

I DATI DEL SERVIZIO IDRICO
INTEGRATO IN ITALIA

BLUE book

Estratto
Divario territoriale nord sud

2022

COORDINAMENTO

Francesca Mazzarella

GRUPPO DI LAVORO

Rita Mileno

Edoardo Agostini

Andrea Bordin

Andrea Di Piazza

Alessandro Fessina

Pina Russo

Capitoli 8 e 9 a cura di

Tiziana Baldoni (Istat)

Simona Ramberti (Istat)

Stefano Tersigni (Istat)



Capitolo 10 a cura di

Simona Camerano (Cassa Depositi e Prestiti)

Cristina Dell'Aquila (Cassa Depositi e Prestiti)

Roberto Giuzio (Cassa Depositi e Prestiti)



Il presente testo è estratto dai capitoli 3 e 7 del Blue Book 2022

GRAFICA E STAMPA

Pubblimedia srl

Divario territoriale nord sud

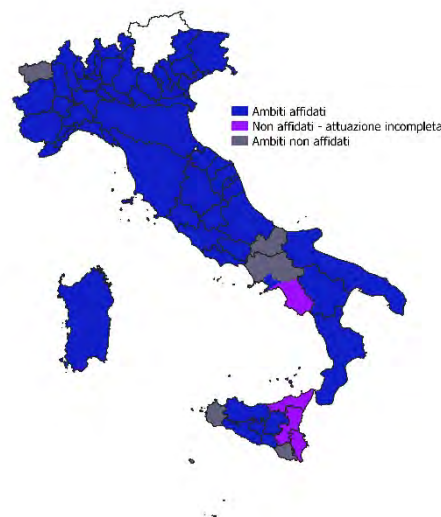
Il Servizio Idrico Integrato (SII) ha intrapreso da diversi anni, soprattutto in seguito all'avvenuta attribuzione delle competenze di regolazione ad ARERA, un percorso virtuoso di graduale miglioramento di alcuni importanti aspetti della governance, del sistema degli investimenti e della qualità del servizio. Nel nostro Paese persistono tuttavia delle differenze territoriali rilevanti, con criticità localizzate specialmente al Sud, ancora caratterizzato da una presenza rilevante di gestioni in economia nelle quali il servizio viene gestito direttamente dai Comuni anziché da operatori industriali affidatari.

Affidamenti del servizio idrico integrato

Il processo di governance locale del SII, sebbene sia giunto a completamento in gran parte del territorio nazionale, presenta, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno, ancora delle criticità legate all'operatività degli Enti di governo dell'ambito e al superamento della frammentazione gestionale.

La maggioranza degli ambiti di affidamento risulta conforme alla normativa pro tempore vigente sotto il profilo della scelta del gestore, ma permangono ancora situazioni di mancato o incompleto affidamento, soprattutto nella parte meridionale del Paese. La situazione degli affidamenti può essere sintetizzata attraverso la schematizzazione in 3 categorie, come evidenziato nella cartina della figura 1.

FIGURA 1 | TIPOLOGIA DI AFFIDAMENTI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO (2022)



Fonte: elaborazioni *Utilitatis* su dati gestori e EGATO

Nella categoria *Ambiti non affidati - attuazione incompleta* rientrano quelle gestioni in cui risulterebbero assenti alcuni tra i requisiti richiesti dalla normativa settoriale per l'affidamento del servizio. All'interno di questa categoria vi sono casi in cui le gestioni in economia non sono state assegnate e casi in cui l'atto formale di affidamento, da parte dell'EGA, non è stato ancora

deliberato. A questa categoria sono stati attribuiti gli assetti gestionali rilevati per gli ambiti di Catania, Siracusa e Messina e del bacino distrettuale Sele nella Regione Campania.

Nella categoria *Ambiti non affidati* rientrano invece le gestioni per le quali non è stato possibile rinvenire quei documenti utili a supportare il riconoscimento della conformità della gestione al d.lgs. 152/2006, quali le delibere da parte dei soggetti competenti. Le situazioni di criticità evidenziate rispondono a cause diverse, anche se quella più frequente è l'assenza di un Ente di governo dell'ambito (EGA) o la sua inoperatività; all'interno degli ambiti ricadenti in questa categoria operano anche soggetti organizzati in forma industriale come società pubbliche o miste, sebbene la forma prevalente sia quella in economia. Gli ambiti individuati sono quelli regionali della Valle d'Aosta, del Molise, i bacini distrettuali Napoli (recentemente scisso in ambito distrettuale Napoli città e distrettuale Napoli Nord), Caserta e Calore Irpino nella Regione Campania, gli ATO siciliani di Ragusa e Trapani.

Le gestioni in economia

Ad oggi, sul territorio nazionale si contano 1.560 gestioni in economia, dove i Comuni gestiscono direttamente almeno 1 dei 3 servizi pubblici tra acquedotto, fognatura e depurazione. La popolazione residente in questi comuni supera gli 8,3 milioni di abitanti. Le gestioni in economia coprono oltre il 14% della popolazione nazionale e risultano situate prevalentemente nel Mezzogiorno.

FIGURA 2 | Gestioni Industriali e in Economia

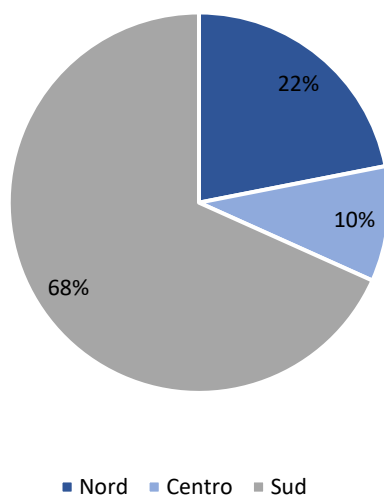


Fonte: elaborazioni *Utilitatis* su predisposizioni tariffarie e RQTI gestori

La prevalenza delle gestioni in economia si concentra dunque nel Meridione (77%), ma tuttavia anche nel Nord Ovest se ne osserva un numero alto, in particolare nella Valle d'Aosta e in alcuni ambiti della Liguria e della Lombardia, dove ancora non risulta ultimato il processo di subentro del gestore d'ambito. Nel territorio lombardo si riscontra però una concreta recente accelerazione e un cambiamento di regime dei processi di subentro, che risultano aver più che dimezzato i Comuni con almeno un servizio - tra acquedotto, fognatura e depurazione - svolto in economia.

FIGURA 3 | DISTRIBUZIONE DEL CAMPIONE GESTIONI IN ECONOMIA CHE EROGANO IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO, PER ANALISI DI INVESTIMENTI

Distribuzione delle gestioni in economia per macro area



Fonte: Osservatorio *Utilitatis*

La gestione e lo sviluppo delle infrastrutture idriche richiedono una capacità di pianificazione e di investimento elevata, in grado di soddisfare il fabbisogno di un servizio efficiente e di qualità.

I singoli Comuni riscontrano spesso delle difficoltà sia nella programmazione degli interventi sia nella realizzazione degli stessi. Occorre inoltre precisare che le infrastrutture e gli impianti idrici sono di grandi dimensioni e interessano più territori.

Per osservare il livello di investimento dalle gestioni in economia, si riporta un'analisi degli investimenti realizzati nel quadriennio 2016-2019 fatta su un campione di 990 Comuni che gestiscono integralmente il servizio idrico (acquedotto, fognatura e depurazione).

I Comuni analizzati sono prevalentemente localizzati nel Mezzogiorno (68%); seguono i Comuni del Nord (22%) e quelli del Centro (10%) (figura 3). In termini dimensionali, il 56% ricade nella fascia di popolazione tra 1.000 e 10.000 abitanti, mentre il 40% è sotto ai 1.000 abitanti e solo il 5% rappresenta i comuni con una popolazione superiore a 10.000 abitanti.

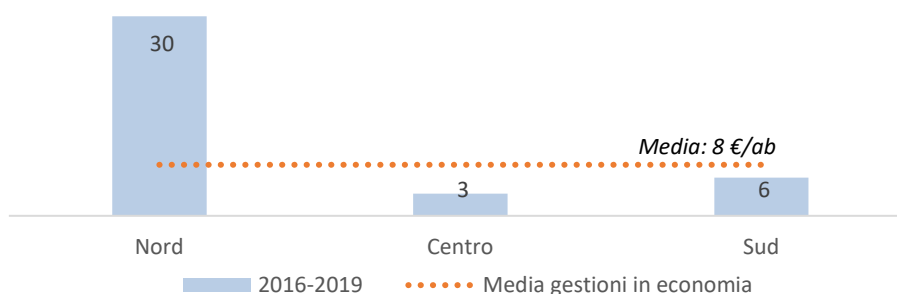
Le informazioni sugli investimenti realizzati sono state desunte dai bilanci di rendiconto consuntivo della gestione, approvati dai Comuni per ciascuno degli anni della serie storica indicata.

In particolare, le voci di spesa estratte sono relative alle spese in conto capitale, di competenza dell'anno e relative al servizio idrico integrato.

Ai valori di spesa sono stati applicati i deflatori degli investimenti per attualizzarli a moneta 2019, utilizzando i valori espressi nella delibera ARERA n° 580/2019/R/idr.

Il livello medio degli investimenti effettuati dal campione esaminato, registrato nel quadriennio, si attesta intorno agli 8 euro per abitante, valore di molto inferiore rispetto a quanto stimato per gli operatori industriali del settore (46 euro per abitante). In ogni caso l'andamento nel corso del quadriennio non risulta costante: si registrano valori inferiori alla media, soprattutto nel 2017 (6 euro per abitante), e valori superiori alla media (10 euro per abitante).

FIGURA 4 | INVESTIMENTI REALIZZATI MEDI PRO CAPITE 2016-2019 DA GESTIONI IN ECONOMIA PER MACRO AREA [MONETA 2019; EURO PER ABITANTE]



Fonte: elaborazioni *Utilitatis* su dati CCC

Il grafico esposto nella figura 4 evidenzia una forte diversità di propensione agli investimenti per i gestori in economia a seconda della area geografica di appartenenza. Mentre nel Nord il valore medio pro capite degli investimenti realizzati si attesta intorno a 30 euro per abitante all'anno, nel Centro il valore annuo scende a 3 euro e, invece, al Sud il valore degli investimenti è pari a 6 euro per abitante all'anno.

Coniugando le informazioni dell'area geografica e della classe dimensionale, si può osservare come al diminuire della classe dimensionale il valore di investimenti aumenta, mentre nei comuni di maggiori dimensioni il valore scende di molto sotto la media, in tutte le aree geografiche.

La presenza delle gestioni in economia pone un freno allo sviluppo del settore idrico, soprattutto nelle aree meridionali, dove sono maggiormente diffuse e dove, in aggiunta, si concentra un maggior fabbisogno di investimenti.

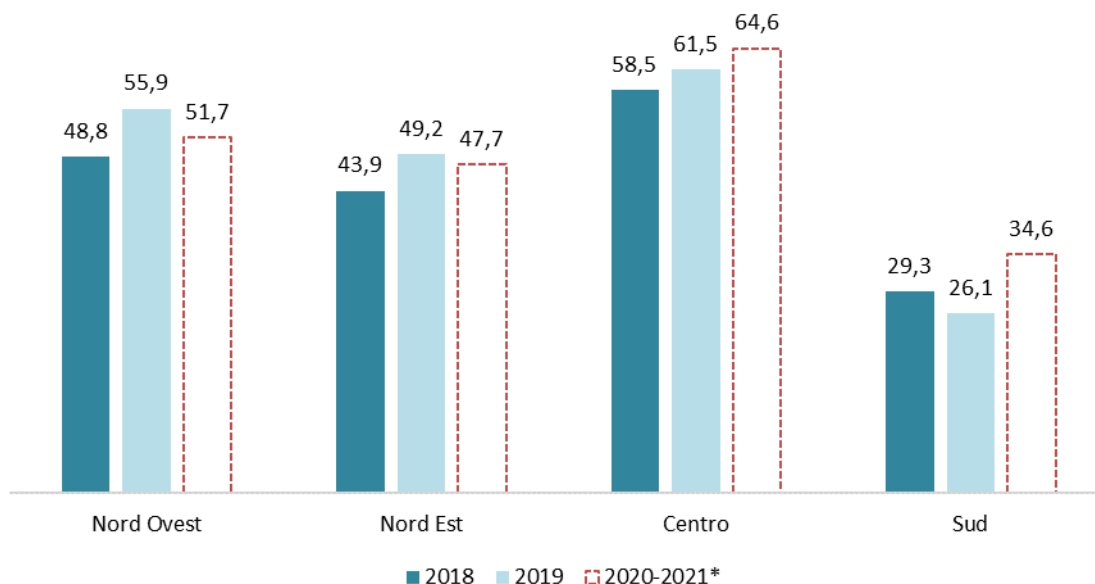
Risulta necessario un rafforzamento della governance locale del settore e un superamento della frammentazione gestionale, soprattutto delle gestioni in economia.

Gli investimenti

Nella figura 5 sono rappresentati gli investimenti medi lordi (tariffa e FP&C) divisi per aree geografiche, relativi agli anni 2018-2019 e con una proiezione per le annualità 2020-2021, in attesa della revisione infra-periodo di ARERA che confermerà o modificherà i valori di preconsuntivo indicati dai gestori. Si può osservare come all'interno del Paese ci sia un profondo divario tra le ripartizioni geografiche del Centro-Nord e il Sud: per il 2019, infatti, si va dai 49 euro per abitante

delle gestioni del Nord Est ai 61,5 euro per abitante delle gestioni del Centro, passando per i 56 euro per abitante del Nord Ovest, mentre al Sud si registra un valore di appena 26 euro di investimenti per ogni abitante, evidenziando un forte divario con il resto del Paese.

FIGURA 5 | INVESTIMENTI LORDI (TARIFFA E FP&C) PRO CAPITE DEI GESTORI INDUSTRIALI (EURO PER ABITANTE) [CAMPIONE: 32 MLN DI ABITANTI]



Fonte: elaborazioni *Utilitatis* su predisposizioni tariffarie dei gestori

Nella proiezione media per il biennio 2020-2021 si mantiene il divario tra il Sud e il resto del Paese, con un valore di investimenti pro capite di 34,6 euro per abitante, valore quasi doppio per il Centro, con 64,6 euro per abitante.

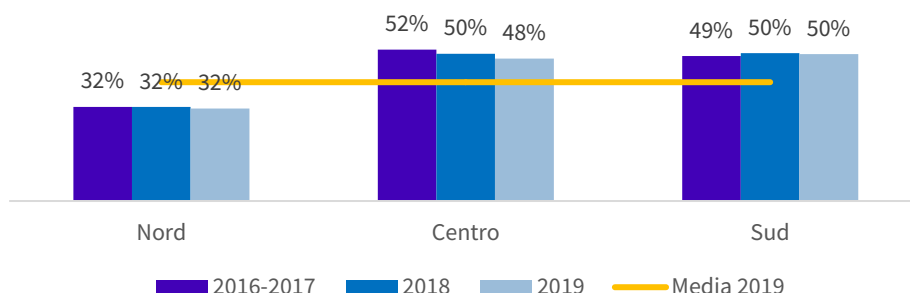
La qualità tecnica

Per indirizzare gli investimenti verso la risoluzione delle singole problematiche, ARERA ha introdotto la regolazione della qualità tecnica del servizio idrico, adottando un meccanismo incentivante di premi e penalità legato a 6 macro indicatori che descrivono lo stato qualitativo dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. Dall'analisi del livello degli investimenti pro capite di un campione di operatori per ciascuna classe, si desume che le classi di merito meno performanti mostrano una maggiore propensione per investimenti che hanno come obiettivo il contenimento delle dispersioni. I gestori posizionati nelle classi più basse destinano in prospettiva maggiori risorse per M1 rispetto ai gestori nelle classi più elevate, indicando una risposta dei gestori ai meccanismi incentivanti della qualità tecnica.

Una percentuale molto rilevante di investimenti da parte dei gestori del servizio idrico integrato è dedicata alla manutenzione delle reti di acquedotto. Tale attenzione è giustificata sia dal fatto che questa costituisce una delle attività centrali dei gestori, sia dal livello delle perdite idriche,

che si attesta mediamente al 40%. Nel dettaglio, per area geografica, le perdite percentuali nel 2019 risultano pari al 32% al Nord, 48% al Centro e del 50% al Sud (figura 6).¹

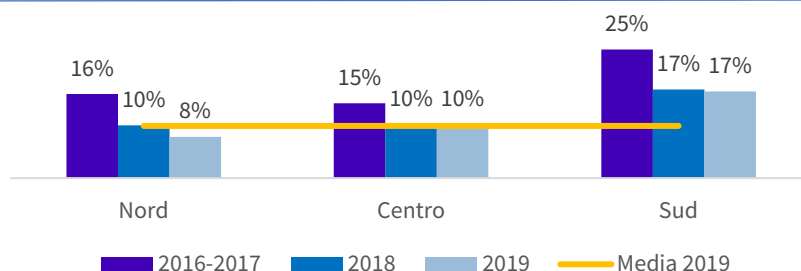
FIGURA 6 | PERDITE IDRICHE E INVESTIMENTI



Fonte: elaborazioni *Utilitatis* su predisposizioni tariffarie e RQTI gestori

Nella figura 7 è invece rappresentata la percentuale di campioni che superano uno o più limiti di emissione in termini di concentrazione dei parametri inquinanti sul totale dei campionamenti effettuati durante l'anno. Anche in questo caso il Sud mostra le performance peggiori, con un 17% del campione che supera i parametri inquinanti, a fronte di una quota pari al 10% per il Centro e dell'8% per il Nord.

FIGURA 7 | SUPERAMENTO DEI LIMITI DEI PARAMETRI INQUINANTI (%)



Fonte: elaborazioni *Utilitatis* su predisposizioni tariffarie e RQTI gestori

Le infrazioni comunitarie a carico dell'Italia

Dopo aver analizzato, nel paragrafo precedente, lo stato della rete di distribuzione idrica, si analizza ora il deficit infrastrutturale che interessa i segmenti di fognatura e depurazione, che è all'origine delle procedure di infrazione europee a carico, con gradi diversi, del territorio italiano.

L'Italia risulta infatti soggetta a 4 procedimenti di infrazione per la mancata o non adeguata ottemperanza della direttiva 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane: le procedure 2004/2034 e 2009/2034, già giunte a condanna; il procedimento 2014/2059 e la più recente procedura 2017/2181 per la quale è stata inviata una lettera di costituzione in mora.

I contenziosi sono riconducibili alla violazione o mancata conformità degli artt. 3-4-5 e 10 della direttiva 91/271/CEE:

¹ Dato calcolato su un campione di 61 gestori con una popolazione residente servita pari a 28 milioni di abitanti.

- L'art. 3 della direttiva obbliga gli Stati membri a provvedere affinché tutti gli agglomerati siano provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane, con la possibilità di avvalersi di sistemi individuali o di altri sistemi adeguati, purché garantiscano lo stesso livello di protezione ambientale e solo nei casi in cui la realizzazione della rete fognaria non presenti svantaggi dal punto di vista ambientale o costituisca costi eccessivi.
- L'art. 4 prevede che le acque reflue confluite in reti fognarie urbane siano sottoposte a un trattamento secondario o a un trattamento equivalente, secondo le modalità previste dallo stesso articolo.
- L'art. 5 impone agli Stati membri di individuare le aree sensibili - secondo i criteri stabiliti dalla stessa direttiva - e di dotarle di sistemi di trattamento delle acque reflue più avanzati di quelli previsti dall'art. 4.
- L'art. 10 prevede che le operazioni di progettazione, costruzione, gestione e manutenzione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane siano realizzate in conformità all'art. 4 della direttiva, in modo tale da garantire un adeguato trattamento del carico inquinante.

TABELLA 1 | PROCEDURE DI INFRAZIONE – DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEGLI AGGLOMERATI E DEL CARICO GENERATO [SITUAZIONE A MAGGIO 2020]

	C-251/17		C-85/13	
	N°	C.G.	N°	C.G.
Nord	3	81.949	6	250.433
Centro	-	-	2	100.759
Sud e Isole	65	5.559.523	6	129.015
Totale	68	5.641.472	14	480.207
	2014/2059		2017/2181	
	N°	C.G.	N°	C.G.
Nord	74	1.432.126	73	4.712.305
Centro	69	4.619.964	28	174.325
Sud e Isole	477	8.443.361	136	4.357.307
Totale	620	14.495.451	237	9.243.937
	TOTALE			
	N°		C.G.	
Nord	156		6.476.813	
Centro	99		4.895.048	
Sud e Isole	684		18.489.206	
Totale	939		29.861.067	

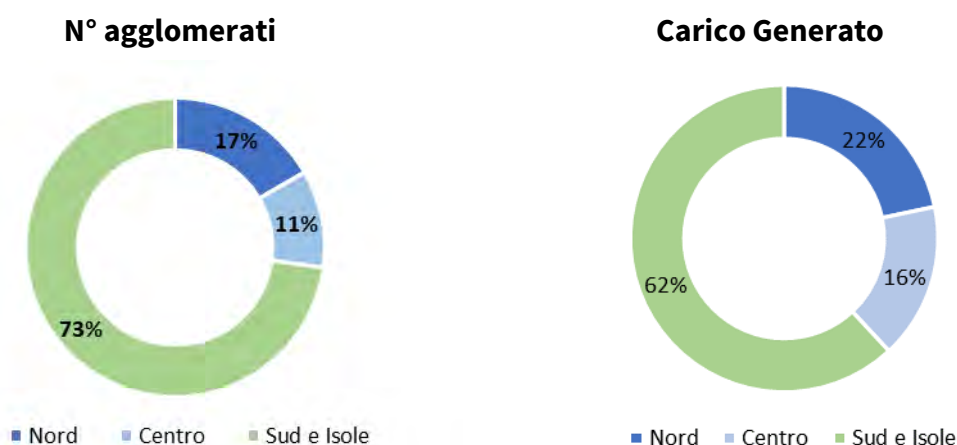
Fonte: MaTTM, maggio 2020

Complessivamente, secondo gli ultimi dati pubblicati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – MaTTM (ora MiTE), il numero di agglomerati interessato dalle procedure d'infrazione risulta pari a 939, per un carico organico generato da 29 milioni di abitanti equivalenti (Tab. 1).

Le non conformità degli agglomerati ai requisiti imposti dalla normativa europea si registrano in prevalenza nelle aree meridionali del territorio nazionale, nelle quali spesso sussistono situazioni di assenza o di inoperatività degli Enti di governo o elevati gradi di frammentazione gestionale sia verticale che orizzontale, con più operatori che si occupano dello stesso ambito. Non mancano però casi di non conformità anche nelle regioni del Centro e del Nord, soprattutto in relazione ad agglomerati superiori ai 2.000 e inferiori ai 10.000 abitanti equivalenti, la cui presenza è largamente diffusa su tutto il territorio nazionale (Fig. 9).

Si registra, inoltre, che al diminuire della dimensione degli agglomerati si estendono le aree del Paese interessate da non conformità. Mentre la procedura 2004/2034 (agglomerati >15.000 abitanti equivalenti) interessa attualmente 4 regioni del Sud e 2 del Nord, la procedura 2009/2034 (agglomerati >10.000 abitanti equivalenti) è a carico di 2 regioni del Sud, 1 del Centro e 4 regioni del Nord, la terza procedura comunitaria, avanzata nei confronti dell'Italia, relativa agli agglomerati con un carico inquinante generato superiore a 2.000 abitanti equivalenti², vede interessate tutte le regioni a esclusione di Molise, Piemonte, Trentino Alto Adige ed Emilia Romagna, mentre la quarta procedura (2017/2181) ha ricadute su 3 regioni del Nord, 3 del Centro e su 7 regioni del Sud. Si segnala come Emilia-Romagna, Piemonte e Trentino Alto Adige non registrino, a oggi, agglomerati in infrazione.

FIGURA 9 | RIPARTIZIONE AGGLOMERATI IN INFRAZIONE E CARICO INQUINANTE GENERATO PER MACRO AREA



Fonte: elaborazioni *Utilitatis* su dati MaTTM, maggio 2020

² Parere motivato in seguito alla procedura 2059/2014.

