

I DATI DEL SERVIZIO IDRICO
INTEGRATO IN ITALIA

BLUE book

Estratto
Governance e assetti territoriali

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 dal capitolo 3 del Blue Book 2022

GRAFICA E STAMPA
Pubblimedia srl

Governance e assetti territoriali

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

Affidamenti del servizio idrico integrato

Il sistema di governance che caratterizza oggi il servizio idrico è multilivello, con più soggetti che intervengono con specifici compiti di regolazione e controllo.

Al livello superiore della gerarchia si trova lo Stato, che ha competenze di carattere generale: legifera sulla tutela dell'ambiente e della concorrenza, stabilendo - attraverso il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Comitato dei ministri per gli interventi nel settore della difesa del suolo - criteri, programmi e atti di indirizzo in materia di gestione della risorsa idrica e di assetto idrogeologico del territorio.

Al livello successivo, si inseriscono le Autorità di bacino distrettuale che hanno competenze relative alla tutela della gestione della risorsa idrica per ciascuno dei 7 bacini idrografici in cui il territorio nazionale è suddiviso: tra le loro attività principali, elaborano il *Piano di bacino distrettuale* e i relativi stralci: il *Piano di gestione del bacino idrografico*, il *Piano di gestione del rischio alluvioni* e i *Programmi di intervento*.

Le Regioni hanno competenze in materia di conservazione e difesa del territorio e di tutela delle acque nelle aree di propria competenza. In tema di governance locale del servizio, definiscono la perimetrazione degli ATO e individuano l'Ente di governo dell'ambito (EGA).

Gli enti locali titolari del servizio idrico integrato svolgono in forma associata, attraverso la partecipazione agli Enti di governo dell'ambito (EGA), le attività di organizzazione del servizio, la scelta della forma di gestione, l'affidamento della gestione e del relativo controllo e la determinazione e modulazione delle tariffe.

Su un livello trasversale si inserisce l'autorità indipendente ARERA, che dal 2011, a seguito della ripartizione di competenze con il Ministero della transizione ecologica (MITE), esercita funzioni di regolazione tariffaria e di controllo della qualità tecnica e commerciale delle gestioni.

Distretti idrografici

Il primo livello di perimetrazione geografica per la gestione dell'acqua è rappresentato da 7 distretti idrografici previsti dall'art. 64 del decreto legislativo 152/2006, e già istituiti dalla Legge 18 maggio 1989, n. 183¹ che definiva le *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo* (figura 1)

¹ La legge 18 maggio 1989, n. 183 è stata abrogata dall'art.175, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

FIGURA 1 | DISTRETTI IDROGRAFICI (2022)



Fonte: Ispra

Secondo la definizione contenuta nella direttiva 2000/60/CE (*Direttiva quadro sulle acque*), il distretto idrografico è rappresentato da “l’area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che, a norma dell’articolo 3, paragrafo 1, è definita la principale unità per la gestione dei bacini idrografici”². Mentre il bacino idrografico è costituito da “il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un’unica foce, a estuario o delta”.

Questo primo livello di articolazione del territorio nazionale risponde alle caratteristiche idrogeologiche del territorio. Sono poi i singoli Stati che individuano i bacini idrografici e li assegnano ai distretti idrografici.

Per ogni distretto è istituita un’autorità che ha compiti di gestione di tutela delle acque in riferimento a tutti gli usi (civili, industriali, agricoli), attraverso la redazione, e i successivi aggiornamenti, del *Piano di bacino distrettuale*.

Il Piano è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo per programmare le azioni volte alla tutela della risorsa idrica tenendo conto delle caratteristiche fisiche, urbanistiche e

² Gli Stati membri individuano i singoli bacini idrografici presenti nel loro territorio e, ai fini della presente direttiva, li assegnano a singoli distretti idrografici. Ove opportuno, è possibile accomunare in un unico distretto bacini idrografici di piccole dimensioni e bacini di dimensioni più grandi, oppure unificare piccoli bacini limitrofi. Qualora le acque sotterranee non rientrino interamente in un bacino idrografico preciso, esse vengono individuate e assegnate al distretto idrografico più vicino o più consono. Le acque costiere vengono individuate e assegnate al distretto idrografico o ai distretti idrografici più vicini o più consono.

ambientali del territorio interessato. Il Piano, oltre a esaminare gli usi attuali e futuri della risorsa idrica, individua i possibili rischi legati ai fenomeni di siccità, inondazioni e dissesto idrogeologico; individua vincoli per le opere idrauliche e interventi per la protezione della risorsa. I piani di bacino possono essere redatti e approvati anche per sottobacini o per stralci relativi a settori funzionali.

Ambiti territoriali ottimali

Come sopra detto, la definizione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) spetta alle Regioni, secondo quanto previsto dall'art. 147 del decreto legislativo 152/2006. Da tempo, le Regioni hanno provveduto alla definizione di un numero stabile di 62 ATO su tutto il territorio nazionale (box 1) ad eccezione del Trentino Alto Adige, il cui statuto speciale conferisce alle province autonome potestà legislativa esclusiva in materia di servizi pubblici.

La maggior parte delle Regioni - Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Molise, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta (ovvero 12 su un totale di 19 escludendo il Trentino Alto Adige) - ha definito gli ATO di dimensione regionale, sebbene quest'ultimi siano a loro volta suddivisi in bacini di affidamento, disegnando così la presenza di più gestori affidatari del SII all'interno dello stesso ATO.

Le restanti Regioni che hanno adottato una delimitazione degli ATO minore rispetto al proprio territorio, vedono una presenza di 50 ATO. La definizione di ATO sub regionali è prevista dall'art. 147 dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che pone altresì un limite dimensionale minimo pari al territorio provinciale o delle città metropolitane, per tutelare il perseguimento di economie di scala e di scopo.

Nel perseguimento di tali economie, l'Autorità ha segnalato possibili criticità connesse a 2 recenti provvedimenti della Regione Lombardia e della Regione Campania.

La prima, con la legge regionale 27 dicembre 2021, n. 24, ammette la possibilità di individuare in via eccezionale ATO di perimetro coincidente con quello delle comunità montane, a condizione che non venga pregiudicata alcuna funzionalità della governance e che gli ATO di nuova formazione raggiungano almeno una popolazione residente superiore ai 75.000 abitanti.

La Regione Campania invece, con la legge regionale 28 dicembre 2021, n. 31, ha di fatto modificato la suddivisione del proprio territorio da 5 a 6 ambiti distrettuali, a seguito dell'individuazione dell'ambito distrettuale "Napoli città" (come perimetro coincidente al comune di Napoli) e dell'ambito distrettuale "Napoli Nord" (in cui ricadono 31 comuni della città metropolitana di Napoli), precedentemente parti di un unico ambito distrettuale.

BOX 3-1 | QUADRO SINOTTICO DELLE LEGGI REGIONALI DI RIORDINO DELLA GOVERNANCE DEL SII - SITUAZIONE ATTUALE (2022)

Regione	Ultimi provvedimenti in materia di governance del SII	N° ATO	n° bacini di affidamento	Ente di governo dell'ambito
Abruzzo	L.R. 9/2011 e s.m.i.	1	6	Ente regionale per il servizio idrico (ERSI)
Basilicata	L.R. 1/2016	1	1	Enti di governo per i rifiuti e le risorse idriche della Basilicata (EGRIB)
Calabria	L.R.34/2010+ D.G.R 183/2015 + D.G.R 126/2016 L.R. 18/2017	1	1	Autorità idrica della Calabria (AIC)
Campania	L.R. 15/2015 e s.m.i.	1	6	Ente idrico campano (EIC)
Emilia Romagna	L.R 23/2011	1	9	Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per i servizi idrici e i rifiuti (ATERSIR)
Friuli V.G.	L.R. 5/2016	1	5	Autorità unica per i servizi idrici (AUSIR)
Lazio	L.R. 5/2014 e s.m.i.	5	5	Consulta d'ambito (5)
Liguria	L.R.1/2014 e s.m.i con L.R. 17/2015	5	5	Province e città metropolitana di Genova
Lombardia	L.R. 21/2010 e s.m.i. alla L.R. 26/2003	12	12	Uffici d'ambito (12)
Marche	L.R. 30/2011	5	5	Assemblee d'ambito (5)
Molise	D.G.R. 80/2015 D.G.R. 285/2015 L.R. 4/2017	1	1	Ente di governo del Molise (EGAM)
Piemonte	L.R. 7/2012	6	6	Conferenze d'ambito (6)
Puglia	L.R. 9/2011 e s.m.i.	1	1	Autorità idrica pugliese (AIP)
Sardegna	L.R. 4/2015	1	1	Ente di governo d'ambito della Sardegna (EGAS)
Sicilia	L.R. 19/2015+Decreto Assessoriale 75/2016	9	9	Assemblee territoriali idriche (ATI)
Toscana	L.R. 69/2011	1	6	Autorità idrica toscana (AIT)
Umbria	L.R. 11/2013	1	4	Autorità umbra per i rifiuti e idrico (AURI)
Valle d'Aosta	L.R. 27/1999 L.R. 13/2008 L.R. 21/2012	1	1	Bacino imbrifero montano (BIM)
Veneto	L.R. 17/2012	8	8	Consigli di bacino (8)
Totale		62	92	

Unicità della gestione

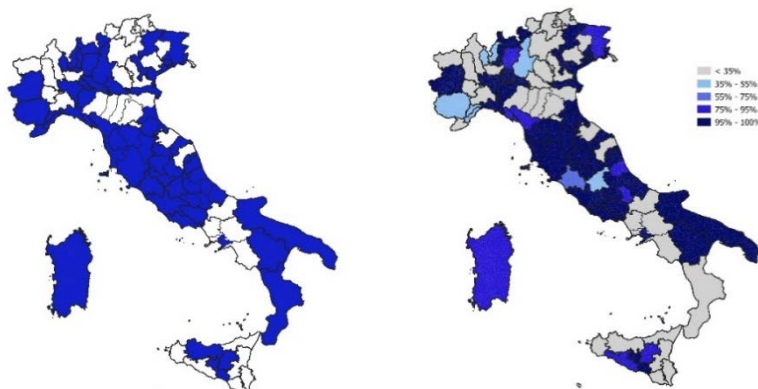
La panoramica normativa sugli affidamenti del SII, di cui il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, costituisce la colonna portante, attribuisce all'Ente di governo dell'ambito il compito di individuare il gestore affidatario del servizio idrico. L'impianto regolatorio sembra prediligere e incentivare l'affidamento dell'intero ATO a un gestore unico - nel perseguimento dell'efficienza gestionale soprattutto attraverso economie di scala e di scopo - ma permettendo l'individuazione di ambiti ulteriori rispetto a quelli regionali, a condizione principale che non siano di dimensioni inferiori ai territori provinciali o al perimetro delle città metropolitane (opzione adottata da molti EGA, come evidenziato nei paragrafi precedenti).

Attualmente, rispetto ai 92 bacini di affidamento esistenti, i rispettivi Enti di governo dell'ambito hanno individuato la gestione unica in 62 casi.

L'individuazione del gestore da parte dell'EGA non implica necessariamente che il territorio dell'ATO sia gestito dal medesimo. Le possibili motivazioni possono ricondursi: I) alla presenza di gestioni preesistenti, conformi alla normativa e quindi legittimate alla gestione del servizio, sebbene spesso "a scadenza"; II) a gestioni non conformi alla normativa pro tempore vigente. In questo secondo caso è forse opportuno distinguere i casi di gestioni non conformi alla normativa, ma che sussistono in virtù dell'individuazione molto recente di un gestore conforme, e che quindi forniscono il servizio solo per la durata dei tempi tecnici necessari al passaggio di consegna del servizio e delle infrastrutture.

La figura 2 esplicita il livello di effettività della gestione unica d'ambito successiva all'affidamento. Soprattutto in virtù dell'estensione territoriale, il caso più palese di mancata presa in carico della gestione del servizio è relativo all'ATO della Calabria, come ricordato più volte, visto il recentissimo affidamento del servizio.

FIGURA 2 | GESTIONE UNICO D'AMBITO E LIVELLO DI INTEGRAZIONE ORIZZONTALE DELLA GESTIONE (2022, % SU POPOLAZIONE ACQUEDOTTO)

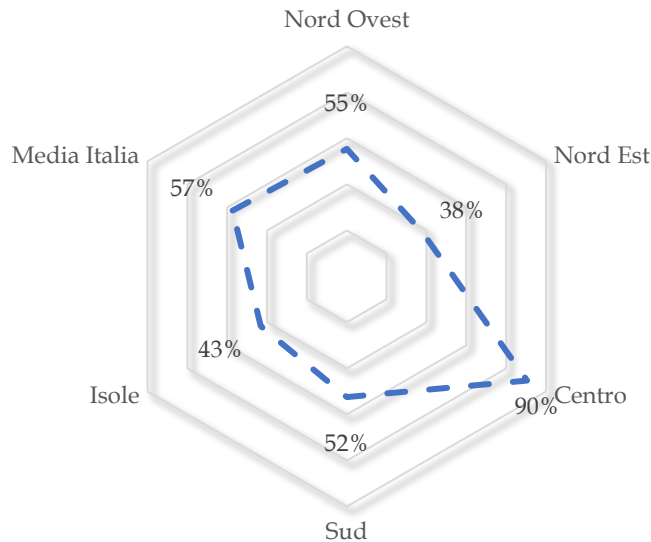


Fonte: elaborazioni *Utilitatis* su dati gestori e EGATO

A livello nazionale, la popolazione residente servita effettivamente da un gestore unico d'ambito si attesta al 57% (figura 3). Le aree geografiche in cui l'unicità di gestione è stata raggiunta sono il

Centro (90%), seguito dal Nord Ovest (55%) e dal Sud (52%), quest'ultimo trainato soprattutto dal territorio pugliese. L'area del Nord Est è invece quella con la gestione più eterogenea (38% di popolazione servita da gestore unico d'ambito).

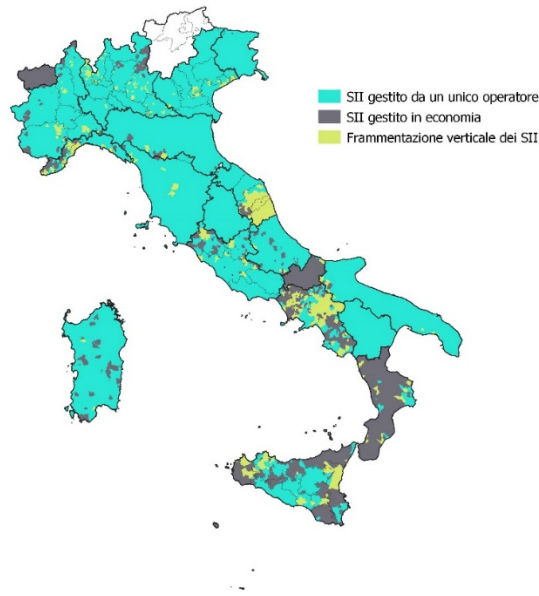
FIGURA 3 | QUOTA DI POPOLAZIONE SERVITA DAL GESTORE UNICO D'AMBITO (2022)



Fonte: elaborazioni *Utilitatis* su dati gestori e EGATO

Le economie di scala e di scopo non vengono solo perseguite attraverso la spinta alla definizione di bacini di affidamento di dimensione almeno provinciale, ma anche attraverso l'integrazione verticale del servizio idrico, che prevede la gestione da parte di un unico soggetto affidatario delle attività di acquedotto, fognatura e depurazione. Nella figura 4 sono rappresentati: i Comuni che hanno organizzato il servizio con un operatore industriale che, indipendentemente dalle modalità di affidamento, fornisce il servizio in maniera integrata; i Comuni con gestioni in economia del servizio idrico (con le attività di acquedotto, fognatura e depurazione in capo allo stesso Comune); i Comuni che hanno una delle tre attività del servizio in capo a soggetti diversi (frammentazione verticale).

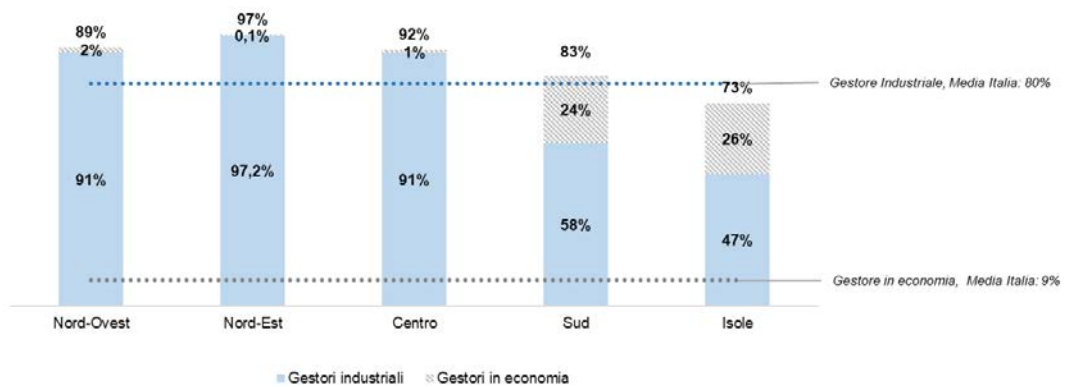
FIGURA 4 | LIVELLO DI INTEGRAZIONE VERTICALE DEL SII (2022)



Fonte: elaborazioni *Utilitatis* su dati gestori e EGATO

A livello nazionale, la popolazione residente nei territori serviti da un gestore industriale integrato è pari all'83% del totale, con grandi differenze per area geografica (figura 5). Il Nord Est e il Centro spiccano con più del 90% della popolazione residente servita da un gestore verticalmente integrato, mentre, il grado maggiore di segmentazione del servizio risulta al Sud, dove solo il 75% della popolazione gode di un soggetto unico che opera sull'intera filiera. Il Nord Ovest si potrebbe definire un caso particolare dato che, sebbene registri un numero di gestioni in economia relativamente basso, presenta lo stesso grado di disintegrazione della filiera delle aree meridionali. Una possibile spiegazione potrebbe risiedere nella presenza di ambiti territoriali in cui non si è ancora consolidata la gestione unica - e integrata - interessata da subentri e processi di aggregazione *in itinere*.

FIGURA 5 | QUOTA DI POPOLAZIONE SERVITA DAL GESTORE UNICO D'AMBITO (2022)



Fonte: elaborazioni *Utilitatis* su dati gestori

Tenendo conto della percentuale di popolazione non ancora servita dal gestore unico d'ambito, delle concessioni prossime a scadenza e della presenza di gestori specializzati solo in particolari fasi della filiera, è ragionevole supporre che anche nei prossimi anni il settore idrico continuerà a essere interessato da processi di aggregazione societaria che potranno concretizzarsi con la costituzione di nuove società o mediante il consolidamento di aziende per effetto della fusione tra imprese.

