

I DATI DEL SERVIZIO IDRICO
INTEGRATO IN ITALIA

BLUE book

Organizzazione e gestione del SII
sul territorio

2023

UTILITATIS
FONDAZIONE

UTILITALIA
FEDERAZIONE UTILITIES
acqua | ambiente | energia

Partner del Blue Book 2023

The European House
Ambrosetti



COORDINAMENTO

Francesca Mazzarella

GRUPPO DI LAVORO

Andrea Di Piazza

Andrea Bordin

Edoardo Agostini

Luigi Joseph Del Giacco

Alessandro Fessina

Rita Mileno

Pina Russo

Tania Tellini

Con la collaborazione di



Hanno contribuito:

Capitoli 1 e 2

Stefano Mariani, Barbara Lastoria, Giovanni Braca, Francesca Piva,

Robertino Tropeano e Martina Bussetti (ISPRA)

Tiziana Baldoni, Simona Ramberti, Stefano Tersigni, Donatella Vignani (Istat)

Capitolo 8

Andrea Duro, Mario Barbani, Emanuela Campione, Cinzia Conte, Emilio De Francesco,

Luca Delli Passeri, Flavia Massimi (Dipartimento della Protezione Civile)

Contributo dei Distretti Idrografici

Marina Colaizzi, Andrea Braidot, Roberto Veltri (Autorità di Bacino Alpi Orientali)

Roberto Braga, Marco Brian, Paolo Leoni (Autorità di Bacino Fiume Po)

Marco Casini, Pietro Ciaravola, Emanuele Fillato (Autorità di Bacino Appennino Centrale)

Vera Corbelli, Pasquale Coccaro, Antonio Biscione (Autorità di Bacino Appennino Meridionale)

Leonardo Santoro, Antonino Granata (Autorità di Bacino Regione Sicilia)

Antonio Sanna, Giacomo Fadda, Mariano Tullio Pintus, Paolo Botti (Autorità di Bacino

Regione Sardegna)

Capitolo 9

Simona Camerano, Maria Gerarda Mocella (Cassa Depositi e Prestiti)

Capitolo 10

Benedetta Brioschi, Nicolò Serpella, Mirko Depinto, Alessandra Bracchi,

Alberto Maria Gilardi (The European House - Ambrosetti)

Il presente testo è stato estratto dal Capitolo 6 del Green Book 2023

Grafica:

GBPLACE

Soci Sostenitori

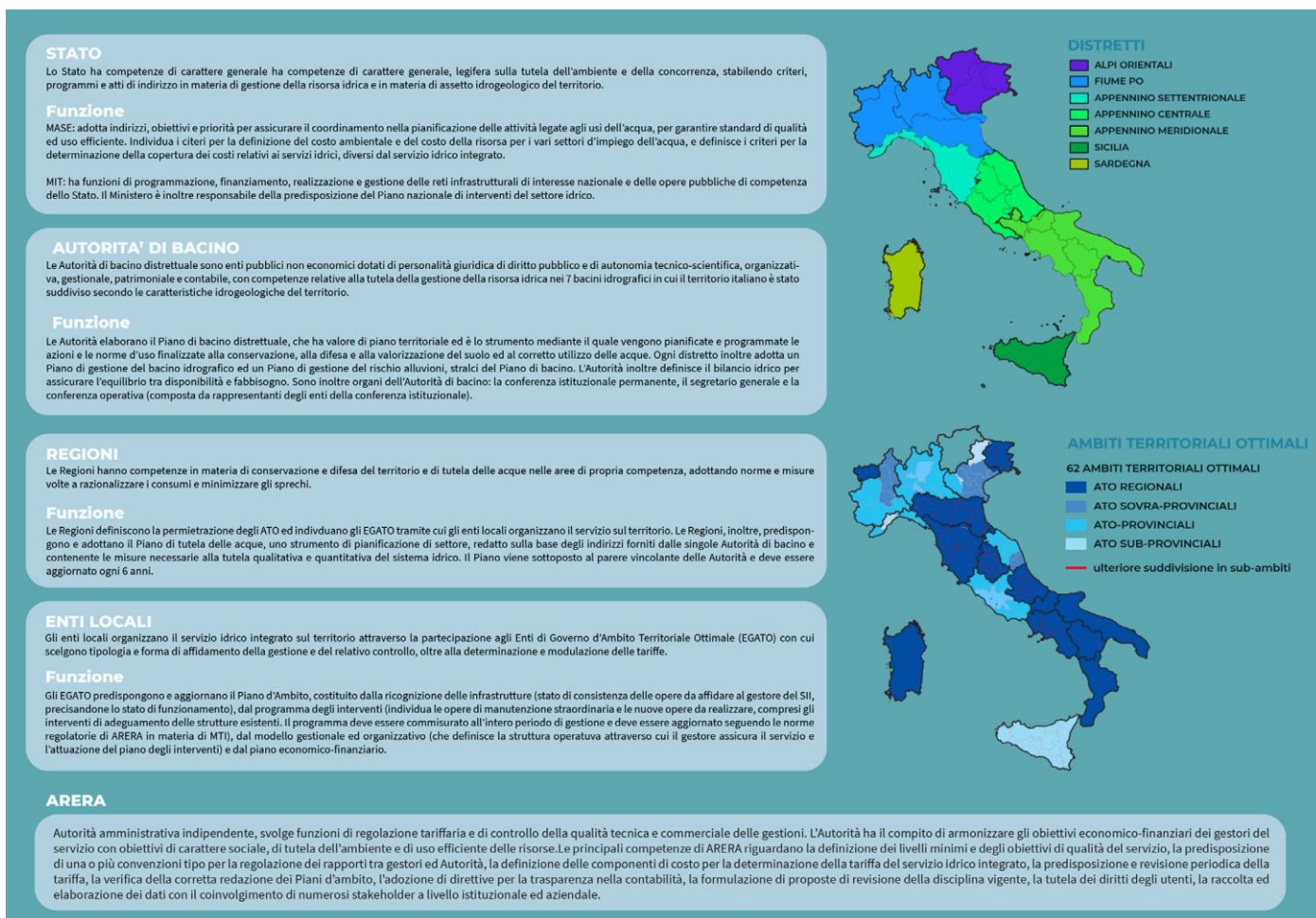


ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL SII SUL TERRITORIO

Il presente estratto del *Blue Book 2023* contiene un'analisi dell'organizzazione del servizio idrico integrato. Il sistema di governance che caratterizza il servizio idrico è multilivello, con più soggetti che intervengono con specifici compiti di pianificazione, regolazione e controllo. Il soggetto istituzionale al massimo livello è lo Stato, che, attraverso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), ha competenze di carattere generale, intervenendo attraverso la predisposizione di linee guida e di indirizzo per il raggiungimento di obiettivi generali, su aspetti economici e qualitativi legati alla gestione della risorsa (il MASE, nello specifico), nonché attraverso la programmazione e il finanziamento di interventi mirati all'implementazione del patrimonio infrastrutturale (il MIT). A un livello gerarchico subito inferiore vi sono le Autorità di bacino distrettuale che hanno competenze relative alla tutela della gestione della risorsa idrica. Tra le attività principali vi sono l'elaborazione del *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 il compito di disciplinare il governo del rispettivo territorio, definendo la perimetrazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e individuando l'Ente di governo dell'ambito (EGA). Hanno inoltre competenze in materia di conservazione e difesa del territorio e di tutela delle acque, che devono garantire adottando norme e misure che mirino a ridurre le perdite di rete, a realizzare reti duali di adduzione al fine di consentire l'utilizzo di acque meno pregiate per usi compatibili, ad attuare i principi comunitari del "recupero integrale dei costi" e del "chi inquina paga". Gli enti locali, titolari del servizio idrico integrato, svolgono in forma associata, attraverso la partecipazione agli EGA, le attività di organizzazione del servizio, la scelta della forma di gestione, l'affidamento della gestione e del relativo controllo nonché la determinazione e modulazione delle tariffe. Per una descrizione più approfondita si rinvia al prossimo paragrafo. Su un livello trasversale si inserisce l'autorità indipendente ARERA, che dal 2011, a seguito della ripartizione di competenze con il MASE, esercita funzioni di regolazione tariffaria e di controllo della qualità tecnica e commerciale delle gestioni (Tav.1).

TAVOLA 1

ASSETTO TERRITORIALE E ATTORI DELLA GOVERNANCE DEL SERVIZIO IDRICO IN ITALIA



Passando ad analizzare l'assetto territoriale, in Italia il primo livello di perimetrazione geografica per la gestione dell'acqua è rappresentato dai distretti idrografici previsti dall'art. 64 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e già istituiti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183 che definiva le norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, tenendo conto del recepimento della direttiva 2000/60/CE (Direttiva quadro sulle acque). Questo primo livello di articolazione risponde alle caratteristiche idrogeologiche del territorio e individua così i 7 distretti: Alpi Orientali, Fiume Po e Appennino Settentrionale al Centro-Nord, Appennino Centrale e Appennino Meridionale al Centro-Sud, Sicilia e Sardegna. All'interno dei distretti sono ricompresi inoltre vari bacini idrografici anche di carattere interregionale.

Il territorio dei distretti è a sua volta suddiviso in ATO, definiti dalle Regioni, all'interno dei quali deve essere organizzato lo svolgimento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, con l'obiettivo di consentire le economie di scala e di differenziazione, idonee a massimizzare l'efficienza dei servizi. Gli ATO devono avere dimensioni almeno provinciali, mentre estensioni inferiori devono essere giustificate in base ai principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza. Per ciascun ATO deve poi essere istituito o designato il relativo EGA.

Ad oggi, l'organizzazione del servizio idrico integrato nel nostro Paese conta 62 ATO di cui 12 hanno dimensione regionale (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Molise, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta) – a loro volta suddivisi in bacini di affidamento - 11 hanno dimensione sovra-provinciale (Marche, Piemonte), 31 hanno dimensione provinciale e riguardano 4 regioni (Lazio, Liguria, Lombardia, Sicilia) mentre 8 hanno dimensione sub-provinciale (Veneto).

Fa eccezione il Trentino Alto Adige, il cui statuto speciale conferisce alle province autonome potestà legislativa esclusiva in materia di servizi pubblici. Nello specifico, la Provincia autonoma di Trento ha organizzato i servizi idrici perimetrando un ATO di dimensioni provinciali per i soli servizi di depurazione, mentre i servizi di acquedotto e fognatura possono essere gestiti dai singoli Comuni in economia. La Provincia di Bolzano, invece, ha suddiviso il territorio in 4 ATO per la gestione e l'affidamento dei servizi di fognatura e depurazione, mentre la distribuzione viene affidata ai singoli Comuni (Tav.1).

Come specificato in precedenza, dunque, l'Ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unicità della gestione, procede alla scelta della forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo, provvedendo conseguentemente all'affidamento del servizio idrico integrato. L'impianto regolatorio infatti predilige e incentiva l'affidamento dell'intero ATO a un gestore unico, nel perseguimento dell'efficienza gestionale raggiungibile attraverso economie di scala e di scopo. Tuttavia la situazione è abbastanza differente, considerato che molti ATO mostrano ritardi e/o criticità nell'attuazione del principio di unicità della gestione, portando a un panorama generale governato da un fenomeno di aggregazione e frammentazione del servizio idrico integrato che rappresenta una delle principali criticità da superare per migliorare il comparto.

Nel complesso è possibile individuare almeno 3 categorie di ambito sulla base dello stato degli affidamenti, che vengono sintetizzate qui di seguito.

In Italia si registrano 81 bacini in cui l'affidamento è avvenuto in maniera conforme alla normativa pro tempore vigente, e nei quali risiede circa il 90% della popolazione nazionale.

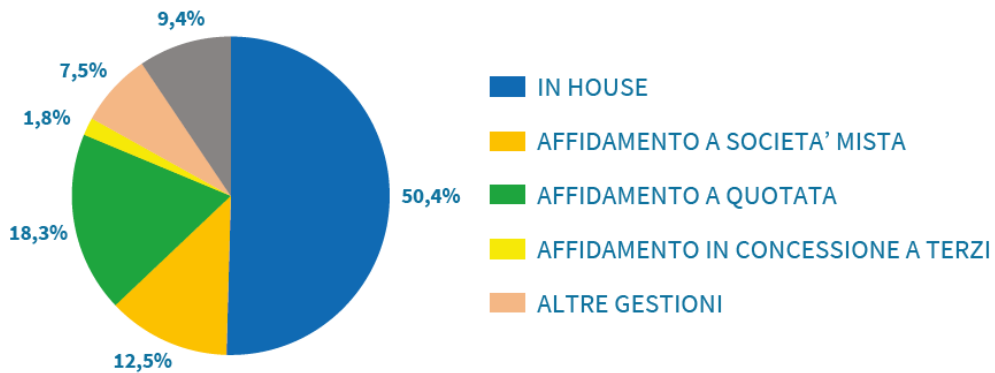
In questa categoria si individuano tuttavia situazioni differenti, derivanti dalla presenza o meno del gestore unico d'ambito e dallo stato di avanzamento dell'operatività dell'EGA. Pertanto si individuano almeno 3 ulteriori differenti condizioni:

- 1. ATO con gestione unica: l'ambito è affidato a un unico gestore, con eventuali eccezioni di entità limitate rispetto al territorio dell'ATO;
- 2. ATO con gestione unica in fase di completamento: il gestore d'ambito risulta operativo in una parte limitata dell'ambito per diversi motivi, ma l'attuazione è in fase di completamento. In questa condizione, a causa del recentissimo affidamento, si riscontrano per esempio l'ATO Valle d'Aosta e l'ATO Calabria;
- 3. ATO con pluri-gestioni: in questi ATO non è ancora stato individuato il gestore unico e il territorio è gestito da più operatori che hanno ricevuto l'affidamento secondo le disposizioni della normativa pro tempore vigente, e che dunque proseguiranno nel servizio fino a naturale scadenza della concessione (ad esempio alcuni bacini di affidamento in Emilia-Romagna, Marche, Piemonte e Veneto).

A livello nazionale la modalità di affidamento prevalente della gestione nei vari ambiti territoriali è rappresentata dall'*in house providing* (50,4% della popolazione), a cui seguono gli affidamenti a società quotate (18,3%), gli affidamenti a società miste (12,5%), e altre gestioni e concessioni a terzi (9,3%). La restante quota di popolazione risulta servita da gestioni in economia (il 9,4%), costituite prevalentemente da soggetti che non operano in virtù di un affidamento conforme alla normativa attuale o pro tempore vigente (Fig.1).

FIGURA 1

DISTRIBUZIONE DI POPOLAZIONE PER TIPOLOGIA DI AFFIDAMENTO DEL GESTORE



Fonte: elaborazioni Utilitatis su dati gestori e EGATO

In gran parte del territorio italiano, dunque, il servizio idrico è integrato e gestito da un unico operatore industriale: si tratta di 5.759 Comuni (il 76% del totale) per una popolazione interessata pari a circa 47 milioni di persone (l'82% del totale). L'integrazione del servizio da parte di un unico gestore industriale è maggiormente diffusa al Nord Est e al Centro, dove rispettivamente il 98% ed il 92% dei Comuni gestiscono le risorse idriche in questo modo (pari al 98% ed al 97% della popolazione delle rispettive macroaree). Al Sud invece soltanto il 52% dei Comuni può vantare l'integrazione verticale del servizio da parte di un unico gestore industriale, per una popolazione complessiva pari a circa 20 milioni di persone (il 60% dei residenti nella macroarea). Su scala locale, le Regioni che possono vantare la completa integrazione verticale del servizio su tutto il territorio sono Umbria, Friuli Venezia Giulia, Toscana e Basilicata (oltre il 99% dei Comuni e della popolazione servita), anche Veneto, Emilia-Romagna e Puglia si avvicinano alla completa integrazione con oltre il 96% dei comuni con SII (ma oltre il 99% della popolazione regionale servita). Campania e Sicilia sono ancora sotto il 50% dei Comuni gestiti da operatore industriale e servizio integrato (ma in Sicilia la popolazione interessata è di circa il 50%), mentre Calabria, Molise e Valle d'Aosta sono le regioni dove meno del 10% della popolazione può vantare un servizio integrato gestito da un unico operatore industriale.

In alcune realtà invece la filiera del servizio idrico è frammentata, seppur gestita da operatori industriali. Si tratta di 343 Comuni (circa 2,3 milioni di persone; circa il 4% della popolazione nazionale). La frammentazione del servizio da parte di più soggetti industriali è maggiore al Nord Ovest (dove peraltro risiede la maggior parte di gestori di questo tipo) dove si concentra l'88% dei Comuni interessati da questa forma di gestione: in Liguria e Lombardia rispettivamente il 16% e 14% dei Comuni (pari a circa il 18% ed il 13% della popolazione regionale) gestisce almeno uno dei settori della filiera con un operatore industriale diverso.

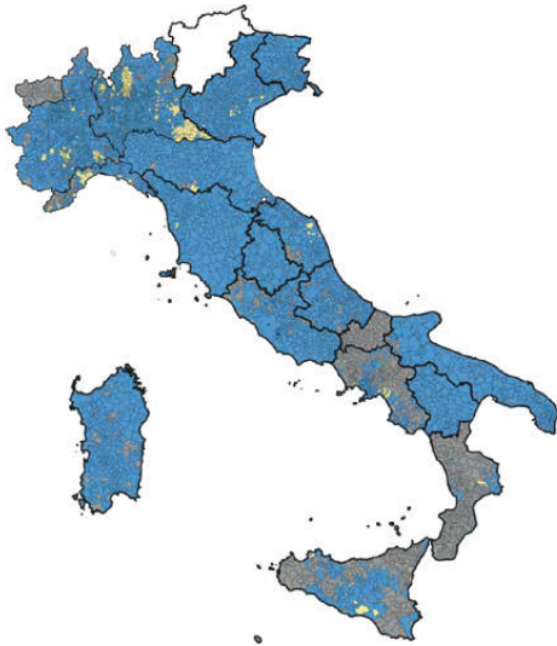
Alcuni Comuni gestiscono il servizio idrico in economia, con almeno una delle attività di acquedotto, fognatura e depurazione (o tutte, laddove il servizio è integrato) in capo allo stesso Comune. Complessivamente si tratta di 1.519 Comuni (il 20% rispetto al dato nazionale) pari a circa 8,2 milioni di abitanti serviti (circa il 14% della popolazione nazionale). La maggior parte delle gestioni in economia interessa il Sud Italia dove sono ben 1.206 i Comuni (il 79% dei Comuni sul dato nazionale) che gestiscono il servizio idrico in proprio, pari a circa 7,7 milioni di persone (il 39% della popolazione della macroarea). Tra le Regioni che presentano la maggior parte del territorio servito in economia figurano la Valle d'Aosta (100% dei comuni e della popolazione), il Molise (99% dei comuni e l'89% della popolazione regionale), la Calabria (il 96% dei comuni e l'89% della popolazione regionale), la Sicilia (il 68% dei comuni ed il 47% della popolazione regionale) e la Campania (il 64% dei comuni ed il 60% della popolazione regionale).

In alcuni casi, il Comune può gestire interamente il ciclo idrico in proprio, raggiungendo l'integrazione del servizio seppur in assenza di un operatore industriale. Si può parlare di servizio idrico integrato in economia per 1.163 Comuni italiani (il 15% del dato nazionale), per una popolazione coperta di circa 5,1 milioni (circa il 9% del dato nazionale) (Tav.2).

TAVOLA 2

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE TIPOLOGIE DI GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

	N. COMUNI	ABITANTI
ITALIA	7.621	58.159.135
SII con gestore industriale	5.759	47.605.387
Gestione industriale frammentata	343	2.305.277
Gestioni "in economia"	1.519	8.248.471



Fonte: Elaborazioni Utilitatis su dati gestori ed EGATO

