una media per abitante di circa Lit. 1.193. Considerando i soli ATO strutturati sotto forma di consorzio la spesa corrente media ammonta a Lit. 1488 per abitante, mentre per gli ATO nella forma di convenzione è di Lit. 916. Tale differenza potrebbe essere spiegata alla luce del fatto che la forma di consorzio comporta una maggiore strutturazione degli ATO in termini di organi istituzionali (Presidenza e Consiglio di Amministrazione) e quindi maggiori oneri correnti e complessivi.

Dei 14 ATO strutturati come consorzio, dei quali si dispone di dati sui costi, risulta che tutti sono strutturati con Consiglio di Amministrazione con un numero di componenti che varia da un minimo di 4 per gli ATO abruzzesi ad un massimo di 10 per gli ATO toscani e marchigiani.

La metodologia del confronto della spesa media risente, tuttavia, di alcuni limiti, poiché per ciascun ATO, indipendentemente dalla forma associativa adottata, sussistono costi fissi non direttamente connessi alla vastità del territorio ed alla popolazione complessiva. N'è prova il fatto che gli ATO più piccoli in termini di popolazione (ATO 3 Umbria, Lazio 1 e Lazio 3) sembrano essere i meno efficienti. L'applicazione della spesa media per abitante (1.193 Lit.) all'intera popolazione italiana implicherebbe una spesa media annua corrente pari a 68 miliardi.

Tale ammontare scenderebbe a 58 miliardi se invece, per le ragioni di metodologia sopra ricordate, si applicherebbe a ciascun ATO la spesa media corrente per ATO che è di circa 652 milioni di Lit.

Al fine di una corretta interpretazione dei dati preme qui sottolineare che:

- il dato relativo all'ATO 3- Umbria è relativo ad una previsione di spesa e si riferisce all'apertura di una linea di credito presso la Cassa Depositi e Prestiti da utilizzarsi in più anni per il finanziamento delle attività relative alla redazione del Piano di Ambito e della Ricognizione;
- le spese riportate per l'ATO 4 Alto Valdarno, sono state depurate delle quote di Canone che il consorzio riscuote per conto dei Comuni dal Gestore e successivamente versa ad essi;
- il preventivo di spesa per l'ATO 2 - Lazio (Roma) non comprende le spese per la realizzazione della ricognizione e del Piano di Ambito, che sono stati realizzati dal principale gestore preesistente (ACEA S.p.A.).

Tabella 8-Riepilogo dei principali capitoli di spesa degli ATO

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

(1) Dati di previsione

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

(2) riepilogo delle spese sostenute relative agli anni 1997, 1998, 1999.

3.2 I dati sul personale

La forza lavoro complessiva facente capo agli ATO è attualmente di 114 elementi, in questo computo sono compresi il personale dirigenziale e i rapporti di consulenza di tipo non occasionale. Un dato sicuramente interessante che emerge dalla Tabella 9 è la netta prevalenza di contratti a tempo determinato (73%) e la forte presenza di rapporti di tipo part - time. Da rilevare inoltre è un progresso in termini di strutturazione e operatività degli ATO del Centro Italia nei confronti del Nord e del Sud: solo i 5 ATO della regione Marche non hanno ancora provveduto all'assunzione di personale. Viene inoltre riportato un dato relativo al costo medio orario del personale. La media è effettuata utilizzando il costo complessivo annuo lordo per l'Ente ed ipotizzando un monte annuo di 1500 ore.

Tabella 9: Personale impiegato negli ATO per Regione ; costi medi dichiarati

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

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