

1 PRESENTAZIONE E SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI*

Blue Book –

I dati sul servizio idrico integrato, edizione 2006

Utilitatis, pro acqua energia ambiente, istituto di ricerca fondato da FederUtility e che ha ereditato la tradizione di studio ed approfondimento di CRS-Proacqua, con il sostegno e la collaborazione di ANEA, Associazione Nazionale degli Enti di Ambito, ha elaborato la presente edizione del Blue Book – I dati sul Servizio Idrico Integrato in Italia, 2006. L'intento comune dei promotori è quello di fornire un inquadramento quantitativo delle principali dinamiche che caratterizzano l'evoluzione del processo di riforma del servizio idrico integrato avviatosi con l'approvazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36 (di seguito legge 36/94 o legge Galli) e recentemente riveduto, in profondità, con l'approvazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito delegato ambientale o d. lgs. 152/06).

Sono stati studiati 81 dei 90 Piani di Ambito approvati, per una popolazione residente di 47,5 milioni di abitanti

La presente edizione del Blue Book ha una parte introduttiva composta dal capitolo 2, che inquadra l'oggetto della ricerca e descrive la geografia della pianificazione in Italia, e dal capitolo 3, che riporta la geografia degli affidamenti. In particolare, contiene un'analisi su 81 dei 90 Piani d'Ambito approvati, che corrispondono alla pianificazione di 70 Ambiti Territoriali Ottimali.¹ Di tali piani, 64 sono di lungo periodo e 17 di breve periodo, che, come per l'edizione 2005, saranno oggetto di una descrizione *ad hoc*. La popolazione residente in questi ambiti ammonta a 47.554.318 abitanti, pari all'83,4% della popolazione nazionale, con un totale di 5.895 comuni interessati.

Rilevati 55 affidamenti, di cui

31 a società pubbliche

L'indagine sugli affidamenti ha portato ad evidenziare, al 30 giugno di quest'anno, 55 casi di attivazione della gestione del servizio idrico integrato, la maggior parte dei quali a società a capitale pubblico o *in house* (31); una diffusione minore si riscontra per la scelta dell'affidamento a società a capitale misto pubblico privato (13) oppure affidamenti transitori/plurigestioni/in salvaguardia (8) e soltanto 3

* Si ringraziano per la collaborazione apportata alla stesura del capitolo 12: Paolo Peruzzi e Lorenzo Furia, rispettivamente Direttore e funzionario dell'Autorità di ATO 3 Medio Valdarno; la SMAT Torino e il COVIRI per la base dati.

¹ Sono rimasti esclusi, perché indisponibili alla data di elaborazione del presente lavoro, i piani degli ATO di Sondrio, Brescia, Imperia, Parma, Marche centro Macerata, Marche sud – Alto Piceno Maceratese, Marche sud – Ascoli Piceno, Rieti ed Aquilano. I piani degli ATO Astigiano Monferrato, Brenta, Savonese, Modena e Marche Centro – Ancona sono suddivisi in sub ambiti, di conseguenza sono stati considerati distintamente nelle elaborazioni.

**13 a società
miste****8 transitori****3 in
concessione a
terzi**

sono gli affidamenti in concessione a società di capitali. Dei restanti 36 ATO che non hanno affidato il servizio, 11 si segnalano per aver svolto delle gare (che, però, non risultano al momento aver portato all'affidamento del servizio) o per averne programmato l'avvio nei prossimi mesi. Dall'esame diacronico degli affidamenti e in base alle notizie reperibili riguardo alle revisioni dei piani, si desume – ma non si riesce a quantificare esattamente il fenomeno in questo studio – una certa difficoltà nel perfezionare le procedure di revisione tariffaria previste a cadenza triennale, che in alcuni casi vengono avviate con ritardo o concluse nell'arco di molti mesi.

**Le novità
sui Piani
di Ambito
introdotte con
il d.lgs.
152/06**

La struttura portante della pubblicazione è la medesima di quella dello scorso anno, poiché le pianificazioni giunte a compimento nell'ultimo periodo sono il frutto di attività condotte nell'ambito del medesimo quadro di regole che ha disciplinato le precedenti. Tuttavia, la recente approvazione del delegato ambientale ci permette di descrivere i medesimi argomenti in base alle disposizioni in esso contenute. Tra queste assume particolare rilievo l'articolo 149 (Piano d'Ambito), nel quale si stabilisce che “entro dodici mesi dall'entrata in vigore [...] l'Autorità d'Ambito provvede alla predisposizione e/o aggiornamento del Piano d'Ambito”, che deve essere costituito dai seguenti atti:

**Le quattro
parti di cui si
compone
il piano**

- a) ricognizione delle infrastrutture, che individua lo stato di consistenza delle infrastrutture e ne precisa lo stato di funzionamento;
 - b) programma degli interventi, che indica le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio e al soddisfacimento della domanda prevista;
 - c) modello gestionale e organizzativo, che “definisce la struttura operativa mediante la quale il gestore assicura il servizio all'utenza e la realizzazione del programma degli interventi” (c. 5, art. 149 citato);
 - d) piano economico finanziario, composto dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dal rendiconto finanziario, e integrato dalla previsione annuale dei proventi da tariffa estesa a tutto il periodo di affidamento, dovrà garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione.
-

L'articolazione del piano prevista nel delegato ambientale di fatto ricalca quella già adottata in numerosi contesti, pur in assenza di espresse disposizioni in materia, se non quelle adottate nel D. M. 1° agosto 1996, di approvazione del Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento (di seguito Metodo) o previste in circolari del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche o in regolamenti e disposizioni a livello regionale.

***La struttura
del volume***

In questo contesto, si può comunque schematizzare la complessa base dati esposta nella presente pubblicazione nel modo seguente:

- lo stato attuale del servizio risultante dalle ricognizioni di cui al precedente punto a) viene presentato nel capitolo 4;
- il programma degli interventi di cui alla precedente lettera b) è descritto nel capitolo 6, riportando le previsioni ad oggi elaborate nei Piani di Ambito e le connesse ricadute in termini di quantificazione della spesa per investimento;
- il modello gestionale e organizzativo di cui alla lettera c) è trattato, seguendo le previsioni dei piani analizzati e con particolare riferimento agli effetti in termini di quantificazione dei costi operativi di gestione, nel capitolo 7;
- i capitoli 5 (evoluzione della domanda), 8 in parte (canone di concessione) e 9 (sviluppo tariffario) riportano la pianificazione economico finanziaria di cui alla lettera d), così come oggi si configura nelle esperienze esaminate;
- mentre il successivo capitolo 11 (valore residuo degli investimenti e analisi finanziaria dei Piani di Ambito) contiene una valutazione dei riflessi e della sostenibilità finanziaria delle gestioni previste.

Tra gli aspetti non immediatamente inquadrabili nell'alveo del delegato ambientale rientrano l'articolazione tariffaria, descritta al capitolo 10, ed i cenni riguardanti i piani di breve periodo ad oggi approvati e resi disponibili (per i quali si rimanda al capitolo 12).

***Gradi di
copertura:
acquedotto al
95,7%,
fognatura al***

La ricostruzione del quadro generale dello stato delle infrastrutture presenta un grado di copertura per il servizio di acquedotto pari al 95,7% (con una rete totale di 294.194 Km), per il servizio di fognatura pari all'84,0% (con una rete totale di 145.354 Km) e per il servizio di depurazione pari al

84,0%

**depurazione
al 70,1%**

70,1% (con una potenzialità complessiva dei depurati pari a 44.457.757 abitanti equivalenti). I primi due valori fanno riferimento ad un insieme corrispondente a circa l'80% del totale nazionale, mentre il terzo ha una base di calcolo relativa al 57% del paese.

Per quanto riguarda la copertura del servizio acquedotto si evince una sostanziale omogeneità nelle diverse aree geografiche, mentre la raccolta e il trattamento reflui mette in luce una generale arretratezza dell'area isolana (77,8% contro l'84,0% medio nazionale), evidenza confermata anche per il servizio di depurazione, dove solo al Nord si supera l'80% di copertura.

**Le previsioni
sui consumi
partono da
valori
contenuti, ma
crescono molto**

In riferimento alle previsioni in ordine alla evoluzione dei volumi erogati (capitolo 5), si rileva una media degli incrementi riferita a tutti i Piani di Ambito, calcolata sul periodo di venti anni, pari al 17,4% (per quelli di durata trentennale pari a circa il 18,0%); in alcuni casi la crescita della domanda risulta ancora più accentuata, e non appare dovuta a successivi processi di accorpamento gestionale. Nel complesso, i piani studiati portano a totalizzare un consumo iniziale pari a circa 4,1 miliardi di mc, che esteso per area geografica a livello nazionale si attesta a 4,9 miliardi di metri cubi al primo anno, e cresce fino ad arrivare a 5,8 miliardi al ventesimo anno. Il campione su cui si basano tali stime corrisponde all'83,0% del totale nazionale al primo anno ed è superiore al 75% fino all'anno 20.

**39 miliardi di
€ di
investimenti
(di cui 4,5 con
fondi pubblici)
su base
nazionale 53,5
miliardi di €
(di cui 6,1 con
fondi pubblici)**

In base ai dati rilevati per un insieme di Piani di Ambito riferito al 73% della popolazione residente, la previsione di spesa totale per investimenti nel servizio idrico integrato ammonta a circa 39 miliardi di €, dei quali 4,5 dovrebbero trovare copertura nella disponibilità di finanziamenti pubblici. L'estensione a livello nazionale, sulla base di indicatori ottenuti per area geografica, quantifica l'impegno di spesa in 53,5 miliardi di €, con una previsione di finanziamenti pubblici che si attesta a 6,1 miliardi di €. Di seguito si riportano i dati relativi all'acquedotto e alla fognatura, che riguardano un insieme di ambiti che copre il 66,0% della popolazione nazionale, e quelli inerenti la depurazione che coprono il 61,7%. Pertanto la somma degli importi per settore non può dare il totale. Il comparto acquedottistico esprime un fabbisogno di risorse per 15,5 miliardi di € (corrispondente ad un valore pro capite di 410,2 €/ab), in maggioranza destinati alle opere esistenti. Il totale degli investimenti programmati nel servizio fognatura ammonta a 11,2 miliardi di € (corrispondenti ad una spesa

pro capite di 295,9 €/ab), prevalentemente destinati alle opere esistenti. In riferimento all'attività di depurazione, la spesa complessiva prevista si attesta a 6,7 miliardi di € (pari ad una spesa pro capite di 191,7 €/ab), prevalentemente a beneficio, anche in questo caso, delle opere esistenti. Per i dettagli relativi alla ripartizione della spesa tra nuove opere e manutenzioni straordinarie e al computo della spesa in funzione di alcuni parametri caratteristici si rinvia al capitolo 6.

Con il modello gestionale e organizzativo si è cercato di quantificare l'impatto tariffario dei costi operativi, che decresce nel tempo

L'analisi del modello gestionale ed organizzativo adottato nei Piani di Ambito (capitolo 7) è stata principalmente destinata alla quantificazione dei costi operativi da computare in tariffa. In particolare, emerge un valore medio ponderato nazionale al primo anno pari a 0,81 €/mc (compreso tra il valore minimo di 0,66 €/mc del Nord e il massimo di 1,15 €/mc dell'Italia Insulare), che decresce lentamente fino a 0,70 €/mc al trentesimo anno (compreso tra il valore minimo di 0,63 €/mc dell'Italia Centrale ed il massimo di 0,77 €/mc dell'Italia Settentrionale). In riferimento agli ATO che presentano una adeguata base dati al riguardo (ovvero nel 62% dei casi al primo anno), l'incidenza dei costi del personale sul totale dei costi operativi risulta in media pari al 34% (compresa tra il valore massimo del 42% del Centro e delle Isole ed il minimo del Nord, pari al 29%).

L'analisi sugli scostamenti tra i valori dei costi operativi di progetto e quelli modellati conferma la tesi già presentata in occasione della precedente edizione, ovvero la necessità di sviluppare nuovi strumenti di *benchmarking* e di controllo in grado di svolgere un ruolo di riferimento per la programmazione di Ambito.

Il canone di concessione totale al primo anno è 516 milioni di €

La rilevazione condotta in riferimento al canone di concessione previsto in 71 Piani di Ambito (capitolo 8), porta a quantificare un onere complessivo al primo anno pari a circa 516 milioni di € (dato presente in piani che coprono il 78% della popolazione). L'ammontare maggiore si registra nel Nord, con circa 292 milioni di €, pur essendo riferito solo al 56% della popolazione residente (il valore minimo è quello dell'Italia Insulare, con 14,7 milioni di €). In riferimento all'intero periodo di pianificazione, il totale degli oneri di concessione previsti nei Piani di Ambito, a valori costanti, risulta pari a 11,6 miliardi di €, per la maggior parte localizzati nel Nord del paese (6,1 miliardi di €).

Previsione di forte crescita tariffaria nei

Lo sviluppo tariffario (capitolo 9) parte da un valore iniziale, risultante dalla media ponderata dei piani studiati, pari a 0,93 €/mc per la tariffa media ponderata delle gestioni

primi 15 anni di affidamento (42,2%) che passa da 0,97 €/mc a 1,38. A causa degli investimenti

preesistenti (0,80 €/mc al Nord, 1,02 al Sud), che sale a 0,97 €/mc al primo anno di affidamento del servizio (con un incremento di circa il 3,2%), per poi crescere fino al quindicesimo anno, raggiungendo un valore pari a 1,38 €/mc (corrispondente ad un incremento di circa il 48,4% rispetto alle tariffe preesistenti e di circa il 42,2% sulla tariffa del primo anno). A fronte di un andamento leggermente decrescente dei costi operativi in termini unitari, la crescita tariffaria appare essenzialmente dovuta alla progressiva attuazione dei programmi di intervento e della connessa spesa per investimento.

Le articolazioni tariffarie

Nel successivo capitolo 10 viene riportata una analisi concernente le articolazioni tariffarie adottate in 58 realtà gestionali, in parte operanti ai sensi della legge Galli ed in parte ancora sottoposte alle previsioni tariffarie del CIPE. Inoltre, viene eseguito un confronto con i valori rilevati in 34 esperienze di gestione europee di particolare rilievo. Queste comparazioni sono state effettuate, diversamente dagli anni precedenti, a parità di potere d'acquisto. Non è stato possibile in questa sede integrare il confronto operato su di un ampio ventaglio di tariffe con un analogo esame sugli standard del servizio erogato all'utenza.

Valore residuo del capitale investito

Per quanto riguarda la quantificazione del valore residuo del capitale al termine dell'affidamento, si rileva un totale di circa 10,3 miliardi di € di investimenti non ammortizzati, corrispondenti al 27,7% di quelli complessivamente previsti nel periodo (il 36,2% si rileva al Centro e il 19,0% nell'Italia Insulare). L'esame diacronico dell'attività di investimento evidenzia come questa preveda impegni maggiori nella prima metà del periodo di affidamento.

Considerazioni finali

Il dettaglio dell'analisi dei Piani di Ambito presentato in questa pubblicazione, e quello contenuto del ben più articolato database sottostante, fornisce anche una serie di spunti per valutare almeno i primi impatti delle disposizioni contenute nel delegato ambientale. Tuttavia, non si è ritenuto opportuno affrontare in questa sede l'argomento, rinviandolo a successivi approfondimenti che saranno appositamente elaborati.

In linea generale, si può sin da ora rilevare che la previsione concernente una revisione entro dodici mesi dei piani approvati, o la finale approvazione di quelli ancora mancanti entro lo stesso termine, supportano la previsione che difficilmente il predetto termine sarà pienamente rispettato.

Occorre al fine ricordare che tale disposizione è rivolta ad

un settore che ha recepito le disposizioni della legge Galli e delle relative leggi regionali nell'arco di oltre un decennio, che si troverebbe ad operare per di più in concomitanza, in alcuni casi, con la revisione tariffaria di Ambito, ed in assenza dei provvedimenti attuativi indispensabili ad elaborare le nuove versioni di piano.

A tal proposito è sufficiente rilevare l'assenza del decreto che dovrebbe definire il nuovo meccanismo tariffario secondo le previsioni dell'articolo 154 del delegato ambientale, che conferma una attitudine storicamente consolidatasi a trascurare il profilo applicativo delle riforme di settore.
