

7. Il servizio idrico

Il servizio idrico integrato, definito come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, è un servizio ormai sottratto alla competenza esclusiva dell'Amministrazione Comunale, e pertanto il suo svolgimento non è regolato da un Contratto di servizio, ma da apposite Convenzioni tra il soggetto gestore e una pluralità di enti.

Per le sue caratteristiche di monopolio naturale, tuttavia, gli aspetti relativi ai livelli delle tariffe e della

qualità del servizio meritano di essere attentamente monitorati. A tale proposito, per quanto riguarda il servizio nel Comune di Roma, il presente capitolo, dopo un'illustrazione dell'assetto del settore, mostra dati di confronto nazionale e internazionale dei livelli tariffari e delle rilevazioni effettuate da terzi sull'adeguatezza degli standard previsti nelle Carte dei servizi.

L'analisi è completata dal commento dei risultati relativi al settore idrico tratti dalla *Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma*.

7.1 Aspetti istituzionali e organizzativi del servizio idrico a seguito della riforma Galli

La legge 5 gennaio 1994 n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche", meglio nota come legge Galli, ha avviato il processo di riforma del settore idrico nazionale. Con tale provvedimento, incentrato sul principio per cui *tutte le acque superficiali e sotterranee sono pubbliche, e pertanto costituiscono una risorsa da salvaguardare e da utilizzare secondo criteri di solidarietà*, il Legislatore ha riorganizzato il settore in modo da superare la precedente frammentazione gestionale e definire l'organizzazione territoriale dei servizi idrici su principi di efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni, nonché sulla separazione di queste dalle attività d'indirizzo e controllo.

La riorganizzazione del settore idrico avviata dalla legge Galli può essere sintetizzata come segue:

- costituzione, da parte delle Regioni, degli Ambiti Territoriali Ottimali (di seguito: ATO) ovvero di territori definiti tenendo conto delle unità di bacino idrografico, della necessità di superare la frammentazione gestionale e di conseguire dimensioni gestionali adeguate alle caratteristiche geografiche, demografiche, economiche, tecniche e politico-amministrative del territorio dell'Ambito;
- definizione del Servizio Idrico Integrato (di seguito: SII) come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue;
- costituzione delle Autorità d'Ambito, ossia dell'organismo di cooperazione degli enti locali costituenti l'Ambito finalizzato alla garanzia degli utenti e della collettività sulla qualità ed i livelli del servizio e sul rispetto degli obblighi da parte del gestore;
- affidamento della gestione integrata dell'intero ciclo dell'acqua a soggetti in grado di garantire modelli gestionali efficienti, efficaci ed economici. Le modalità di affidamento del servizio sono state successivamente regolate dal DM 22 novembre 2001 attraverso il quale il Ministro dell'Ambiente ha stabilito che gli ATO sono i soggetti che procedono all'affidamento della gestione del SII a soggetti terzi tramite gara pubblica, da espletarsi mediante il sistema della procedura aperta, sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa e sul rispetto di determinati elementi. Tra que-

sti: la salvaguardia ambientale; le condizioni di sicurezza degli impianti, del lavoro e del servizio; il miglioramento del piano economico-finanziario relativo ai servizi oggetto della concessione; il costo per l'utenza; le capacità tecnico organizzative e il piano di riutilizzo del personale delle gestioni preesistenti. Con l'art. 35 della Legge Finanziaria del 2002 (legge 448 del 2001), sono state successivamente introdotte l'obbligatorietà della gara quale strumento di affidamento del SII e l'obbligatorietà della forma istituzionale società di capitali. L'obbligatorietà della gara entrerà tuttavia a regime solo alla fine del periodo transitorio previsto dalla legge Finanziaria 2002. Durante tale periodo gli ATO potranno affidare in modo diretto il SII a società di capitali partecipate da enti locali che fanno parte dello stesso ambito;

- definizione, da parte di ciascuna Autorità d'Ambito, di una tariffa di riferimento del servizio idrico integrato, sulla base del *Metodo normalizzato per definire le componenti e determinare la tariffa di riferimento*. Tale tariffa, unica per il SII, rappresenta lo strumento attraverso il quale consentire: la realizzazione di livelli di esercizio adeguati ed efficienti; programmi d'investimento in equilibrio di bilancio; il contenimento dei costi al consumo e la tutela degli interessi dell'utenza. Alla tariffa di riferimento ciascun ATO deve attenersi nella determinazione della tariffa reale media, ossia della tariffa che tiene conto dei diversi modelli gestionali, nonché della diversa qualità e quantità del servizio erogato dal singolo ATO. La tariffa costituisce il corrispettivo del SII e ne copre interamente i costi.

A otto anni dall'avvio del processo di riordino del settore, che mirava all'industrializzazione del sistema e alla separazione dei ruoli di gestione da quelli di indirizzo e controllo, la riforma non può dirsi ancora completata. Ad oggi risultano insediati 74 dei 91 ATO previsti, anche se solo il 59% di questi ha compiuto la ricognizione delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione, ha cioè avviato lo strumento per la determinazione dell'effettiva capacità della rete e per la definizione, all'interno del Piano d'Ambito, del piano d'investimento (Tav. 7.1). Anche l'affidamento del SII è avvenuto in modo parziale, solo 19 ATO vi hanno provveduto. In 17 di questi l'affidamento diretto è avvenuto a favore di società a prevalente capitale pubblico locale (nate nella maggior parte dei casi dall'integrazione di aziende precedentemente operanti sul territorio), e solo in due (l'ATO 5 Lazio - Frosinone e l'ATO 5 - Reggio Calabria) tramite gara. Il ricorso alla gara, così come più ampiamente illustrato nel paragrafo 7.2, si è verificato anche per l'individuazione di un socio privato in grado di acquisire quote minoritarie dei pacchetti azionari delle aziende di gestione.

La definizione di un sistema di gestione dalle caratteristiche omogenee a livello nazionale non è pertanto ancora stata realizzata.

L'estrema variabilità delle tariffe applicate dai diversi gestori del SII (Tav. 7.5) evidenzia, inoltre, che il Metodo tariffario normalizzato non è stato ancora adottato dalla gran parte degli ATO e che le tariffe vengono ancora calcolate annualmente in base alle direttive transitorie del CIPE, che infatti rimane responsabile della politica tariffaria sino all'affidamento del SII da parte dell'ATO.

7.2 Le gare nel servizio idrico integrato

Dal 1998 a tutto il 2002 sono state avviate complessivamente sei procedure di gara, due delle quali per l'affidamento del servizio (Frosinone,

ATO5 - Lazio e Reggio Calabria ATO5 - Calabria) e le rimanenti per la selezione del socio privato (Tav. 7.2).

¹ Tale metodo, ispirato al criterio del price-cap, già previsto dalla citata legge Galli, è stato proposto dal Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche, e approvato dal Ministero dei Lavori Pubblici d'intesa con il Ministero dell'Ambiente con il DM 1/8/96 (si veda pr. 7.4, Box 7.1).

Tav. 7.1 Stato di avanzamento della riforma del settore idrico

Regione	Numero di ATO		Ricognizioni			Piani di Ambito		Modalità degli affidamenti effettuati		
	Previsti	Insedati	non avviata	in corso	Terminata	Redatto	Approvato	Diretto	gara	non definito
Piemonte	6	4	0	0	6	1	1	2	0	2
Valle d'Aosta	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1
Lombardia	12	11	3	9	0	0	0	0	0	11
Trentino Alto Adige *	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	8	2	3	3	1	1	2	0	6
Friuli Venezia Giulia	4	0	4	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	4	3	0	4	0	0	0	0	0	3
Emilia Romagna	9	7	5	3	1	0	0	0	0	7
Toscana	6	6	0	0	6	0	6	5	0	1
Umbria	3	3	0	0	3	1	2	3	0	0
Marche	5	5	0	0	5	0	0	1	0	4
Lazio	5	5	0	0	5	1	3	2	1	2
Abruzzo	6	6	0	0	6	2	2	0	0	6
Molise	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Campania	4	4	0	1	3	0	1	1	0	3
Puglia	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Basilicata	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1
Calabria	5	5	0	0	5	0	1	1	1	3
Sicilia	9	5	0	0	9	0	0	0	0	5
Sardegna	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Totale Italia	91	74	16	21	54	6	18	17	2	55
Totale Nord	44	34	15	19	10	2	2	4	0	30
Totale Centro	19	19	0	0	19	2	11	11	1	7
Totale Sud	28	21	1	2	25	2	5	2	1	18

*Il Trentino Alto Adige, con Sentenza della Corte Costituzionale n. 412 del 7/12/1994, è stato esentato dall'obbligo di emanare una legge regionale di attuazione della Legge Galli.

Fonte: Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, 2002.

Il primo elemento che emerge da un confronto dei capitolati di gara e degli esiti delle stesse, analogamente al caso del trasporto pubblico locale, oltre alla scarsa numerosità delle procedure avviate, che rappresenta un indice della scarsa propensione degli enti locali a tale forma di affidamento, è l'esiguità dei partecipanti. Anche in questo caso, una gara è andata deserta (caso ATO Sarnese Vesuviano), men-

tre le altre hanno visto una scarsa partecipazione di imprese concorrenti. A spiegazione di tale risultato possono essere richiamati la limitata attrattività economica dei piani assunti come base di gara, condizioni strutturali-contrattuali spesso problematiche (con riferimento soprattutto ai previsti patti societari) e, in alcuni casi, tempi assai limitati per la messa a punto delle proposte tecnico-economiche.

Tav. 7.2 Bandi di gara relativi ad ATO (aggiornamento al settembre 2002)

DATI GENERALI	ATO CONSIDERATO					
	AREZZO (TOSCANA 4)	LATINA (LAZIO 4)	SARNESE VES. (CAMPANIA 3)	FROSINONE (LAZIO 5)	TERNI-ORVIETO (UMBRIA 2)	REGGIO CALABRIA (CALABRIA 5)
Popolazione residente	300.000	600.000	1.540.000	560.000	220.000	799.300
Data di pubblicazione del bando	3 ottobre 1998	marzo 2000	dicembre 2000	7 maggio 2001	20 novembre 2001	22 maggio 2002
Pop. servita (abitanti)	400.000 (solo SII)	600.000 (servizio idrico anche non integrato)	1.500.000 (servizi anche non idrici)	700.000 (servizi anche non idrici)	220.000 (solo servizi fognari)	280.000 (servizi anche non idrici)
Corrispettivo annuo (dati in €)	77.468.534,86	56.810.258,90	46.481.120,92	77.468.534,86	25.822.844,95	15.179.000,00
Esito	avvenuto affidamento ad Ondeo del Gruppo Suez insieme a Amga di Genova e al Monte dei Paschi di Siena	avvenuto affidamento Vivendi in joint venture con Enel	gara deserta seguita da trattativa privata Acea spa in Joint venture con Enel.Hydro	avvenuto affidamento Acea spa	avvenuto affidamento Gruppo Agarini in joint venture con Severn Trent	annullamento bando a seguito ricorso

Fonte: Federgasacqua, 2002.

7.3 La dimensione economica del settore

Gli ultimi dati certi sul fatturato complessivo dell'industria dei servizi idrici sono quelli del 1996, presenti nel Certificato del Conto Consultivo dei Comuni 1998², che mostrano un giro d'affari pari a 6.400 miliardi di vecchie lire. Dalle variazioni delle tariffe avvenute tra il 1996 e il 1999 è stata stimata una variazione positiva pari al 16,7%, che porta così il fatturato complessivo del 1999 ad avvicinarsi ai 7.450 miliardi di lire. Questi risultano redistribuiti, all'interno delle tre tipologie di servizi, nel modo seguente: 61% ai servizi di acquedotto, 28% al settore depurazione e 11% al settore fognatura. A tal proposito bisogna tuttavia sottolineare che la composizione del fatturato varia notevolmente tra le diverse aree geografiche del paese a seconda, ad esempio, delle diversità

ambientali (orografia, profondità della falda acquifera ecc.), strutturali e delle politiche tariffarie applicate nel passato³.

Nonostante gli obiettivi della riforma Galli di razionalizzare il mercato idrico italiano, questo risulta ancora estremamente frammentato tra una pluralità di soggetti erogatori (più di 5.500) indipendenti e istituzionalmente eterogenei. L'elevata frammentazione dell'offerta viene percepita in modo negativo, in quanto non permette di ottenere i vantaggi determinati dalle elevate economie di scala presenti nel settore, mentre una scala dimensionale troppo piccola rende eccessivamente onerosi i costi relativi alla manutenzione degli impianti e al monitoraggio continuo della qualità erogata.

² Ossia il documento contenente i dati essenziali delle gestioni degli Enti Locali.

³ A tal proposito si confronti quanto riportato in: R. Malaman, S. Cima, L'economia dei Servizi Idrici, Franco Angeli, Milano, 1998.

L'eterogeneità istituzionale dei soggetti erogatori è desumibile, invece, dai dati riportati nella *Relazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - Anno 2001*, redatta dal Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Da questi si ricava che la forma gestionale prevalente risulta essere quella della gestione diretta in economia che serve ancora il 49,5% della popolazione italiana, riscuote il 38,3% dei proventi e occupa il 56,5% degli addetti del settore; a seguire vi sono le gestioni industriali pubbliche che servono il 42,5% della popolazione, riscuo-

tono il 54,2% dei proventi e occupano il 33,3% dei lavoratori; ultimi, i privati che, servendo solo l'8% della popolazione italiana, riscuotendo il 9,2% dei proventi ed occupando il 10,2% dei lavoratori, rappresentano ancora una parte esigua del mercato. Nella Tavola 7.3 sono stati riportati i dati relativi ai volumi di acqua erogati annualmente dai 10 leader nazionali da cui si può notare che, nonostante i tanti soggetti, il mercato risulta tuttavia caratterizzato da una discreta concentrazione visto che le 10 maggiori società coprono circa il 25% del mercato.

7.4 L'erogazione del servizio idrico a Roma

Con la Legge Regionale n. 6 del 1996 "Individuazione degli ambiti territoriali ottimali e organizzazione del servizio idrico integrato", la Regione Lazio ha provveduto al recepimento della legge Galli e ha individuato cinque ambiti territoriali regionali:

ATO 1 – Lazio Nord – Viterbo;
ATO 2 – Lazio Centrale – Roma;
ATO 3 – Lazio Centrale – Rieti;
ATO 4 – Lazio Meridionale – Latina;
ATO 5 – Lazio Meridionale – Frosinone.

Tav. 7.3 Principali operatori in base al volume idrico erogato (2000)

Società	Volumi erogati (mln/mc)	Volumi erogati % (sul totale Italia)
ACEA - Roma	545,0	6,8
AQP – Bari	296,0	3,7
CAP – Milano	272,0	3,4
Acquedotto di Milano	247,0	3,0
Smat - Torino	200,0	2,5
ARIN - Napoli	153,8	1,9
ESAF - Cagliari	134,5	1,6
EAS – Palermo	120,0	1,5
SEABO – Bologna	71,7	0,9
Gruppo acque Potabili	70,3	0,8
<i>Totale</i>	<i>2.009,7</i>	<i>25,1</i>
<i>Totale Italia</i>	<i>8.000,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Medio Credito Centrale, *The times they are a-changin'*, 2002 e dati societari.

Nel seguito di questo capitolo si farà esclusivamente riferimento all'Ambito ATO 2, costituito dal territorio del Comune di Roma e da quello di altri 110 Comuni. Per tale ambito il 2002 risulta un anno particolarmente significativo. È proprio in quest'anno, infatti, che si è concluso l'iter attuativo della legge Galli, iniziato nel marzo 1997 con la privatizzazione di Acea Azienda Speciale e la conseguente costituzione di Acea S.p.A. a prevalente capitale pubblico. A tale conclusione si è giunti tramite l'approvazione da parte della Conferenza dei sindaci dell'Ambito delle procedure e degli atti di gestione del SII (24 maggio 2002) e tramite la sottoscrizione da parte del Presidente della Provincia e del Presidente di Acea (6 agosto 2002) della convenzione di gestione del SII che affida, per trent'anni a decorrere dal 1 gennaio 2003, il SII alla società Acea ATO 2.

Complessivamente le tappe fondamentali per il riassetto dell'erogazione del servizio idrico della capitale sono state:

- la societizzazione della Azienda Comunale Energia & Ambiente e, nel gennaio 1998, il conferimento ad Acea del compendio aziendale⁴, già appartenente ad Acea Azienda Speciale e della concessione⁵ per l'erogazione del servizio idrico;
- l'approvazione, nel dicembre 1998, da parte del Consiglio Comunale della deliberazione n. 305 concernente il collocamento del 49% del capitale sociale di Acea sul mercato azionario;

- l'attuazione, nel corso del 1999, del progetto di societizzazione reso necessario dal nuovo quadro normativo del settore elettrico introdotto dal D.lg. n. 79 del 1999. In tale contesto nacque infatti Acea ATO 2, controllata al 100% da Acea, alla quale fu conferito l'intero ramo d'azienda relativo alla distribuzione di acqua potabile e depurazione di Roma. L'affidamento totale del servizio fognatura, il terzo delle tre tipologie di servizi facenti parte del SII, è avvenuto solo di recente nel settembre 2002.

A seguito di tali provvedimenti Acea ATO 2 SpA è responsabile del servizio di distribuzione di acqua potabile in tutto il territorio dell'ambito. Nel corso del 2002 ha venduto un volume di acqua pari a 421 milioni di mc e servito circa tre milioni di abitanti risultando la maggiore società di gestione italiana.

La società è altresì affidataria dei servizi depurazione e fognatura. Per il primo nel 2002 sono stati trattati 447 milioni di mc. Per il secondo la società ha in gestione l'intera rete fognaria del Comune di Roma e dei Comuni di Fiumicino, Guidonia, Monterotondo e Montecompatri.

La società, oltre alle altre attività svolte al di fuori di ATO 2, ha due ulteriori contratti di servizio con il Comune di Roma che riguardano:

- l'affidamento dei servizi accessori al servizio idrico potabile. Tale contratto ha come oggetto la gestione degli impianti di innaffiamento, delle fontanelle e pozzuoli, degli idranti antincendio.
- l'affidamento del servizio di gestione delle acque delle fontane monumentali e artistiche.

7.5 Livello delle tariffe (copertura dei costi e confronti)

Data la natura di bene pubblico dell'acqua, il suo prezzo è sottoposto a controllo pubblico e pertanto si definisce tariffa. La determinazione delle tariffe idriche, che era originariamente di competenza del Comitato interministeriale Prezzi (CIP), passò poi ai Comitati Provinciali Prezzi (CPP) e successivamente agli Enti Locali, è stata notevolmen-

te rivoluzionata con l'approvazione del DM 1/8/1996 del Ministero dei Lavori Pubblici recante il Metodo Normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento. Tale metodo intendeva perseguire l'armonizzazione della struttura tariffaria del servizio idrico italiano.

⁴ Tale compendio risultava essere pari a Lit. 2.129.649.000.000 e rappresentato da n. 219.964.900 azioni dal valore nominale di Lit. 10.000 ciascuna.

⁵ Valutata in sede di conferimento pari a 717 miliardi di vecchie lire.

Box 7.1 Il Metodo normalizzato

Il Metodo Normalizzato prevede la definizione di una tariffa di riferimento così costituita:

$$T_n = (C + A + R)_{n-1} \cdot (1 + \Pi + K)$$

dove:

T_n = è la tariffa dell'anno corrente;

C = è la componente dei costi operativi, ossia i costi che rientrano nelle seguenti categorie: i costi per materie di consumo o merci, per servizi, per godimento di beni di terzi, per il personale; le variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci; l'accantonamento per rischi e gli altri accantonamenti possibili; gli altri oneri di gestione.

A = è la componente dei costi di ammortamento e accantonamento relativi alle immobilizzazioni materiali e immateriali, nonché relativi alle altre possibili svalutazioni delle immobilizzazioni;

R = è la misura della remunerazione del capitale investito che viene data dal rapporto tra il reddito operativo e il capitale investito;

Π = è il tasso d'inflazione programmata per l'anno corrente;

K = è il limite di prezzo, ossia l'indice percentuale massimo che l'Ambito può applicare nell'incrementare la tariffa reale media. Questo può variare dal 7,5% al 25% per il primo anno di esercizio e dal 5% al 10% per quelli successivi;

La formula di calcolo dei costi operativi è l'unica che si differenzia nelle tre tipologie di servizio appartenenti al SII. Per il servizio acque potabili si tiene conto: delle spese annue per l'approvvigionamento e la distribuzione dell'acqua potabile; del volume idrico erogato, ossia delle migliaia di mc/anno di acqua consegnate all'utenza; della lunghezza della rete (km); degli utenti domestici con contatore di diametro minimo; degli utenti totali; delle spese annue per l'energia elettrica; del costo annuo dell'acqua acquistata da terzi e, infine, di un indicatore che mostra la difficoltà dei trattamenti di potabilizzazione. Per il servizio fognature si tiene invece conto delle spese annue funzionali per il collettamento fognario; della lunghezza della rete (km); degli abitanti serviti e delle spese annue per energia elettrica. Infine per il servizio trattamento reflui: del costo operativo annuo per i trattamenti; del carico inquinante trattato, ovvero della quantità di sostanza organica contenuta nell'acqua reflua affluente all'impianto, espressa in Domanda Chimica di Ossigeno⁶ (COD) e, diversa per determinate categorie/classi di impianti, del numero degli impianti e, infine, dei coefficienti per la difficoltà dei trattamenti per la linea Acque e per la linea Fanghi.

A sei anni dall'approvazione del metodo di calcolo normalizzato, la struttura tariffaria italiana risulta tuttavia ancora estremamente variabile ed eterogenea nei diversi capoluoghi di provincia (Tav. 7.5). Se si guarda il dato relativo alla tariffa base per l'acqua potabile (che rappresenta sicuramente il dato più variabile) si nota, ad esempio, come a Milano la

tariffa risulti circa sei volte inferiore a quella di Ferrara. Anche se per i servizi fognatura e depurazioni le diversità sono sicuramente meno significanti, complessivamente la tariffa media del ciclo idrico risente della variabilità presente nella tariffa dell'acqua potabile e oscilla tra il massimo di Bari e il minimo di Milano (Fig. 7.1).

⁶ Il COD è la quantità di bicromato di potassio consumata per l'ossidazione della sostanza organica secondo il metodo ufficialmente in vigore.

I livelli tariffari romani si collocano tra le tariffe meno elevate per il servizio acqua potabile, fognatura, depurazione e, di conseguenza, per l'intero ciclo idrico integrato.

Tuttavia, dall'analisi dei dati presentati dall'Autorità d'Ambito ATO 2 nella Relazione sul piano economico e finanziario si nota che l'applicazione della formula del Metodo Normalizzato determinerà incrementi della tariffa già dal 2003. A partire da quest'anno, in cui la tariffa incrementerà del 30% passando dagli attuali 0,64 Euro per mc a 0,81 Euro, lo sviluppo tariffario riportato nella Relazione mostra un andamento crescente (Tav. 7.4).

A circa 6 anni dall'approvazione del Metodo di calcolo normalizzato, il Ministero dell'Ambiente sta attualmente esaminandone la proposta di modifica presentata dal Comitato. Le modifiche, tra le altre cose, prevedono l'introduzione nel computo della tariffa di riferimento del costo relativo al canone di concessione e di limiti più stringenti alla variazione della tariffa nel tempo, che tengano ad esempio conto dei miglioramenti dell'efficienza di gestione e della qualità del servizio erogato.

Tav. 7.4. Sviluppo della tariffa media idrica nell'ATO 2 a seguito dell'applicazione del Metodo normalizzato

Anno	Tariffa in centesimi di €	Anno	Tariffa in centesimi €
2003	81,7	2018	102,8
2004	83,7	2019	100,3
2005	84,2	2020	101,7
2006	85,1	2021	103,4
2007	86,3	2022	104,7
2008	87,3	2023	105,5
2009	89,1	2024	106,4
2010	90,8	2025	107,3
2011	92,3	2026	108,1
2012	94,0	2027	109,0
2013	95,6	2028	109,9
2014	97,0	2029	110,6
2015	98,5	2030	111,4
2016	100,0	2031	112,2
2017	101,4	2032	112,7

Fonte: Autorità ATO 2, Segreteria Tecnica Operativa, 2002.

Dal confronto dei livelli tariffari di alcune città italiane con quelli europei si nota, infine, quanto le tariffe italiane, sia per l'acqua potabile sia per l'intero sistema idrico integrato, si trovano allineate a quelle dei paesi del sud e dell'est europeo piuttosto che a quelle dei paesi dell'Europa continentale (Fig. 7.2).

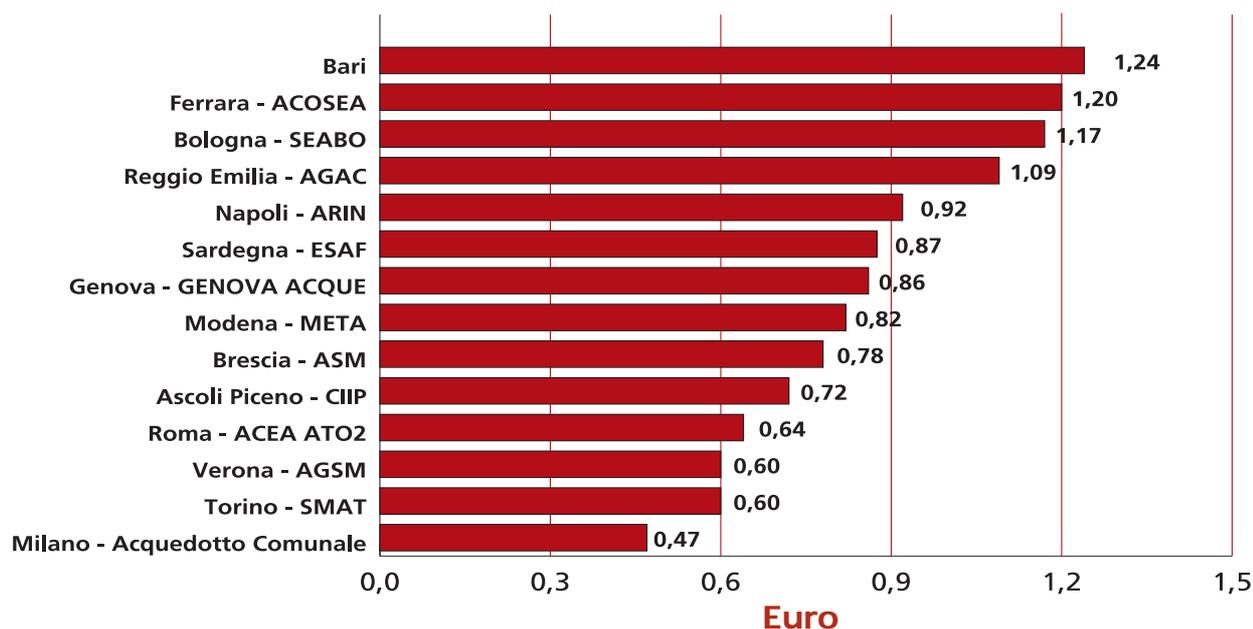
Tav. 7.5 Tariffe idriche al 1° gennaio 2002 nei 15 capoluoghi di Provincia più popolosi (IVA esclusa)

Città - Gestore	Tariffa base acqua potabile	Quota tariffa fognatura	Quota tariffa depurazione	Tariffa media ciclo idrico (*)	Abitanti Serviti
	€/mc	€/mc	€/mc	€/mc	n.
Bari - AQP	0,49	0,09	0,26	1,24	4.397.999
Roma - ACEA ATO2	0,36	0,09	0,27	0,64	3.000.000
Milano - Acquedotto Comunale	0,14	0,08	0,25	0,47	1.336.744
Torino - SMAT	0,35	0,08	0,22	0,60	1.293.280
Napoli - ARIN	0,64	0,09	0,26	0,92	1.000.470
Sardegna - ESAF	0,45	0,09	0,25	0,87	773.611
Bologna - SEABO	0,77	0,09	0,27	1,17	766.838
Brescia - ASM	0,44	0,11	0,28	0,78	436.354
Reggio Emilia - AGAC	0,67	0,08	0,25	1,09	392.834
Genova - GENOVA ACQUE	0,47	0,12	0,26	0,86	360.000
Venezia - VESTA	0,24	0,09	0,26	n.d.	287.332
Modena - META	0,48	0,08	0,25	0,82	276.781
Ascoli Piceno - CIIP	0,44	0,08	0,25	0,72	269.137
Verona - AGSM	0,22	0,13	0,26	0,60	255.000
Ferrara - ACOSEA	0,81	0,09	0,27	1,20	241.918
Media	0,46	0,09	0,25	0,85	1.005.887

(*) rappresenta la tariffa media di ciclo (acqua, fognatura, depurazione) calcolata su un consumo medio annuo di 200 mc, quota fissa compresa.

Fonte: Federgasacqua, 2002.

Fig. 7.1

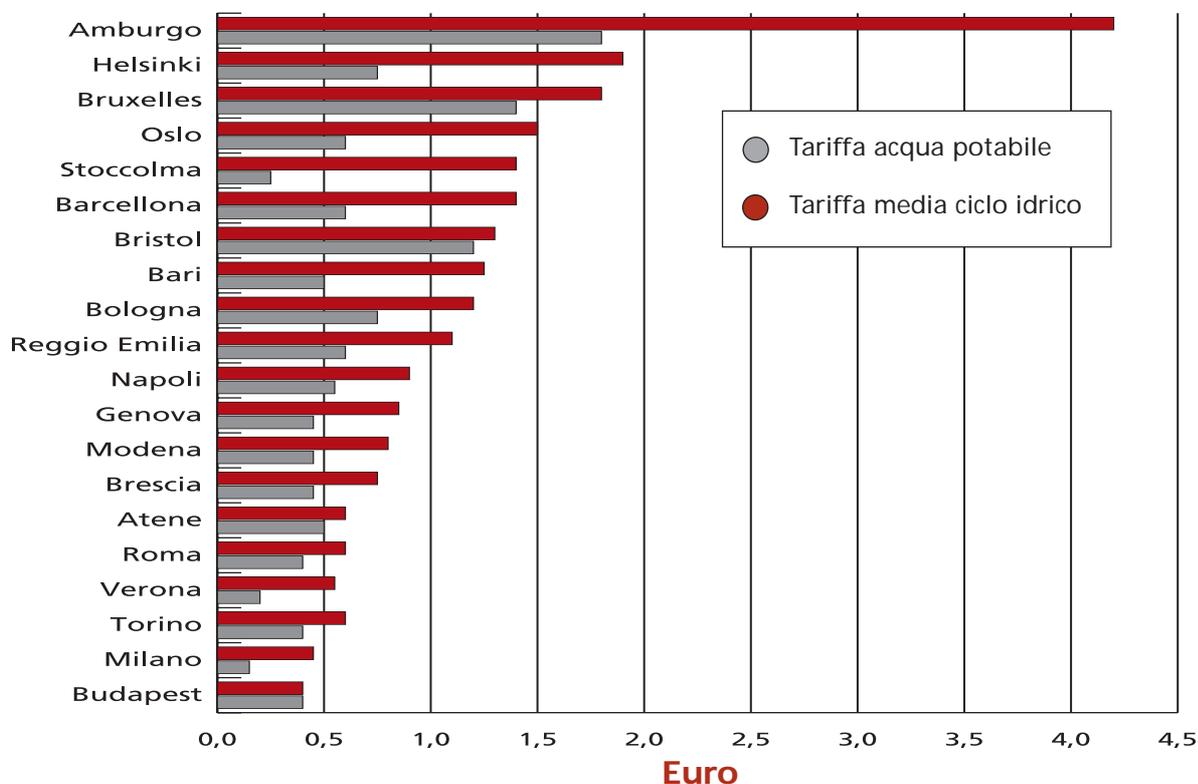


Un confronto tra le tariffe medie italiane del ciclo idrico

(calcolate su un consumo medio annuo di 200 mc e misurate in €/mc).

Fonte: Federgasacqua, 2002.

Fig. 7.2



Un confronto tariffario tra diverse città europee

(computate su un consumo medio di 200 mc/anno e misurate in €/mc).

Fonte: Elaborazione dati SMAT S.p.A. Torino, 2002.

7.6 Qualità erogata

La Convenzione per l'affidamento del SII dell'ATO 2, firmata in data 6 agosto 2002, nell'affidare il servizio ad Acea ATO 2 impegna il gestore a svolgere l'erogazione del servizio in modo da garantire un rapporto equilibrato con l'utenza. Tale rapporto è regolato dal Regolamento d'utenza e dalla Carta dei servizi. Entrambi costituiscono parte integrante della Convenzione e possono essere modificati su indicazione dell'Autorità d'Ambito in modo da tener conto dell'innalzamento dei livelli di servizio previsti dal Piano d'Ambito.

Nel Regolamento di utenza sono descritte tutte le modalità e condizioni tecniche, contrattuali e economiche alle quali il gestore è impegnato a fornire i servizi agli utenti, nonché le modalità di risoluzione di eventuali controversie. Tale regolamento è costituito da tre parti: la prima concernente le modalità di somministrazione dell'acqua, la seconda che disciplina le procedure tecnico amministrative degli allacci e degli scarichi nella pubblica fognatura,

la terza che modifica quanto previsto, in merito alla difesa igienica delle acque, dal Regolamento di Igiene del Comune di Roma.

Nella Carta dei Servizi sono invece illustrati i criteri, le modalità e i livelli di qualità dei servizi erogati che il gestore s'impegna a garantire. In essa sono altresì riportati i rimborsi dovuti agli utenti per le inosservanze alle previsioni effettuate, nonché i tempi di risposta scritta ai reclami e gli orari e le modalità di relazione con il pubblico.

In base ai contenuti della cosiddetta "direttiva Ciampi"⁷, la carta dei servizi di Acea ATO 2 prevede che il SII venga gestito nel rispetto: dell'uguaglianza ed imparzialità di trattamento; efficacia ed efficienza; continuità del servizio; cortesia, correttezza, comprensibilità, reciprocità nel rapporto con l'utenza, nonché nel rispetto degli standard di qualità generali sintetizzati nella Tavola 7.6.

L'ultimo rapporto semestrale del Garante del servizio idrico integrato della Regione Lazio⁸ pone in

Tav. 7.6 Gli ambiti della Carta dei Servizi di Acea ATO 2

Fonte: Carta dei Servizi Acea ATO 2.

Tipologia di servizio	Standard
Servizio idrico	<ul style="list-style-type: none"> - continuità e regolarità di erogazione; - tempestività del ripristino in caso di guasto; - servizio di assistenza per le prime indicazioni comportamentali in caso di eventi di pericolo; - rapidità nei tempi di allacciamento; - correttezza nella misurazione dei consumi; - verifica del livello di pressione;
Servizio fognatura e depurazione acque reflue	<ul style="list-style-type: none"> - tempestività dell'accesso; - continuità e regolarità del servizio; - tempestività nel ripristino del servizio in caso di guasto; - tempestività nell'avvio di interventi di pulizia e spurgo a seguito di esondazioni e rigurgiti;
Per tutti i servizi del SII	<ul style="list-style-type: none"> - semplificazione delle procedure; - accessibilità al servizio e al contatto con l'utenza

⁷ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"

⁸ Il Garante, istituito con Legge Regionale n. 26 del 1999, è la figura preposta allo svolgimento di attività di analisi e di valutazione della qualità dei servizi forniti negli ambiti territoriali ottimali regionali e a formulare proposte ed assumere iniziative, a tutela e garanzia degli interessi dei consumatori. Il rapporto citato è il Rapporto semestrale sulla gestione del servizio idrico integrato nella Regione Lazio presentato il 25 settembre 2002.

rilevo quanto lo stato di applicazione delle carte dei servizi idrici da parte degli enti gestori nel Lazio risulti ancora del tutto insoddisfacente.

Il giudizio del Garante non riguarda solo l'adozione delle carte, ma anche i suoi contenuti che spesso si limitano ad "enunciazioni di principi generali, omettendo di disciplinare gli aspetti sanzionatori

del comportamento omissivo del gestore". Specificatamente all'ATO 2 il Garante critica inoltre il fatto che, nell'affidamento della gestione del servizio, la Carta dei Servizi è stata presa così come presentata dal Gestore senza minimamente "dare luogo ad un confronto e discussione effettivi nel merito".

7.7 La soddisfazione degli utenti

Da uno studio dell'Istat (*Osservatorio ambientale sulle città*) emerge che i consumi di acqua pro-capite per uso domestico presentano una certa eterogeneità nei diversi comuni italiani (Tav. 7.7). La causa di tale disomogeneità territoriale può certamente essere attribuita a particolari assetti strutturali ed economici, quali le condizioni ambientali, le modalità di erogazione del servizio o le tariffe applicate, ma anche essere determinata da comportamenti soggettivi riconducibili a diverse preferenze e modelli di consumo individuale.

I comportamenti incidono anche sulla percezione del servizio idrico loro erogato, che viene qui illustrato con riferimento ai risultati della *Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma*. In primo luogo si deve rilevare, così come già sottolineato nel Cap.1, che il servizio idrico è quello che riceve il maggior numero di giudizi superiori alla sufficienza fra quelli oggetto dell'indagine. A livello cittadino il volume quantitativo dei rifornimenti idrici viene percepito come adeguato alle proprie esigenze dalla gran parte degli intervistati e solo una minoranza di questi lo giudica scarso (2,9%) o addirittura pessimo (0,9%) (Tav. 7.8).

Tav. 7.7 Consumi di acqua per uso domestico in mc/ab (anno 1998)

COMUNI	Consumi di acqua per uso domestico (mc/ab)
Torino	100,3
Roma	85,8
Genova	83,8
Catanzaro	75,1
Napoli	72,7
Trento	72,6
Catania	72,4
Bologna	69,9
Venezia	68,0
Aosta	67,8
Ancona	66,9
Bolzano	65,1
L'Aquila	64,9
Trieste	62,7
Palermo	57,7
Bari	55,3
Campobasso	51,6
Firenze	45,6

Fonte: Istat, Osservatorio ambientale sulle città, 2001.

Tav. 7.8 Valutazione del servizio di erogazione dell'acqua nella propria abitazione (valori percentuali)

	Ottimo 5	Buono 4	Più che sufficiente (5+4)	Sufficiente 3	Scarso 2	Pessimo 1	Meno che sufficiente (2+1)	Non sa o non indica	Voto medio
Quantità	22,7	51,6	74,3	19,1	2,9	0,9	3,8	2,8	4,0
Pressione	18,8	48,9	67,7	20,6	6,0	1,7	7,7	4,0	3,8
Sapore	10,1	42,6	52,7	24,6	10,1	5,5	15,6	7,1	3,5
Odore	9,4	44,0	53,4	26,7	7,7	3,3	11,0	9,0	3,5
Purezza	7,4	33,3	40,7	25,9	9,5	3,7	13,2	20,3	3,4

Fonte: Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma, 2003.

In secondo luogo, sebbene la valutazione del campione nel suo complesso sia positiva, la distribuzione territoriale dei dati fa emergere alcune diversità significative (Tav. 7.9). Si notano, infatti, Municipi dove le percentuali di giudizi meno che sufficienti sono di molto inferiori a quelli medi cittadini. Tali municipi sono in prevalenza quelli del quadrante est (VIII; X; XII) e quelli del Centro storico (I, II). Abbiamo riscontrato che sovrapponendo la mappa della rete idrica a quella territoriale, i giudizi maggiormente critici, relativi ai cinque aspetti del servizio indagati, corrispondono ai Municipi serviti dall'acquedotto Marcio e da altre

reti in uso da molto tempo. Quest'ultima osservazione riguarda prevalentemente il Centro storico dove alcuni condomini si servono ancora dei cassoni. Per i municipi orientali sembrerebbe invece la fonte di approvvigionamento la causa delle insoddisfazioni. Tali Municipi sono infatti in larga parte serviti dall'Acquedotto Marcio che presenta, tra gli acquedotti facenti parte della rete acquedottistica di Roma⁹, caratteristiche qualitative inferiori alla media. Questa peculiarità dell'acquedotto, che storicamente veniva considerato tra quelli di maggiore qualità, deriverebbe prevalentemente dall'elevato processo di antropizzazione che ha caratte-

Tav. 7.9 Valutazione dei singoli aspetti del servizio idrico per Municipio

Municipi	Tutti i municipi	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX
Valutazione																				
percentuali di risposte più che sufficienti (4+5)																				
Quantità	74,3	68,6	71,7	77,4	78,5	72,1	81,1	80,7	59,9	80,0	66,5	82,5	61,5	73,2	73,8	80,4	83,8	77,7	76,0	80,0
Pressione	67,7	61,7	60,5	65,5	72,9	68,4	74,8	73,8	56,2	70,7	59,3	77,9	57,6	65,0	69,3	67,5	73,5	73,1	70,0	75,0
Purezza	40,7	33,4	40,1	39,2	43,0	31,9	41,8	48,9	40,1	42,1	37,2	44,7	35,4	46,1	40,7	39,2	47,9	39,9	43,2	41,5
Media (Acqua: infrastruttura)	60,9	54,6	57,4	60,7	64,8	57,5	65,9	67,8	52,1	64,3	54,3	68,4	51,5	61,4	61,3	62,4	68,4	63,6	63,1	65,5
Sapore	52,7	41,8	48,0	58,3	58,9	44,6	52,8	58,5	47,0	54,4	42,5	56,7	46,5	57,6	56,6	57,4	59,8	52,4	58,8	56,0
Odore	53,4	44,8	45,8	58,3	57,9	49,2	54,5	58,5	48,9	54,9	44,1	50,2	48,7	60,6	54,8	58,9	59,8	56,0	58,0	57,0
Media (Acqua: qualità intrinseca)	53,1	43,3	46,9	58,3	58,4	46,9	53,7	58,5	48,0	54,7	43,3	53,5	47,6	59,1	55,7	58,2	59,8	54,2	58,4	56,5
percentuali di risposte sufficienti (3)																				
Quantità	19,1	21,4	22,6	17,9	18,2	22,5	15,7	13,1	28,7	14,9	25,9	12,9	25,2	18,6	18,6	15,3	11,1	16,6	18,8	15,0
Pressione	20,6	19,4	26,0	20,2	19,9	21,0	16,2	17,0	27,2	17,9	28,1	14,7	24,3	20,8	18,1	21,5	15,4	18,1	20,8	18,0
Purezza	25,9	24,4	25,4	11,9	30,1	31,5	28,3	22,7	25,0	25,6	25,1	24,0	27,4	29,0	28,5	23,9	20,5	24,9	26,0	21,5
Media (Acqua: infrastruttura)	21,9	21,7	24,7	16,7	22,7	25,0	20,1	17,6	27,0	19,5	26,4	17,2	25,6	22,8	21,7	20,2	15,7	19,9	21,9	18,2
Sapore	24,6	25,4	24,3	20,2	23,2	31,2	31,9	22,7	25,7	21,0	25,9	26,3	27,9	24,9	22,2	22,0	14,5	26,4	20,4	22,0
Odore	26,7	30,8	30,5	20,2	27,2	29,7	34,0	19,3	27,2	24,1	29,7	31,8	30,5	22,7	23,5	22,5	18,8	26,9	25,6	23,0
Media (Acqua: qualità intrinseca)	25,7	28,1	27,4	20,2	25,2	30,5	33,0	21,0	26,5	22,6	27,8	29,1	29,2	23,8	22,9	22,3	16,7	26,7	23,0	22,5
percentuali di risposte meno che sufficienti (1+2)																				
Quantità	3,8	6,5	4,0	3,6	2,3	4,0	2,6	1,7	7,3	1,5	4,2	1,8	8,9	5,2	2,8	1,9	3,5	5,2	1,2	3,0
Pressione	7,7	15,0	11,9	6,0	5,0	7,6	6,3	2,8	10,7	5,6	6,8	3,7	13,2	12,6	7,3	6,2	7,7	7,8	4,4	4,5
Purezza	13,2	19,9	11,3	14,3	12,6	18,4	14,1	7,3	16,6	11,2	16,8	7,4	15,5	12,6	9,9	10,5	7,7	13,5	11,6	13,5
Media (Acqua: infrastruttura)	8,2	13,8	9,1	8,0	6,6	10,0	7,7	3,9	11,5	6,1	9,3	4,3	12,5	10,1	6,7	6,2	6,3	8,8	5,7	7,0
Sapore	15,6	22,9	18,1	10,7	14,5	18,8	9,4	10,8	18,4	16,9	20,1	8,8	18,1	13,1	13,1	15,3	12,9	15,6	16,0	17,5
Odore	11,0	10,5	12,4	11,9	9,3	13,7	7,4	9,1	13,6	10,8	12,1	6,4	12,0	9,7	13,1	11,5	11,2	11,4	9,6	12,5
Media (Acqua: qualità intrinseca)	13,3	16,7	15,3	11,3	11,9	16,3	8,4	10,0	16,0	13,9	16,1	7,6	15,1	11,4	13,1	13,4	12,1	13,5	12,8	15,0
Non so/non indica																				
Quantità	2,8	3,5	1,7	1,2	1,0	1,4	0,5	4,6	4,1	3,6	3,4	2,7	4,4	2,9	5,0	2,4	1,7	0,5	4,0	2,0
Pressione	4,0	4,0	1,7	8,4	2,4	2,9	2,6	6,2	5,8	5,6	5,7	3,7	4,9	1,5	5,4	4,8	3,4	1,0	4,8	2,5
Purezza	20,3	22,4	23,1	34,6	14,2	18,2	15,7	21,1	18,3	21,0	20,9	23,9	21,7	12,3	20,9	26,3	23,9	21,8	19,2	23,5
Media (Acqua: infrastruttura)	9,0	10,0	8,8	14,7	5,9	7,5	6,3	10,6	9,4	10,1	10,0	10,1	10,3	5,6	10,4	11,2	9,7	7,8	9,3	9,3
Sapore	7,1	10,0	9,6	10,7	3,3	5,4	5,8	7,9	8,8	7,7	11,4	8,3	7,5	4,5	8,1	5,3	12,9	5,7	4,8	4,5
Odore	9,0	13,9	11,3	9,5	5,6	7,2	4,2	13,1	10,3	10,2	14,1	11,6	8,9	7,1	8,6	7,1	10,3	5,7	6,8	7,5
Media (Acqua: qualità intrinseca)	8,1	12,0	10,5	10,1	4,5	6,3	5,0	10,5	9,6	9,0	12,8	10,0	8,2	5,8	8,4	6,2	11,6	5,7	5,8	6,0
Voto medio																				
Media (Acqua: infrastruttura)	3,7	3,5	3,7	3,7	3,8	3,6	3,8	3,9	3,6	3,8	3,6	4,0	3,5	3,7	3,7	3,8	3,9	3,7	3,7	3,8
Media (Acqua: qualità intrinseca)	3,5	3,3	3,4	3,6	3,6	3,4	3,6	3,6	3,4	3,5	3,3	3,6	3,4	3,6	3,5	3,5	3,7	3,5	3,6	3,5

Fonte: Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma, 2003.

⁹ La rete acquedottistica di Roma è composta dal sistema acquedottistico Peschiera Capore, dall'acquedotto Marcio, dal Nuovo Vergine, dall'Appio Alessandrino e dal Lago di Bracciano.



rizzato la valle dell'Aniene, dove sono ubicate le sue sorgenti, e dalla realizzazione in tempi ormai lontani delle opere di captazione.

I cittadini maggiormente soddisfatti delle caratteristiche qualitative dell'acqua risultano essere quelli residenti nei Municipi XVII, VII, e IV, dove la percentuale di risposte più che sufficienti risulta essere, in media, superiore al 62% delle risposte complessive. In questi municipi, così come del resto in tutti i municipi romani, si può osservare che la percezione degli aspetti infrastrutturali del servizio (quantità/pressione/purezza) risulta sempre superiore alla percezione degli aspetti legati alla qualità intrinseca dell'acqua (sapore/odore). Entrambi questi aspetti sono valutati in modo migliore nel XVII Municipio dove ottengono risposte superiori alla sufficienza, rispettivamente, nel 68% e nel 65% dei casi.

Con riguardo ai giudizi inferiori alla sufficienza, l'analisi territoriale delle risposte mostra che i Municipi I, X e V presentano percentuali significativamente più elevate di cittadini insoddisfatti, che raggiungono il massimo del 23% nel I Municipio.

È opportuno infine segnalare che circa il 20% del campione non si ritiene in grado di esprimere un

proprio parere in merito alla purezza dell'acqua (Tav. 7.9).

Questo ultimo dato potrebbe essere spiegato: dalla non conoscenza delle caratteristiche bio-chimiche dell'acqua erogata; dall'elevata confusione su che cosa debba intendersi per purezza dell'acqua¹⁰ e, infine, dalla fiducia nella normativa nazionale che disciplina l'erogazione di acque potabili secondo modalità conformi a determinati requisiti tecnico-sanitari.

Dai risultati dell'analisi è possibile infine notare che nell'ultimo anno la qualità del servizio idrico è stata percepita come migliorata da circa il 13% del campione, invariata da oltre il 75% e che solo l'1,5% di questo lamenta un netto o lieve peggioramento (Tav. 7.10).

Questi dati trovano parziale conferma in quelli della *Seconda indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali* effettuata nel 2001, in quanto, se per la quantità e il sapore dell'acqua i valori sono superiori a quelli passati (i quali erano rispettivamente 92,0% e 75,0%), il giudizio medio complessivo, anche se di un solo punto percentuale, risulta essere inferiore.

Tav. 7.10 Andamento nel tempo della qualità complessiva del servizio idrico (valori percentuali)

municipi	Tutti i municipi	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX
Valutazione																				
Molto migliorata (5)	1,3	0,0	0,6	0,0	2,0	1,1	4,2	1,7	1,5	0,5	0,4	0,9	2,7	2,2	1,4	0,0	0,0	0,0	2,0	2,0
Abbastanza migliorata (4)	12,0	10,0	11,3	17,9	12,3	13,8	9,9	17,6	8,8	12,3	15,2	8,3	15,9	11,2	10,4	10,5	12,8	11,9	12,0	9,5
In miglioramento (5+4)	13,3	10,0	11,9	17,9	14,3	14,9	14,1	19,3	10,3	12,8	15,6	9,2	18,6	13,4	11,8	10,5	12,8	11,9	14,0	11,5
Rimasta uguale (3)	75,2	77,1	75,7	72,6	78,1	73,9	78,0	66,5	76,5	74,9	73,4	77,4	63,7	74,7	73,8	80,4	75,2	78,2	76,4	81,0
Peggiorata (2)	1,1	2,0	1,1	0,0	1,0	0,7	1,0	0,6	2,6	0,0	0,4	0,9	3,1	1,9	0,9	0,0	0,0	2,1	0,8	0,5
Molto peggiorata (1)	0,4	0,5	0,0	1,2	0,0	0,4	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	2,2	0,4	0,0	0,5	0,0	0,5	0,4	0,5
In peggioramento (2+1)	1,5	2,5	1,1	1,2	1,0	1,1	1,0	0,6	3,7	0,0	0,4	0,9	5,3	2,3	0,9	0,5	0,0	2,6	1,2	1,0
Non sa o non indica	10,0	10,5	11,3	8,3	6,6	10,1	6,8	13,6	9,6	12,3	10,6	12,5	12,4	9,6	13,6	8,6	12,0	7,2	8,4	6,5
Voto medio	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1	3,2	3,2	3,1	3,2	3,1	3,1	3,1	3,2	3,1	3,2	3,1

Fonte: Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma, 2003.

¹⁰ Tale confusione può in parte essere dimostrata dall'elevato indice di correlazione (i.c. =0,7) presente tra le risposte riguardanti il sapore e la purezza dell'acqua

