

7. Servizio idrico integrato

7.1 Evoluzione del quadro normativo

Diversamente dal caso di altri servizi pubblici locali, il settore idrico presenta numerose caratteristiche che rendono particolarmente difficile prefigurare forme realmente competitive nella sua gestione. Caratteristiche che si riferiscono a fattori di diversa natura:

- economica e finanziaria: i servizi idrici rappresentano un classico caso di monopolio naturale, caratterizzato da indivisibilità ed economie di scala, ma anche dalla consistente dimensione e lunga durata degli investimenti necessari;
- ambientale: la scarsità, sia pure relativa, del bene acqua, pone problemi di impatto ambientale e sostenibilità d'uso della risorsa;
- tecnica: l'erogazione del servizio richiede, per ciascuna area, particolari accorgimenti dal punto di vista impiantistico e infrastrutturale, soprattutto in ragione delle peculiarità orografiche del territorio servito;
- distributiva: la fornitura di un bene primario viene percepita come bene comune da una larga parte della popolazione e, in quanto tale, non suscettibile di sfruttamento in una logica privata di mercato.

Più in generale, il consumo della risorsa idrica può generare rilevanti esternalità, sia positive (miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie, qualità dei cibi, cura della persona e così via.), che negative (impoverimento della falda, conseguenze dell'inquinamento, ecc.), assumendo anche per questa ragione caratteristiche di "bene meritorio". Tali elementi, come anche il forte coinvolgimento degli enti locali nella gestione del servizio, hanno contribuito

ad ostacolare l'attuazione del percorso di riforma immaginato dalla Legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Legge Galli).

Non si tratta tuttavia di una specificità tutta italiana. In Europa lo sviluppo del settore idrico ha infatti seguito un percorso diverso dagli altri servizi, per i quali si è registrata una certa apertura verso forme di competizione (nel mercato o per il mercato) peraltro con forti differenze tra le diverse realtà nazionali, caratterizzate da una molteplicità di forme organizzative e un diverso grado di coinvolgimento dei soggetti privati.

Con la Legge Galli, ora assorbita dal Decreto Legislativo 5 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", è stato attribuito ai Comuni e alle Province, organizzati in Autorità d'ambito territoriale ottimale (di seguito, AATO), il compito di riorganizzare i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione in un servizio idrico integrato (di seguito, SII). Le Regioni provvedono a definire, nello specifico: i confini di ciascun ambito territoriale (di seguito, ATO); le forme istituzionali di cooperazione fra gli enti locali appartenenti al medesimo ATO (convenzione o consorzio); la convenzione-tipo e relativi disciplinari, che regolano i rapporti fra ATO e soggetto gestore affidatario di SII.

Guardando al panorama nazionale, ad oggi tutte le Regioni hanno emanato la relativa legge di recepimento, con la sola eccezione del Trentino Alto Adige che non ha legiferato per gli effetti della sentenza del 7 dicembre 1994, n. 412 della Corte Costituzionale¹. La delimitazione degli ATO non

¹ La sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2, 3, 4 e 5 della Legge 36/94, ritenendoli lesivi della sfera di autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

sembra tuttavia aver trovato ancora una configurazione stabile e le soluzioni adottate appaiono fortemente differenziate e solo in parte coerenti con i criteri guida offerti dalla normativa, in un primo momento rappresentati dal *“rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui”*.

La Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008) ha imposto la ridefinizione degli ATO entro il 1 luglio 2008 (art. 2, comma 38), prevedendo tuttavia il mantenimento dell'attuale delimitazione nei casi in cui le AATO abbiano già disposto l'affidamento del servizio. I nuovi ambiti, se non già coincidenti con i confini provinciali, dovranno tener conto del criterio della *“valutazione prioritaria dei territori provinciali”*, al fine di attribuire alle Province le relative funzioni².

Sempre il D.Lgs. 152/06 ha poi stabilito, all'articolo 153, che *“le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare”*. Sul punto è intervenuta a far chiarezza la Corte Costituzionale con Sentenza del 24 luglio 2009, n. 246 dichiarando la non retroattività della gratuità della concessione rispetto agli affidamenti già in essere e stabilendo che la norma in questione fa riferimento, per la sua applicazione *“al contenuto della convenzione e del disciplinare di affidamento al gestore del servizio idrico integrato e, dunque, si applica alle concessioni nuove o rinnovate e non a quelle già in essere; si applica cioè ai soli «nuovi*

affidamenti», regolati dal comma 2 dell'art. 172”.

Inoltre, non sempre le Regioni hanno individuato un unico gestore per ambito, non solo perché spesso il passaggio al gestore unico è stato preceduto da una fase transitoria di coesistenza di più gestori, ma anche perché in alcuni casi il servizio è ancora offerto da più soggetti affidatari. Anche la forma di cooperazione fra comuni varia da regione a regione: in alcuni si è scelta la forma di consorzio, in altri si è preferita la convenzione fra enti, affidando di solito alla Provincia il ruolo di coordinamento, in altri ancora è stata lasciata aperta la scelta fra le due forme.

Data la complessità della materia e le necessità di continuo monitoraggio del servizio erogato, alcune Regioni hanno istituito osservatori od autorità amministrative regionali con un ruolo di coordinamento e raccolta dati³.

Il termine del 1 luglio 2008 fissato dal legislatore, privo di carattere perentorio, è stato largamente disatteso e sono poche, ad oggi, le Regioni che hanno adottato i necessari provvedimenti. Recentemente, la Legge 24 giugno 2009, n. 77⁴ ha soppresso il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (Co.Vi.R.I.), attribuendo le sue funzioni alla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche (ora composta da 5 membri rispetto ai 7 del precedente Comitato), e sopprimendo con il medesimo provvedimento anche l'Osservatorio dei servizi idrici. Alla Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche è stato affidato il compito di redigere il programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli im-

² Qualora il territorio pertinente all'ATO abbia già dimensioni più ampie, bisognerà provvedere alla formazione di appositi accordi tra le Province interessate e la Regione; in alternativa, e a discrezione delle Regioni, le medesime funzioni possono essere attribuite alle forme associative di comuni di cui agli articoli 30 e seguenti del D.Lgs. 267/00, composte da sindaci o loro delegati che devono parteciparvi senza percepire alcun compenso, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere.

³ Come nel caso del Piemonte con l'Osservatorio regionale dei servizi idrici, la Lombardia con l'Osservatorio dei servizi di pubblica utilità, l'Emilia Romagna con l'Autorità Regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani, il Lazio con il Garante del servizio idrico integrato, la Sicilia con l'Agenzia regionale per i rifiuti e le acque, il Friuli V. Giulia con l'Autorità regionale per la vigilanza sui servizi idrici, non ancora istituita.

⁴ Legge 24 giugno 2009, n. 77 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile. (09G0088)”.

pianti per la gestione dei servizi idrici.

Nel mese di ottobre 2009, il Ministro dell'Ambiente ha inoltre firmato il decreto di attuazione del decreto legge "Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente" convertito dalla Legge 27 febbraio 2009, n. 13. Con tale provvedimento vengono stabiliti i criteri per la restituzione delle somme indebitamente versate dagli utenti per il canone di depurazione delle acque nonostante la mancanza degli impianti di depurazione o la loro inattività temporanea. I rimborsi sono posti a carico dei gestori del servizio, che saranno anche tenuti a rendere disponibili agli utenti i dati relativi alla effettiva erogazione del servizio di depurazione.

L'ultima osservazione sullo stato di avanzamento della riorganizzazione del servizio idrico avviata con la Legge Galli, mostra (Tav. 7.1) come siano ormai insediati 91 dei 93 ATO previsti dalle Leggi regionali, mentre solo in 69 casi, corrispondenti però a più dell'80% della popolazione italiana, è stato effettuato l'affidamento del SII⁵.

Come si può osservare dalla Tav. 7.2 a fronte di 69 ATO che hanno affidato il servizio, sono stati individuati 114 soggetti gestori, confermando il persistere di una tendenza alla frammentazione dell'offerta soprattutto in alcune realtà del Nord come Piemonte, Lombardia, Veneto e Emilia Romagna.

Tav. 7.1 Stato di attuazione della L. 36/94 in Italia

ATO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Previsti	89	91	91	91	91	91	92	93
Insediati	74	84	87	87	87	88	91	91

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Co.Vi.R.I., *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, 2009.

⁵ Per un'analisi generale dello stato di attuazione della Legge Galli: Co.Vi.R.I., *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, 2009.

Tav. 7.2 Ambiti territoriali ottimali nelle regioni italiane (2008)

Regioni	ATO previsti	ATO con affidamento effettuato		Popolazione media per ATO	ATO previsti per n. di Province	N. di gestori per ATO con affidamento effettuato
		Totale	N. di gestori			
Piemonte	6	6	28	733.544	0,8	4,7
Valle d'Aosta	1	-	-	125.979	1,0	nessun gestore
Lombardia	13	7	12	741.724	1,1	1,7
Veneto	8	7	12	604.043	1,1	1,7
Friuli Venezia G.	4	1	1	305.515	1,0	1,0
Friuli Venezia G. e Veneto*	1	-	-	-	nessun gestore	nessun gestore
Liguria	4	2	5	402.456	1,0	2,5
Emilia Romagna	9	9	16	475.089	1,0	1,8
Toscana	6	6	6	612.841	0,6	1,0
Umbria***	4	3	3	221.113	2,0	1,0
Marche	5	4	6	310.613	1,0	1,5
Lazio	5	4	4	1.112.203	1,0	1,0
Abruzzo	4	6	6	330.997	1,0	1,0
Molise	1	-	-	320.838	0,5	nessun gestore
Campania**	5	2	2	1.162.278	1,0	1,0
Puglia	1	1	1	4.076.546	0,2	1,0
Basilicata	1	1	1	591.001	0,5	1,0
Calabria	5	3	4	401.541	1,0	1,3
Sicilia	9	6	6	558.854	1,0	1,0
Sardegna	1	1	1	1.665.617	0,1	1,0
Italia	93	69	114	630.237	0,9	1,7

(*) La Regione Friuli-Venezia Giulia con Legge regionale del 23 giugno 2005, n. 13, e la Regione Veneto, con delibera della Giunta regionale 21 marzo 2000, n. 1067, hanno previsto la costituzione di un ATO interregionale.

(**) Con Legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1, la Regione Campania ha modificato il numero degli ATO portandoli da 4 a 5.

(***) La Legge regionale 9 luglio 2007, n. 23 ha previsto, agli articoli da 17 a 22, l'istituzione degli ATI in materia di sanità, politiche sociali, gestione dei rifiuti, ciclo idrico integrato, turismo. Nel settore idrico, l'ATI n. 1 e l'ATI n. 2, il cui territorio è equivalente a quello dell'Ambito 1 di cui alla Legge regionale del 5 dicembre 1997, n. 43, gestiscono unitariamente i contratti di affidamento del servizio idrico.

Nota: Per le province autonome di Bolzano e Trento la Corte Costituzionale, con sentenza 7 dicembre 1994, n. 412, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8 (Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato) commi 1, 2, 3, 4 e 5 della Legge 36/94, per la parte in cui si estende alle due province autonome.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Co. Vi.R.I., *Rapporto sullo stato dei servizi idrici*, 2009.

L'osservazione delle ultime tre colonne della Tav. 7.2 conferma che nella maggior parte delle Regioni (10) la suddivisione in ATO ha osservato la ripartizione provinciale, mentre solo in Umbria il numero di ATO è doppio rispetto a quello delle province; solo in 5 casi si è poi preferito istituire ATO di ampiezza regionale. La popolazione media è di poco superiore al mezzo milione di abitanti con le significative eccezioni di Lazio, Campania, Puglia e Sardegna (questi ultimi ATO a dimensione regionale), in cui la popolazione per ATO supera il milione di

abitanti. L'ultima colonna mostra infine come sembra largamente disatteso il principio della "unicità della gestione" (articolo 147 del D.Lgs. 152/06).

Per quanto riguarda la città di Roma e in particolare l'ATO Lazio Centrale – Roma n. 2 di appartenenza (di seguito, ATO 2), è più utile un raffronto diretto con gli ATO di cui fanno parte i comuni italiani di maggiori dimensioni (Tav. 7.3).

Nella Tav. 7.4 si riporta il quadro riepilogativo degli affidamenti effettuati e dei soggetti gestori operativi nel Lazio.

Tav. 7.3 Caratteristiche degli ATO nelle città con oltre 300 mila abitanti (2008)

Città	Forma associativa	Superficie (kmq)	Gestore SII	Modalità di affidamento
Bari ATO unico	Consorzio	19.363	Aqp S.p.A.	Diretto ex D.Lgs. 141/99
Bologna ATO 5	Convenzione	3.705	Hera S.p.A.	A società mista quotata in borsa ex art. 113 comma 15-bis
Genova ATO GE	Convenzione	1.840	Iride Acqua Gas S.p.A.	A società mista quotata in borsa ex art. 113 comma 15-bis
Firenze ATO 3	Consorzio	3.960	Publiacqua S.p.A.	A società a capitale misto pubblico privato con socio privato scelto tramite gara con procedure a evidenza pubblica ex art. 113 comma 5 lett. b)
Milano ATO CdM	Consorzio	182	MM S.p.A.	<i>In house</i> a società a capitale interamente pubblico
Napoli ATO 2	Consorzio	3.163	-	Non effettuato
Palermo ATO 1	Convenzione	4.989	Acque Potabili Siciliane S.p.A.	A società di capitali individuate tramite gara con procedure a evidenza pubblica ex art. 113 comma 5 lett. a)
Roma ATO 2	Convenzione	5.109	Acea S.p.A. tramite il gestore Acea ATO 2 S.p.A.	A società mista quotata in borsa ex art. 113 comma 15-bis
Torino ATO 3	Convenzione	6.707	Smat S.p.A.	<i>In house</i> a società a capitale interamente pubblico

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2009.

Tav. 7.4 I gestori del servizio idrico integrato nel Lazio in applicazione della L. 36/94

ATO	Gestore SII	Caratteristiche del gestore	Durata della convenzione (anni)	Decorrenza dell'inizio affidamento	N. di Comuni	Modalità di affidamento
ATO 1 Viterbo	Talete S.p.A.	Capitale pubblico 100%	30	luglio 2006	61	<i>In house</i> a società a capitale pubblico
ATO 2 Roma	Acea S.p.A. tramite il gestore Acea ATO 2 S.p.A.	Capitale misto a prevalenza pubblico	30	gennaio 2003	112	A società mista quotata in borsa ex art. 113 comma 15-bis
ATO 3* Rieti	-	-	-	-	-	-
ATO 4 Latina	Acqua Latina S.p.A.	Capitale misto a prevalenza pubblico	30	agosto 2002	38	A società a capitale misto con socio privato scelto tramite gara a evidenza pubblica ex art. 113 comma 5 lett. b)
ATO 5 Frosinone	Acea ATO 5 S.p.A.	Capitale privato 100%	30	ottobre 2003	86	A società di capitali individuate tramite gara a evidenza pubblica ex art. 113 comma 5 lett. a)

(*) Ad oggi il servizio idrico integrato nell'ATO 3 Rieti non è affidato ad un gestore unico.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Garante regionale del servizio idrico integrato nella Regione Lazio, Rapporto semestrale sulla gestione del servizio idrico integrato nella Regione Lazio, Il semestre 2007.

In termini effettivi, nella Regione Lazio non tutti gli obiettivi della riforma Galli, ora sostituita dal D.Lgs. 152/06, sono stati conseguiti. Si sottolinea in particolare il persistere di una pluralità di tariffe all'interno dello stesso ATO⁶. Per l'ATO 2, il 5 dicembre 2008, la Conferenza dei Sindaci ha approvato la nuova tariffa media per gli anni 2009/10/11 e ha deliberato di approvare, nella prossima riunione, l'adozione di una articolazione tariffaria unica per tutto l'ATO 2, garantendo comunque all'ente gestore i ricavi riconosciuti nel periodo 2009-2011 (vincolo dell'isoricavo). A tal fine, congiuntamente con la

Segreteria Tecnica Operativa dell'Autorità dell'ATO 2 (STO), è in corso una fase di progettazione e simulazione della nuova articolazione tariffaria unica per tutto l'ATO.

In merito alla tutela degli utenti, operano le Consulte degli Utenti e Consumatori (di seguito, OTUC); attualmente gli OTUC sono attivi nelle province di Frosinone, Latina, Roma⁷ e Viterbo. Non è stata invece data attuazione alla costituzione del previsto Osservatorio regionale che avrebbe dovuto svolgere funzioni di supporto alle attività del Garante.

7.2 Analisi della domanda e obiettivi sociali dei servizi

Limitando l'osservazione alla domanda d'acqua per uso civile, secondo l'Istat⁸ nel 2008 Roma si posiziona al primo posto per consumo idrico pro capite

tra i maggiori capoluoghi di provincia italiani (86,5 m³ per abitante), pur registrando un positiva riduzione dei consumi negli ultimi anni (Tav. 7.5).

Tav. 7.5 Consumo di acqua per uso domestico nelle città italiane con oltre 300 mila abitanti - Anni 2005-2008 (m³ per abitante)

Città	2005	2006	2007	2008	Variaz. % 2005-08
Torino	87,0	88,8	82,6	81,5	-6,3
Milano	81,3	82,2	81,6	78,2	-3,7
Genova	71,1	73,0	71,9	68,9	-3,1
Bologna	67,6	65,1	64,6	62,9	-7,0
Firenze	55,3	54,1	54,6	54,6	-1,3
Roma	92,3	89,6	87,0	86,5	-6,2
Napoli	74,2	75,8	63,9	61,9	-16,5
Bari	58,1	57,6	57,7	56,2	-3,2
Palermo	61,1	61,7	59,6	58,8	-3,7
Italia	72,0	72,0	69,3	67,7	-5,9

Nota: alcuni valori dell'indicatore sono stati stimati. I consumi si riferiscono all'acqua fatturata.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, *Dati ambientali nelle città, 2009*.

⁶ Solo nell'ATO di Latina ed in quello di Frosinone il gestore applica una tariffa unica di ambito, mentre nel caso dell'ATO 1, l'approvazione dello schema di Protocollo d'Intesa con la Regione Lazio ha imposto l'adozione di una tariffa unica a meno che il Comune non dimostri la copertura integrale dei costi operativi del SII.

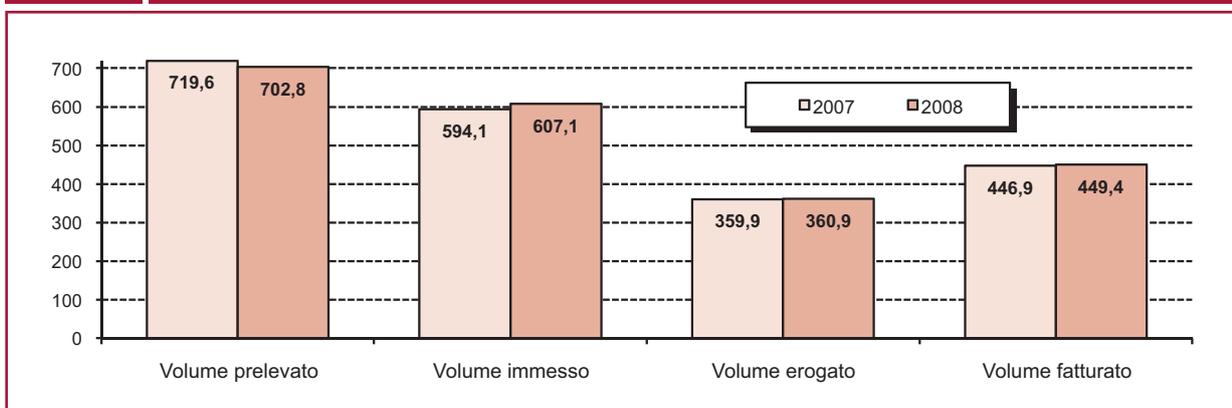
⁷ La Giunta provinciale di Roma con deliberazione del 3 ottobre 2007 ha istituito l'OTUC, la cui attivazione si è avuta nel 2009.

⁸ Istat, *Dati ambientali nelle città, 2009*.

Il sistema idrico romano è caratterizzato da poche fonti di approvvigionamento, sebbene di elevata qualità, e con una portata che risente in maniera modesta delle oscillazioni stagionali; le tre fonti (a cui si aggiunge la riserva del lago di Bracciano) garantiscono complessivamente una portata di 17 m³/s, di cui circa 15 m³/s afferenti al sistema idrico romano e 2 m³/s derivati per gli altri comuni. L'alimentazione dei comuni fuori Roma, in larga parte garantita da pozzi, risulta più sensibile alle variazioni stagionali e comporta un maggiore sforzo di tutela e monitoraggio che ha spinto il gestore a procedere ad un graduale abbandono di tale modalità di captazione.

Secondo le stime contenute nel Bilancio di Sostenibilità di Acea S.p.A., fino ad oggi il volume erogato si è mantenuto nei limiti del valore di 455 milioni di m³/annui previsto in sede di pianificazione, anche se i volumi immessi superano questo limite. Per altro, negli ultimi anni, lo sviluppo demografico dei comuni appartenenti all'ATO 2, l'urgenza delle richieste di fornitura dei servizi per le nuove utenze abitative, il verificarsi di fenomeni di scarsità d'acqua o di non conformità della stessa ai parametri di legge, hanno rivelato situazioni di criticità, richiedendo attività di pianificazione e realizzazione di interventi sulle opere esistenti o di nuove opere acquedottistiche fognarie e depurative.

Fig. 7.1

Disponibilità e utilizzo della risorsa idrica nell'ATO 2 (mln m³)

Nota: il volume fatturato è maggiore dell'erogato per via del "minimo impegnato"

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati da Bilancio di Sostenibilità Acea S.p.A., anni 2007-2008 e dati Acea Ato 2 S.p.A. 2007-2008.

Tav. 7.6 Volumi, popolazione e indici di servizio ATO 2 e rete storica di Roma e Fiumicino

Territorio	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Volumi immessi (mln m³ annui)						
Roma e Fiumicino	480,0	477,5	478,1	479,8	482,7	482,9
Totale ATO 2	-	511,2	528,7	568,3	594,1	607,3
Volumi erogati (mln m³ annui)						
Roma e Fiumicino	313,8	312,0	309,0	310,0	312,0	309,4
Totale ATO 2	-	322,7	328,7	349,5	359,9	360,9
Popolazione servita dall'acquedotto (residenti e n. comuni)						
Roma e Fiumicino	2.737.112	2.739.438	2.754.912	2.751.487	2.766.748	2.782.391
Totale ATO 2	2.945.004	3.009.491	3.100.943	3.363.951	3.574.883	3.642.001
Comuni ATO	7	14	27	53	71	73
Popolazione servita da fognatura e depurazione (residenti e n. comuni)						
Roma e Fiumicino	2.737.112	2.739.438	2.754.912	2.751.487	2.766.748	2.782.391
Totale ATO 2	2.945.004	3.009.491	3.100.943	3.397.850	3.623.205	3.693.777
Comuni ATO	7	14	27	52	73	75
Volume immesso / Popolazione servita dall'acquedotto (m³ per abitante)						
Roma e Fiumicino	175,4	174,3	173,5	174,4	174,5	173,6
Totale ATO 2	-	169,9	170,5	168,9	166,2	166,7
Volume erogato / Popolazione servita dall'acquedotto (m³ per abitante)						
Roma e Fiumicino	114,6	113,9	112,2	112,7	112,8	111,2
Totale ATO 2	-	107,2	106,0	103,9	100,7	99,1

Nota: la popolazione è calcolata annualmente in base ai dati Istat relativi ai Comuni presi in carico.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati da Bilancio di Sostenibilità Acea S.p.A., anni 2003-2006 e dati Acea Ato 2 S.p.A. 2007-2008.

Come si vede (Tav. 7.6), alla modesta crescita dei volumi immessi registrata nell'ultimo biennio nella rete storica di Roma e Fiumicino, si è accompagnata una lieve diminuzione di quelli erogati; risultano invece crescenti sia i volumi immessi che quelli erogati a livello di ATO 2, in relazione alle nuove acquisizioni. Una modesta diminuzione si registra anche in termini di rapporto tra volumi immessi e popolazione servita (salvo il lieve aumento per l'ATO), come pure in termini di volumi erogati sulla popolazione servita.

Generalmente le aziende calcolano le perdite⁹ per

differenza fra acqua immessa in rete (misurata) e acqua erogata (spesso calcolata in base alle fatturazioni), seguendo i criteri definiti in tal senso dal Decreto Ministeriale n. 99 dell'8 gennaio 1997¹⁰. Per quanto riguarda Acea Ato 2 S.p.A., le perdite globali e le perdite reali vengono poi stimate in base a parametri convenzionalmente predefiniti per le varie voci. In particolare, le perdite globali si desumono sottraendo dalla differenza tra immesso e fatturato gli usi autorizzati e non contabilizzati (come le fontane e le fontanelle, stimati pari all'1,5% dell'acqua erogata) e le manutenzioni e i lavaggi (stimati pari all'1,5% dell'acqua immessa in rete)¹¹. Le perdite

⁹ In prima approssimazione, con l'espressione perdite d'acqua si indica quel volume d'acqua che viene prelevato da un corpo idrico ma che non viene effettivamente impiegato o viene utilizzato per scopi diversi da quelli prefissi al momento del prelievo. Bisogna tener presente che alle perdite effettive si aggiungono le perdite apparenti, in genere non trascurabili, costituite dall'acqua fornita ma non misurata o per mancanza di contatori o in conseguenza di allacci abusivi.

¹⁰ Tale decreto ha come principale obiettivo quello di razionalizzare il bilancio idrico di rete, fornendo indicazioni su come ottimizzare la procedura di bilancio delle perdite tramite la distrettualizzazione e la settorializzazione dei sistemi acquedottistici. Il decreto elenca inoltre le principali strategie di riduzione e gestione delle perdite, obbligando alla definizione di tutti i dati necessari al bilancio idrico e alla valutazione di una serie di indici prestazionali.

¹¹ Per il 2008 la stima degli usi autorizzati e non contabilizzati, come anche le manutenzioni e i lavaggi, sono state portate da Acea entrambe al 2%.

reali sono infine stimate sottraendo alle perdite globali i disservizi (fissati convenzionalmente a 3 milioni di m³ all'anno), le frodi (pari all'1% dell'acqua erogata) e gli errori di misura (pari a ben il 10% dell'acqua erogata). Essendo queste ultime definite secondo criteri omogenei e condivisi, è possibile operare confronti tra diversi operatori.

Guardando alla rete storica (Tav. 7.7), si riscontra una leggera diminuzione delle perdite su volumi immessi nell'ultimo biennio, anche se i valori permangono più elevati rispetto a quelli che si riscontravano all'inizio del periodo considerato.

Analoga situazione si riscontra per l'intero ATO 2.

Come si vede nella Fig. 7.2, l'insieme dell'ATO 2 presenta un rapporto tra perdite reali su volumi immessi superiore rispetto alla rete storica, in quanto le reti dei Comuni, ai quali è stata estesa la gestione del servizio idrico integrato, ad oggi presentano gravi problemi dovuti all'obsolescenza ed al sotto-dimensionamento delle condotte idriche¹². E' inoltre utile introdurre un indicatore relativo che tenga conto dell'estensione della rete; guardando alle perdite per chilometro di rete, il loro andamento appare più stabile, con valori sempre inferiori nell'intero ATO 2 rispetto alla sola rete storica.

Tav. 7.7 Perdite globali e perdite reali per volumi immessi e km di rete

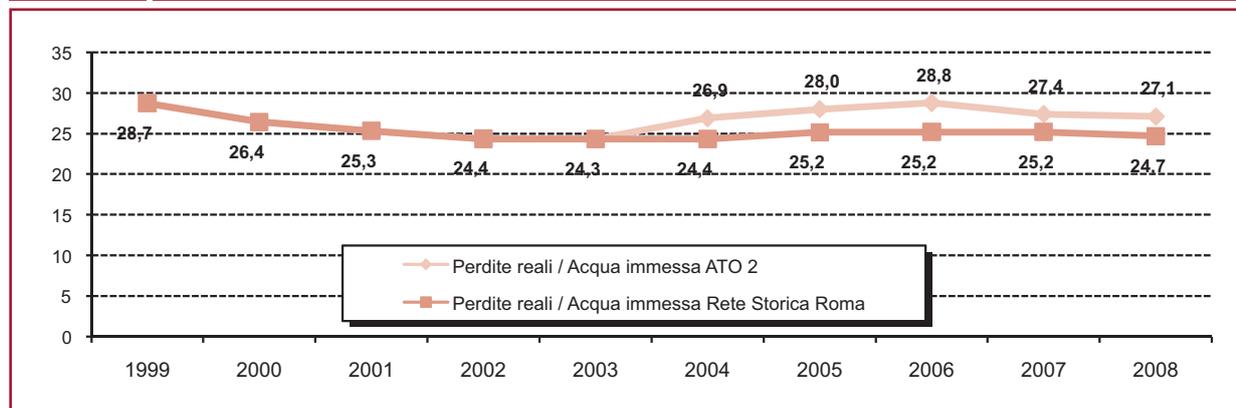
Tipologia di perdite	Perdite/volumi immessi (%)						Perdite/rete (mln m ³ / 1.000 km)					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Rete storica di Roma e Fiumicino												
Perdite globali	32,1	32,2	32,9	32,9	32,9	32,7	23,6	23,2	23,4	23,2	23,0	22,6
Perdite reali	24,3	24,4	25,1	25,2	25,2	24,7	17,9	17,6	17,9	17,7	17,6	17,1
ATO 2												
Perdite globali	32,1	34,4	35,4	36,1	36,9	36,8	20,8	22,8	22,5	21,7	21,7	22,0
Perdite reali	24,3	26,9	28,0	28,8	27,4	27,1	15,7	17,8	17,8	17,3	16,1	16,2

Nota: per il 2007 e 2008 Acea sembrerebbe aver modificato i criteri di calcolo delle perdite.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati da Bilancio di Sostenibilità Acea S.p.A., anni 2003-2008.

Fig. 7.2

Perdite su rete di distribuzione ATO 2



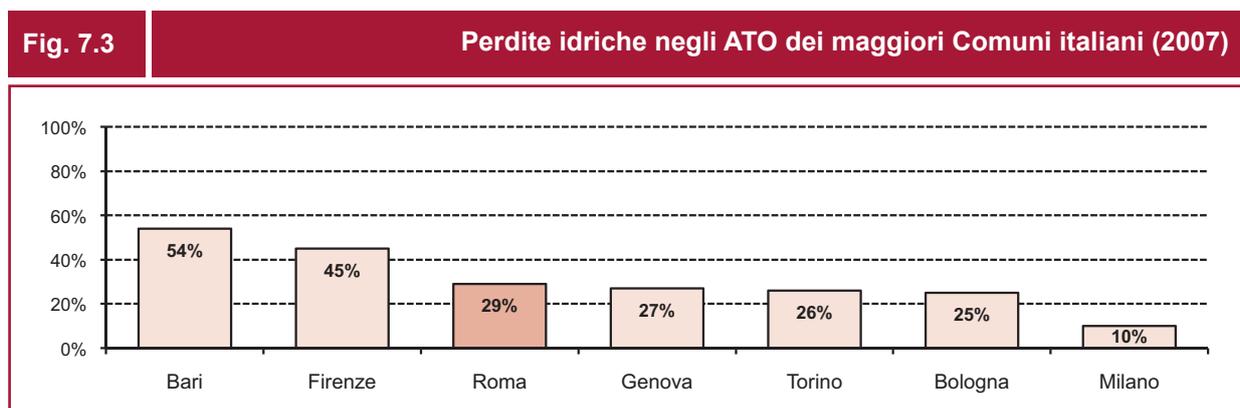
Nota: per il 2007 e 2008 Acea S.p.A. sembrerebbe aver modificato i criteri di calcolo delle perdite.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati da Bilancio di Sostenibilità Acea S.p.A., anni 2003-2008 e dati Acea S.p.A. anni 1999-2002.

¹² Per attenersi all'impegno di ridurre le dispersioni, viene svolta un'attività di ricerca perdite tramite il metodo del "district metering". Questo permette, tramite un modello matematico di simulazione, di effettuare un controllo attivo delle perdite.

Nel 2007, il Co.Vi.R.I. ha condotto presso i gestori del SII un'indagine volta a rilevare i dati sui volumi immessi, persi in distribuzione e contabilizzati e sugli investimenti finalizzati al contenimento delle perdite nell'ultimo triennio. I risultati dell'indagine (Fig. 7.3) hanno evidenziato valori di perdite, misurate come percentuale di acqua persa nelle reti di distribuzione sui volumi di acqua immessa nei si-

stemi di acquedotto, decisamente elevati. Per i grandi comuni qui considerati, la media è stata del 31,8%, con l'ATO 2 di Roma che registra un preoccupante 29%, inferiore solo ai livelli di Bari (ATO Unico Puglia) e dell'ATO cui appartiene Firenze. Decisamente fuori dalla media il dato registrato nell'ATO Città di Milano dove le perdite non superano il 10%.



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2009.

7.3 Organizzazione dei servizi e struttura dell'offerta

L'ATO 2 rappresenta uno dei cinque ATO costituiti ai sensi della LR Lazio 6/96 in cui rientra la gestione del servizio per il Comune di Roma¹³. A partire dal 1 gennaio 2003, in seguito alla firma della Convenzione di Gestione di durata trentennale avvenuta nell'agosto 2002, l'intero SII è gestito dal Gruppo Acea attraverso la società Acea Ato 2 S.p.A. L'AATO dell'ATO 2 è costituita dalla Conferenza dei Sindaci di tutti i comuni dell'ATO, coordinata dal Presidente della Provincia di Roma, a cui sono affidate tutte le funzioni di indirizzo, pianificazione, programmazione, controllo e tariffarie. All'interno dell'Autorità opera la STO, un organo tecnico di supporto in materia di controllo della qualità del servizio e di gestione e vigilanza sull'attuazione della Convenzione. Rispetto al tracciato delineato dalla Conferenza dei Sindaci, il percorso di acquisizione dei comuni incontra alcune difficoltà che, secondo le indicazioni del gestore, sono legate alla resistenza da parte di alcune amministrazioni locali a dare seguito agli accordi previsti per l'affidamento del servizio ad Acea Ato 2 e, in molti casi, alle problematiche sono relative allo stato degli impianti di depurazione e alle relative autorizzazioni di scarico. Secondo quanto comunicato da Acea Ato 2, nel corso del 2008 si è proceduto all'acquisizione del servizio idrico del Co-

mune di San Polo dei Cavalieri e del Comune di Cerveteri e del consorzio costituito tra i Comuni di Trevi nel Lazio, Piglio (ATO 5) e Altipiani di Arcinazzo (Co.R.Ec.Alt.) per la gestione del depuratore. In totale il numero dei Comuni presi in carico è pari a 76 equivalenti a 3.705.267 abitanti residenti; il solo servizio acquedotto è gestito in 73 Comuni (3.642.001 abitanti residenti), mentre il solo servizio di fognatura e depurazione è relativo a 75 Comuni (3.693.777 abitanti residenti); a ciò sono da aggiungere i sistemi acquedottistici dei Consorzi Simbrivio, ex Cassa per il Mezzogiorno, Doganella, nonché i Consorzi Nemi-Genzano e C.E.P.

Nel complesso il sistema di distribuzione idrica si serve di una rete acquedottistica che arriva nel 2008 a 10.163,8 km, mentre il servizio di fognatura si articola su un totale di circa 5.875 km di rete fognaria. A fine dicembre 2008 Acea Ato 2 S.p.A. gestiva un totale di 176 impianti di depurazione di cui 37 nel Comune di Roma (Tav. 7.8). Con riferimento alle modalità di smaltimento, è notevolmente diminuita la percentuale di fanghi smaltiti in discarica (80% nel 2007 e appena il 32% nel 2008) e, di contro, aumentata la porzione degli stessi smaltita diversamente e quindi riutilizzata.

Tav. 7.8 Dotazioni strutturali ATO 2

Dotazioni strutturali ATO 2	2007			2008		
	Roma e Fiumicino	Altri comuni	Totale ATO 2	Roma e Fiumicino	Altri comuni	Totale ATO 2
Lunghezza rete acquedotto (km)	6.886	2.801	9.687	6.971	3.193	10.164
Lunghezza rete fognatura (km)	3.850	1.805	5.655	3.990	1.885	5.875
Impianti di depurazione (n.)	39	135	174	37	139	176

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Ato 2 S.p.A.

Il confronto riportato nella Tav. 7.9, mostra come la percentuale della popolazione residente servita nei singoli comuni per gli anni 2004-2008 sia cresciuta in tutte le grandi città italiane. Per la città di Roma

la percentuale raggiunta nel 2008 si assesta al 97% rispetto all'87% della media dei grandi comuni, mentre più bassa e sostanzialmente stabile quella che si registra nei casi di Rieti e Latina.

¹³ I comuni dell'ATO, già nella Convenzione di Cooperazione (originariamente sottoscritta tra gli enti locali ricadenti nell'ATO 2 il 9 luglio 1997) scelsero di affidare la gestione del SII ad una società a prevalente capitale pubblico, individuando il futuro gestore in Acea, allora Azienda Speciale del Comune di Roma. Successivamente, con delibera del 26 novembre 1999, n. 1 la Conferenza dei Sindaci ha confermato Acea S.p.A. quale soggetto affidatario della gestione del SII nell'ATO 2 Lazio Centrale-Roma per il tramite di Acea Ato 2 S.p.A.

Tav. 7.9 Percentuale di popolazione residente servita da impianti di depurazione delle acque reflue urbane

Città	2004	2005	2006	2007	2008
Torino	100	100	100	100	100
Bologna	99	99	99	99	99
Milano	90	98	98	98	98
Bari	93	94	95	98	98
Roma	92	94	96	97	97
Napoli	90	90	90	90	90
Genova	80	80	80	80	80
Firenze	60	64	64	64	64
Palermo	25	25	31	35	35
Media grandi comuni	81	83	84	85	85
Viterbo	96	97	98	98	98
Rieti	87	87	87	87	87
Latina	85	85	85	85	85
Frosinone	86	93	100	100	100

Nota: Alcuni valori dell'indicatore sono stati stimati.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Dati ambientali nelle città, 2009.

Tra le diverse situazioni critiche che interessano il territorio dell'ATO 2 è di sicura rilevanza la presenza di scarichi di acque reflue privi di depurazione terminale o con depurazione insufficiente¹⁴. A tale scopo la Regione Lazio, insieme alla Provincia di Roma e ad Acea S.p.A., hanno sottoscritto il 31 gennaio 2008 il "Protocollo di Intesa per l'attuazione del Piano Straordinario di Risanamento delle risorse fluviali, lacuali e marine finalizzato al superamento dell'emergenza scarichi nell'ATO 2 – Lazio Centrale - Roma" che ha come fine la riduzione del

50% delle situazioni fuori norma nell'arco dei prossimi tre anni. A tale problematica si aggiungono le necessità di adeguamento strutturale legate al monitoraggio e tutela delle fonti di approvvigionamento, al rinnovo degli acquedotti, alla riduzione sistematica delle perdite nelle reti di distribuzione, all'installazione dei contatori, alla razionalizzazione dei processi di depurazione e smaltimento dei fanghi, alle problematiche relative alle nuove acquisizioni dei servizi.

7.4 Tariffe, costi e investimenti

La tariffa rappresenta il corrispettivo del SII ed è definita dall'AATO in modo tale da garantire la copertura integrale dei costi di esercizio ed investimento del soggetto gestore¹⁵. In linea generale, la tariffa deve quindi comprendere l'insieme dei servizi offerti ed essere articolata per fasce di consumo e territoriali, anche allo scopo di tutelare i consumi domestici essenziali. La determinazione della tariffa

avviene su base triennale con riferimento c.d. "metodo normalizzato" (DM 1 agosto 1996¹⁶) e sulla base del Piano d'Ambito predisposto a livello di singolo ATO. Applicando il metodo normalizzato, i ricavi del gestore sono prestabiliti anno per anno, e al contempo sono fissati limiti massimi alla crescita della tariffa reale media (di seguito, TRM). Si determina, quindi, contemporaneamente, sia la regola-

¹⁴ Secondo la STO dell'AATO 2, nei Comuni che hanno trasferito i servizi ad Acea Ato 2 esistono 146 scarichi di fognature già comunali senza depuratore sui quali gravano almeno 143.879 abitanti, di cui il 61% nel solo Comune di Roma.

¹⁵ In riferimento alle tariffe, la Legge Galli ha stabilito il principio del *full recovery cost* in quanto "la tariffa è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio".

¹⁶ Tale metodo propone utilizza, congiuntamente, meccanismi di *price cap* e di *full recovery cost* e, poiché il limite viene in realtà posto sui ricavi da tariffa, si è applicata la definizione di *revenue cap*.

zione della tariffa che la regolazione dei ricavi, così da assicurare l'indifferenza del gestore alla erogazione di una maggiore o minore quantità di acqua rispetto a quella pianificata. Su questa base, la tariffa effettivamente applicata all'utenza viene modulata in base alla tipologia di utenza e all'ammontare del consumo, sia pure sotto il vincolo dei ricavi previsti dalla TRM.

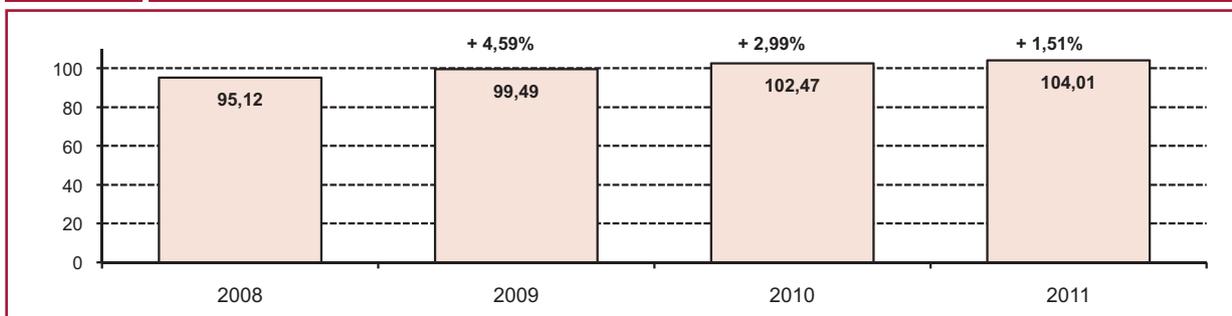
In tema di riconoscibilità dei costi¹⁷, è importante notare che la Direttiva 2000/60/CE, recepita in Italia solo recentemente con il D.Lgs. 152/06, prevede che debbano essere considerati anche i costi ambientali e connessi al costo opportunità della risorsa. Questo significa che la tariffa dovrebbe dunque garantire l'equilibrio economico finanziario del gestore e al tempo stesso risultare ambientalmente ed economicamente sostenibile per i cittadini.

Ad oggi, la struttura tariffaria approvata dalle ATO prevede tariffe differenziate tra utenze domestiche e non, articolate nelle seguenti componenti¹⁸: 1) una quota fissa calcolata generalmente su base annua; 2) quote variabili per il servizio di acquedotto crescenti per scaglioni di consumo (metri cubi); 3) quote variabili per il servizio di fognatura e depurazione, generalmente uniche per l'intero consumo;

4) iva al 10% per tutte le componenti tariffarie.

Nel 2002, la Conferenza dei Sindaci dell'ATO 2 ha definito per la prima volta la tariffa nel periodo transitorio (1 gennaio 2003 - 31 dicembre 2008), affidando al Presidente della Provincia, sulla base del parere vincolante espresso dalla Conferenza dei Sindaci (art. 20 Convenzione di Cooperazione), ha il compito di procedere alle verifiche ed aggiornamento della tariffa stessa. A tal fine, nel 2008 la STO ha redatto lo studio "Confronto ricavi garantiti e ricavi reali 2003-2008 - Tariffa Media 2009-2032" in cui si calcolano, per gli anni precedenti e per l'anno in corso, i ricavi garantiti secondo la legislazione e i patti contrattuali in essere tenendo conto: a) dell'inflazione reale; b) degli investimenti effettivamente realizzati; c) delle variazioni ai costi operativi di progetto¹⁹; d) dei canoni effettivamente pagati e/o accantonati. Su tali basi, modificando le articolazioni tariffarie in essere in conseguenza dei nuovi ricavi garantiti, è stata rivista la tariffa media a valere dal 1 gennaio dell'anno prossimo²⁰; la Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti dell'Ambito Territoriale Ottimale 2 Lazio Centrale, riunitasi in data 5 dicembre 2008, ha quindi adottato i valori della tariffa media per i prossimi tre anni riportati nella Fig. 7.4.

Fig. 7.4

Sviluppo Tariffa Reale Media – ATO 2 (cent. € / m³)

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati STO AATO 2.

¹⁷ Le componenti di costo da prendere in considerazione per il calcolo della TRM sono i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito. La Direttiva 2000/60/CE, recepita in Italia con il D.Lgs. 152/06, indica le seguenti categorie di costi, che devono essere individuati e quantificati, per raggiungere l'obiettivo dell'uso economicamente e ambientalmente sostenibile delle risorse idriche, nonché tenuti presenti in tutte le fasi di programmazione e organizzazione dei servizi idrici afferenti al ciclo completo dell'acqua: a) costi finanziari, che comprendono gli oneri legati alla fornitura e alla gestione del servizio, vale a dire i costi operativi, di manutenzione, rinnovo impianti e realizzazione di nuovi impianti (quota capitale e quota interessi, nonché il rendimento del capitale impegnato); b) costi ambientali, cioè i danni indotti all'ambiente e a coloro che lo utilizzano dall'uso delle risorse e dalla costruzione delle opere necessarie a questo scopo; c) costi opportunità delle risorse, cioè i costi potenziali connessi nell'uso dell'acqua come risorsa limitata nello spazio e nel tempo.

¹⁸ Cfr. Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici – Anno 2009, p. 118.

¹⁹ Questi ultimi dovuti alle effettive prese in carico, alle nuove opere entrate in funzione, alle attività extra SII, al parametro di misurazione delle prestazioni MALL, all'avvicinamento dei costi operativi teorici a quelli reali, al miglioramento di efficienza imposto e a fatti imprevisti.

²⁰ Il Comune di Roma, con DGC 406/08, ha dato mandato all'Assessore alle politiche dei lavori pubblici di votare in Conferenza dei Sindaci a favore della nuova tariffa media e della articolazione tariffaria.

Gli incrementi tariffari annui sulle singole voci delle articolazioni tariffarie rispetto agli importi dell'anno precedente, avendone escluso dall'applicazione le

tariffe base e agevolata per le utenze domestiche, sono riportati nella Tav. 7.10.

Tav. 7.10 Incrementi percentuali tariffari annui – ATO 2

Tariffa	2009	2010	2011
Base e agevolata utenze domestiche	0,0	0,0	0,0
Altre voci di tariffa	5,9	3,8	1,9
Fornitura di acqua all'ingrosso	4,6	3,0	1,5

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati STO AATO 2.

Le variazioni già previste delle articolazioni tariffarie nei Comuni dove l'avvicinamento alla tariffa media non è ancora terminato saranno da modificare te-

nendo conto dei precedenti e dei nuovi valori della tariffa media.

Tav. 7.11 Attuale articolazione tariffaria - ATO 2 (€/m³)

Tariffe	2006	2007	2008	2009
Servizio acquedotto (base)	0,45	0,47	0,48	0,48
Servizio fognatura	0,12	0,12	0,13	0,13
Servizio depurazione	0,34	0,35	0,36	0,38
Quota fissa (€/anno)	10,17	10,63	10,92	11,57

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati STO AATO 2.

Per quanto riguarda la tariffa del servizio depurazione, con l'art. 8 sexies della Legge del 27 febbraio 2009, n. 13 sono state introdotte alcune disposizioni²¹ volte a disciplinare gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale del 10 ottobre 2008, n. 335, con la quale si è stabilita l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, della Legge 36/94, sia nel testo originario che in quello modificato dall'articolo 28 della Legge 31 luglio 2002 n. 179, nella parte in cui questa prevedeva che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione era dovuta dagli utenti "anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione oppure questi siano temporaneamente inattivi", e del successivo articolo 155 del D.Lgs. 152/06, nella parte in cui prevede che la quota di

tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti "anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi".

Il D.Lgs. 152/06²² prevedeva che dette quote di tariffa confluissero in un apposito fondo vincolato da intestare all'AATO, mai attivato nell'ATO 2 in mancanza di dati certi sulle utenze non collegate ad impianti di depurazione. In attuazione della sentenza della Corte Costituzionale, Acea Ato 2 S.p.A. ha comunque provveduto a sospendere²³ dal 10 ottobre 2008 la riscossione della tariffa della depurazione per le utenze sicuramente non allacciate. In questo quadro, è probabile che il venir meno di una parte del ricavo da depurazione, che contribuisce al ragguaglio del ricavo garantito del gestore, com-

²¹ In particolare, al primo comma dell'articolo 8, si precisa che anche nell'ipotesi in cui l'utente non sia servito da impianto di depurazione o questo sia inattivo, la quota di tariffa relativa al servizio di depurazione sarà comunque dovuta, e ciò a partire dal momento di "avvio delle procedure di affidamento delle prestazioni di progettazione o di completamento delle opere necessarie alla attivazione del servizio di depurazione, purché alle stesse si proceda nel rispetto dei tempi programmati" e nel caso in cui tali interventi siano "espressamente individuati e programmati dai piani d'ambito".

²² Articolo 155, comma 1.

²³ Come emerso nell'ultima Conferenza dei Sindaci del 5 dicembre 2008.

porti un aumento generalizzato delle articolazioni tariffarie applicate a tutti gli utenti. Tale possibile incremento sarà ancora più accentuato considerando che Acea Ato 2 S.p.A. dovrà provvedere al rimborso parziale delle somme pregresse già versate dagli utenti negli anni precedenti.

Ritornando alla spesa sostenuta dagli utenti del SII, sono state riportate nella Tav. 7.12 le tariffe del SII applicate nel Lazio riferite ad un consumo annuo di 200 metri cubi di acqua per uso domestico e comprensive di IVA al 10%.

Tav. 7.12 Tariffe SII grandi comuni (2008)

Città	Quota variabile				Quota fissa	Totale prima delle imposte	Imposte (Iva)	Spesa per 200 m ³ (2008)
	Servizio acquedotto	Servizio fognatura	Servizio depurazione	Totale				
Roma	68,20	24,32	70,10	162,62	10,60	173,22	17,32	190,54
Latina	n.d.	n.d.	n.d.	186,32	43,32	229,64	22,96	252,61
Rieti	112,33	19,97	54,70	187,00	8,37	195,37	19,54	214,90
Frosinone	190,37	22,84	67,16	280,37	-	280,37	28,04	308,41
Viterbo*	91,10	17,60	51,60	160,30	8,40	168,70	16,87	185,57

* Dati forniti da AATO 1 Viterbo

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati CNEL, Osservatorio dei Servizi Pubblici Locali, rilevazione 2008.

La questione del “minimo impegnato”

Il CIP con i provvedimenti 4 ottobre 1974 n. 45 e n. 46 ha introdotto il nuovo sistema per la definizione delle tariffe idriche nell'ambito del quale veniva delineato anche il concetto di minimo impegnato, come “quantitativo minimo contrattuale impegnato e garantito dall'utente”. Il successivo provvedimento CIP 11 agosto 1975 n. 26 precisò meglio il concetto di minimo impegnato (comma 8) stabilendo che “quantitativi di acqua, anche se non consumati, stabiliti quale minimo garantito per le necessità domestiche fondamentali, devono essere fatturati all'utenza domestica a tariffa agevolata; i quantitativi di acqua eccedenti il livello delle necessità domestiche fondamentali, anche se non consumati, saranno fatturati a tariffa base il quantitativo contrattualmente impegnato”.

In tal modo veniva fissato un primo livello di consumo per le necessità domestiche fondamentali, da fatturare all'utente, a tariffa agevolata, anche se non consumato. Il secondo livello di consumo doveva essere fatturato a tariffa base fino al quantitativo contrattualmente impegnato, anche se non consumato. In assenza di impegno contrattuale il livello di consumo della tariffa base avrebbe assunto un valore pari a una volta e mezzo il livello della tariffa agevolata. Infine, erano previsti da uno a tre ulteriori livelli per i quantitativi di acqua che superassero il secondo livello. Inoltre si precisava

che “il quantitativo di acqua considerato quale minimo fondamentale per gli usi domestici, ai fini della determinazione dei consumi a tariffa agevolata dovrà, nel caso di condomini serviti da unico contatore, essere rappresentato dal prodotto del numero degli appartamenti per il quantitativo minimo summenzionato”. Tale disposizione assume particolare significatività nella realtà romana dove un numero notevole di utenze continua ad essere di natura condominiale.

Dopo 26 anni la delibera CIPE del 4 aprile 2001 n. 52, con le precisazioni contenute nella Circolare MICA 3521/C, ha ripreso il concetto di minimo impegnato determinandone il superamento negli usi domestici. L'applicabilità del provvedimento a quelle gestioni che avevano già adottato il metodo normalizzato è garantito al punto 1.1 dove si stabilisce che “ai fini della determinazione della tariffa base, nonché dell'articolazione tariffaria e delle norme afferenti il servizio, continuano ad applicarsi, salvo quanto diversamente stabilito nelle direttive di questo Comitato, i provvedimenti CIP n. 45/1974, 46/1974, 26/1975 e successive modifiche ed integrazioni”. In particolare il punto 1.3 della delibera CIPE 52/01 prevede un graduale percorso di azzeramento del minimo impegnato, da compiersi al massimo in 4 anni, partendo dal 2001, con una riduzione di 30 m³ per il primo anno e stabilendo, per i successivi 3 anni, riduzioni di 1/3 del residuo minimo impegnato con il limite minimo di almeno 30 m³ all'anno. Il gestore è auto-

rizzato, rispettando il vincolo dell'isoricavo²⁴, a compensare la perdita di ricavo totale derivante dalla graduale riduzione del minimo impegnato; a tal fine esso può ricorrere, nell'ordine:

- a un'aumento delle quote fisse (ex nolo contatori) fino a un massimo di 3 volte i valori stabiliti dal provvedimento CIP 45/74;
- al recupero dell'eventuale mancato ricavo residuo attraverso l'incremento proporzionale delle quote tariffarie variabili applicate ai diversi scaglioni di consumo.

In seguito la delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 120 ha autorizzato la riduzione del minimo impegnato anche per quantitativi superiori a 30 m³, eventualmente fino al 100%, a condizione che l'incremento totale della parte variabile della tariffa, necessario per bilanciare la perdita di ricavo derivante dalla riduzione del minimo impegnato, non superi il 2%. L'obbligo di soppressione del minimo impegnato, dapprima previsto solo per le utenze residenti è stato poi esteso con la delibera CIPE 19 dicembre 2002, n. 131 a tutte le utenze (anche

non residenti). La circolare del Ministero delle Attività produttive del 13 maggio 2003 n. 3559/C ha ribadito l'obbligo del superamento del minimo impegnato negli usi domestici e dell'installazione di contatori per singola unità abitativa, ordinando a tutti i gestori, compresi quelli in economia, che non avessero ancora iniziato la manovra di abbattimento del minimo impegnato, di adeguarsi con decorrenza obbligatoria al 1 luglio 2002, come già stato stabilito nella delibera CIPE 52/01. Tuttavia, da ultimo il CIPE con la delibera del 18 dicembre 2008, n. 117 si è limitato a richiedere la certificazione che attesti il superamento del minimo impegnato, di cui alla delibera CIPE n. 52/01, o comunque la comunicazione delle modalità individuate per eliminarlo, entro il 31 dicembre 2010. Acea Ato 2, non avendo ancora provveduto ad adeguarsi all'obbligo di eliminazione del minimo impegnato, è ora chiamata a rispettare il termine ultimo di fine 2010, quanto meno per comunicare le azioni che, a tal fine, intende intraprendere.

Con riferimento al tema della morosità degli utenti, si deve rilevare come la grave situazione segnalata con riferimento al 2006 per Acea Ato 2, sembra aver registrato un netto miglioramento. La percentuale di pagamenti regolari è salita a circa il 42% nel 2007 e 2008 rispetto al dato drammatico del 2006, pari a solo 1,3%. Migliora anche nel confronto 2007-2008 la percentuale di pagamenti avvenuti entro i 30 giorni (da 18,6% a 24,8%) e incisivamente più basse appaiono anche le percentuali di pagamenti

oltre 90 giorni di ritardo e quelli totalmente non effettuati, praticamente dimezzati rispetto al 2006. In base a quanto comunicato dal gestore, l'attività di recupero del credito nei confronti di utenti morosi mediante l'azione di distacco e successivo riallaccio ha avuto inizio in modo sistematico a partire da ottobre 2007²⁵ ed i ricavi derivanti dalla rivalsa verso utenti morosi dei costi di distacco e riallaccio ammontano a 1,9 milioni di euro nel 2008²⁶.

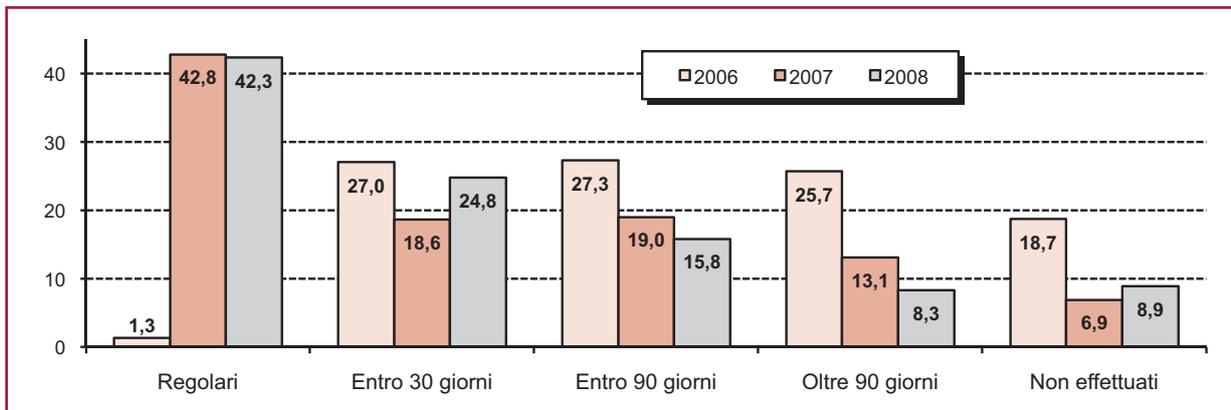
²⁴ La perdita di ricavo totale va calcolata con riferimento alla differenza che tra il volume d'acqua fatturata l'anno precedente (con minimo impegnato inalterato) e il quantitativo di acqua effettivamente erogato per lo stesso periodo.

²⁵ Sulle modalità di distacco è stato esperito un procedimento amministrativo (PS166) da parte dell'AGCM per pratica commerciale scorretta (artt. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo) da parte di Acea Ato 2 S.p.A. L'AGCM (bollettino n. 11/2009) si è pronunciata deliberando che la pratica di "aver interrotto la fornitura del servizio idrico, senza fornire preventivamente agli utenti informazioni rilevanti (quali l'esistenza di una situazione di morosità, un termine per regolarizzare la posizione e il preavviso di distacco della fornitura a una certa data in assenza di regolarizzazione)" è da ritenersi scorretta, irrogando una sanzione amministrativa a carico di Acea Ato 2 S.p.A. pari a 150.000 euro.

²⁶ Per effetto delle azioni di recupero del credito intraprese (solleciti, distacchi, cessioni), a fronte di 479,3 milioni di euro di fatturato nel 2008, Acea Ato 2 ha incassato 468,8 milioni di euro.

Fig. 7.5

Tempistica pagamento bollette Acea Ato 2 (2006-2008)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Ato 2 S.p.A.

Passando al tema degli investimenti, una prima analisi comparativa evidenzia come, mentre la media dei grandi comuni (Tav. 7.13) si attesta su un

investimento pro-capite superiore ai 30 euro, nel caso di Roma ATO 2 tale valore non raggiunge i 23 euro pro-capite.

Tav. 7.13 Investimenti per abitante da Piani d'Ambito ATO e tasso di realizzazione investimenti

Città e ATO	Anno	Durata (anni)	Investimenti pro capite (€/abitanti/anno)	Tasso di realizzazione investimenti (%)
Roma ATO 2	2003	30	22,60	89
Frosinone ATO 5*	2000	30	26,70	n.d.
Latina ATO 4*	2002	30	19,60	97
Viterbo ATO 1	2006	30	85,75	6

(*) Dati da Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2007.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2009.

Guardando al tasso di realizzazione degli investimenti, emerge tuttavia come gli investimenti realizzati non siano molto lontani da quelli previsti in sede di pianificazione (89%), per un totale di quasi 410

milioni di euro. Escludendo gli investimenti non destinati ad opere, la ripartizione per servizio è riportata nella Tav. 7.14.

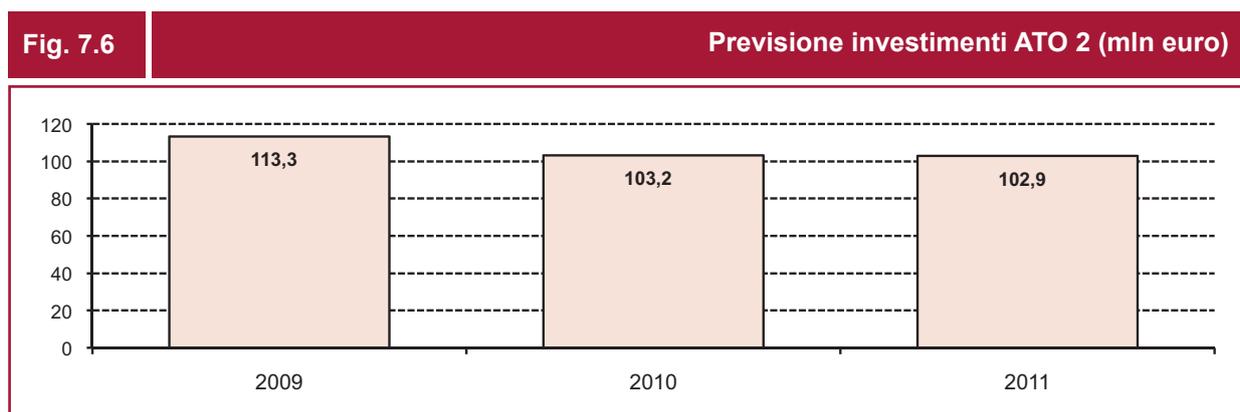
Tav. 7.14 Investimenti per servizio realizzati nell'ATO 2 Lazio (mln euro)

Servizio	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Acquedotto	24,7	23,0	27,6	31,6	56,5	60,2
Fognatura	1,5	5,6	14,3	18,8	29,7	22,5
Depurazione	7,3	7,2	8,8	11,0	19,2	25,0
Totale	33,5	35,8	50,7	61,5	105,4	107,6

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Ato 2 S.p.A.

La delibera n.5/08 della Conferenza dei Sindaci ha stabilito che il gestore realizzi investimenti con i proventi tariffari nei prossimi anni in misura tale da adempiere pienamente agli impegni contrattuali pregressi e, in particolare per il 2009, 2010 e 2011, realizzi ulteriori investimenti per complessivi 30 mi-

lioni di euro, che si aggiungono a quanto già stanziato dalla Regione Lazio per il prossimo triennio (80 milioni di euro). Nonostante ciò, si nota una progressiva riduzione del livello degli investimenti per il triennio 2009-2011 (Fig. 7.6).



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati STO ATO 2 – Lazio.

Per quanto riguarda i ricavi di Acea Ato 2, nella Tav. 7.15 si vede come i ricavi direttamente derivati dal SII ammontano a più del 90% del totale e appaiono in costante crescita, in linea con il processo di acquisizione dei nuovi utenti. Il confronto tra i ricavi garantiti e ricavi effettivi (Tav. 7.16) mostra tuttavia come questi ultimi si mantengono inferiori a quelli

effettivamente garantiti.

Spostando l'attenzione sui costi, il complesso dei costi operativi sostenuti dal gestore per lo svolgimento del servizio sono presentati nella Tav. 7.17 relativamente alle tre componenti principali della distribuzione, depurazione e fognatura.

Tav. 7.15 Conto economico Acea Ato 2 – componenti positivi (euro)

Valore della produzione	2006	2007	2008
Ricavi delle vendite e delle prestazioni	371.717.710	393.088.684	409.859.151
Ricavi da gestione SII	339.782.880	368.594.866	386.583.746
Incrementi immobilizzazioni per lavori interni	3.946.777	7.550.172	7.984.531
Altri ricavi e proventi	19.123.820	17.874.647	17.685.656
Totale	394.788.307	418.513.503	435.529.338

Fonte: elaborazioni Agenzia su bilanci Acea Ato 2 S.p.A. 2006-2008.

Tav. 7.16 Confronto ricavi garantiti e ricavi reali ATO 2 Lazio (mgl euro)

Ricavi	2006	2007	2008
Ricavi garantiti P.A. 2002	387.533	392.551	397.686
Ricavi garantiti stime 2008*	353.721	377.135	391.914
Ricavi da SII Acea ATO 2	339.783	368.595	386.584

(*) I ricavi garantiti sono stati ricalcolati nel 2008 per tener conto delle variazioni intervenute per il volume dei costi operativi e degli investimenti, nonché di quelle che hanno interessato il tasso d'inflazione.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Ato 2 S.p.A. e STO AATO 2.

Tav. 7.17 Dettaglio costi per natura del servizio ATO 2 Lazio (euro)

Servizio	Euro			Composizione %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Acquedotto	127.439.576	155.576.805	149.406.951	55,2	58,7	51,3
Fognatura	34.069.248	29.493.197	29.993.447	14,8	11,1	10,3
Depurazione	69.444.885	80.022.072	112.109.434	30,1	30,2	38,5
Totale	230.953.709	265.092.074	291.509.832	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Ato 2 S.p.A.

I costi relativi al servizio di acquedotto (adduzione e distribuzione) ammontano a più della metà del totale dei costi operativi ma è interessante notare la crescita elevata nell'ultimo triennio delle spese riguardanti il servizio di depurazione, presumibilmente probabilmente dovuta alle nuove acquisizioni nell'ATO (Tav. 7.18), restando tuttavia su valori relativamente contenuti se considerati in termini uni-

tari in base alla dimensione del servizio offerto. Gli incrementi maggiori si registrano in proporzione nei costi per volume di acque reflue trattate nella depurazione, mentre nel complesso la crescita nell'ultimo triennio considerato è del 15% e 22% rispettivamente in termini di costi per abitante e costi per m³ d'acqua erogato.

Tav. 7.18 Principali indicatori di costo del servizio nell'ATO 2 Lazio (euro)

Indicatori di costo	2006	2007	2008	Variazione % 2007-08	Variazione % 2006-08
Acquedotto					
Costi	127.439.873	155.576.805	149.406.951	-4,0	17,2
Costi per km di rete	13.478	16.061	14.700	-8,5	9,1
Costi per abitante	37,88	43,52	41,02	-5,7	8,3
Fognatura					
Costi	34.069.248	29.493.197	29.993.447	1,7	-12,0
Costi per km di rete	6.709	5.215	5.105	-2,1	-23,9
Depurazione					
Costi	69.444.885	80.022.072	112.109.434	40,1	61,4
Costi per m ³ trattato	0,15	0,14	0,20	42,9	39,4
Costi per abitante	20,44	22,09	30,35	37,4	48,5
Totale					
Costi	230.954.006	265.092.074	291.509.832	10,0	26,2
Costi per m ³ erogato	0,66	0,74	0,81	9,7	22,2
Costi per abitante	68,66	72,94	78,67	7,9	14,6

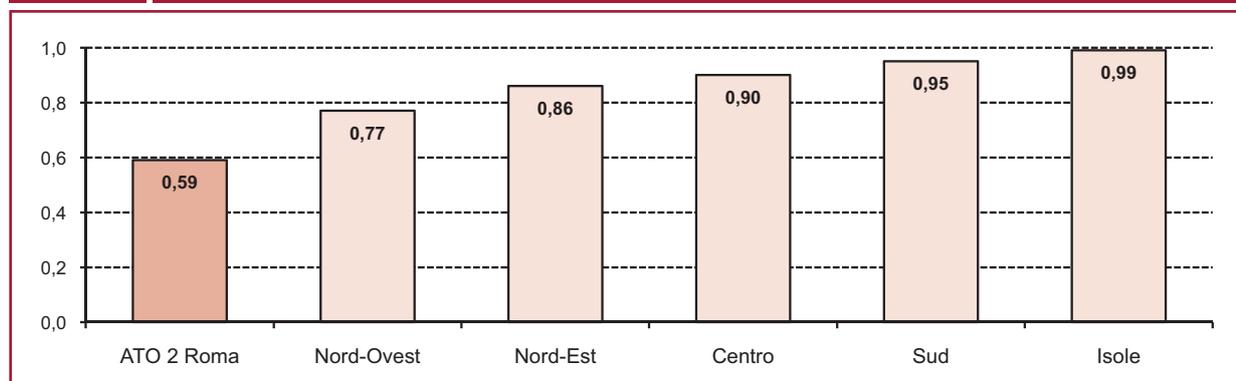
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Ato 2 S.p.A.

Per avere un termine di confronto, un punto di riferimento può essere rappresentato dalle stime elaborate nell'ultimo rapporto Utilitatis-ANEA a partire dalle informazioni contenute nei Piani d'Ambito. Per l'ATO 2, sono stati considerati i costi operativi ed i volumi erogati stimati in seguito di ridefinizione della

TRM; come si evince dalla Fig. 7.7, il valore di € 0,59 al metro cubo assunto dall'indicatore per l'ATO 2 risulta sempre inferiore rispetto alle medie registrate nelle diverse aree territoriali e quindi alla media italiana.

Fig. 7.7

Costi operativi per metro cubo erogato nelle diverse aree geografiche (2008)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Ato 2 S.p.A. e Bluebook 2009.

7.5 Analisi di benchmarking

L'analisi di benchmarking sul servizio idrico integrato è stata condotta utilizzando diverse fonti, che in alcuni casi presentano anche un diverso grado di aggiornamento. Accanto ai risultati di un' specifica rilevazione condotta dall'Agenzia e al Rapporto annuale del Co.Vi.R.I., sono stati utilizzati alcuni indicatori Istat tratti dai Dati ambientali nelle città del 2009, i dati Ispra sulla copertura del servizio di depurazione e le risposte di alcuni gestori del servizio al questionario appositamente somministrato dall'Agenzia.

Come si vedrà, Roma emerge dall'analisi come la città con i più alti consumi di acqua per abitante, consentiti sia dalla disponibilità della risorsa, sia da tariffe relativamente contenute (del campione delle grandi città, solo Milano presenta tariffe inferiori). Per quanto riguarda la copertura del servizio, le percentuali sono peggiorate nel 2003 in seguito alla presa in carico di tutto l'ATO da parte di Acea, mentre quella riferita alla sola città di Roma è totale per acquedotto e fognatura. Le perdite (pari a quasi un terzo dell'impresso in

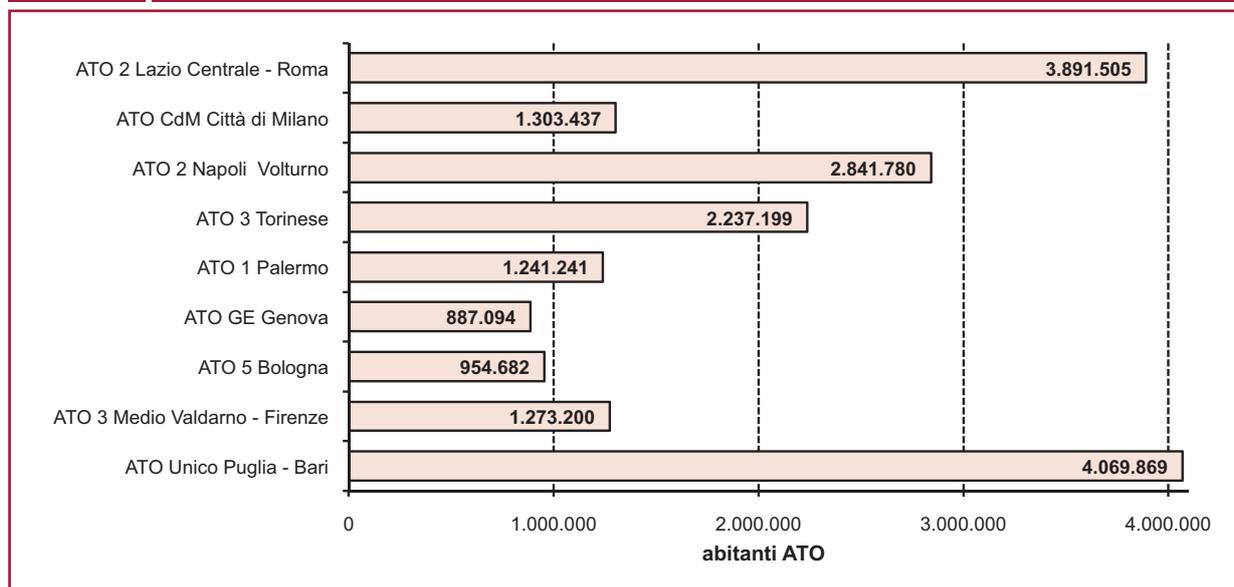
rete), anche se nella media delle grandi città, sono comunque elevate e decisamente superiori a quelle di Milano. Per quanto riguarda l'efficienza produttiva, i costi unitari sono fra i più bassi, mentre il tasso di realizzazione degli investimenti programmati è vicino al 90% e migliore della media nazionale.

7.5.1 Dimensione

Dal punto di vista della popolazione servita (Fig. 7.8), l'ATO 2 Lazio Centrale a cui appartiene Roma, è il secondo fra quelli delle grandi città italiane (3,9 milioni di abitanti), preceduto solo dall'ATO di Bari che comprende l'intera Regione Puglia (4,1 milioni). Fra gli altri Ambiti, quelli di Napoli e Torino superano i 2 milioni di abitanti, mentre gli altri variano tra i circa 0,9 milioni di Genova e gli 1,3 milioni dell'ATO di Milano, l'unico che si riferisce alla sola città di Milano anziché comprendere un più vasto territorio sovracomunale.

Fig. 7.8

Popolazione degli ATO di riferimento per il SII nelle principali città italiane (2006)



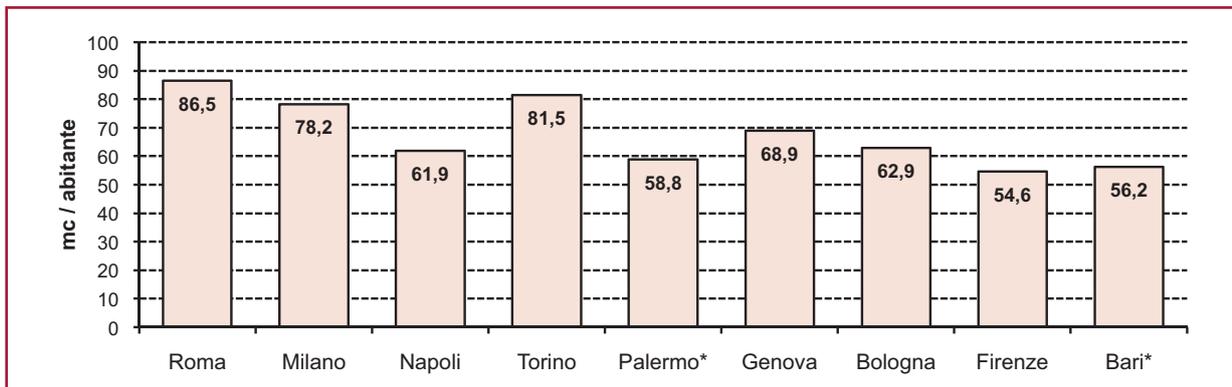
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat.

Dal punto di vista della domanda, si può osservare una discreta variabilità dei consumi medi *pro capite* (Fig. 7.9), che passano dai valori minimi di Firenze (55 m³/abitante), Bari e Palermo (rispettivamente 56 e 59 m³/abitante; si tenga presente che in queste città vengono prese annualmente misure di razio-

namento dei consumi per la scarsa disponibilità della materia prima) ai massimi di Roma e Torino (87 e 82 m³/abitante). Dove la disponibilità dell'acqua non è un problema, il livello tariffario sembra avere una qualche influenza sui consumi: a Roma (ma anche a Milano) le basse tariffe si trovano as-

Fig. 7.9

Consumi idrici medi *pro capite* nelle principali città italiane (2008)



(*) ATO che hanno dovuto adottare misure di razionamento dell'acqua nell'anno in corso.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Dati ambientali nelle città, 2009.

sociate a livelli di consumo medio fra i più alti del campione, superando del 58% quello di Firenze, dove le tariffe sono particolarmente elevate.

In termini relativi, la dimensione strutturale del servizio può essere descritta in termini di densità attraverso il numero di abitanti serviti per km di acquedotto e di rete fognaria (Fig. 7.10 e Fig. 7.11). La dimensione degli acquedotti è disponibile per tutti gli ATO eccetto Napoli (fonte Co.Vi.R.I.), mentre quella delle reti fognarie è stata fornita solo da alcuni dei gestori operanti nelle principali città italiane, in risposta al questionario dell'Agenzia.

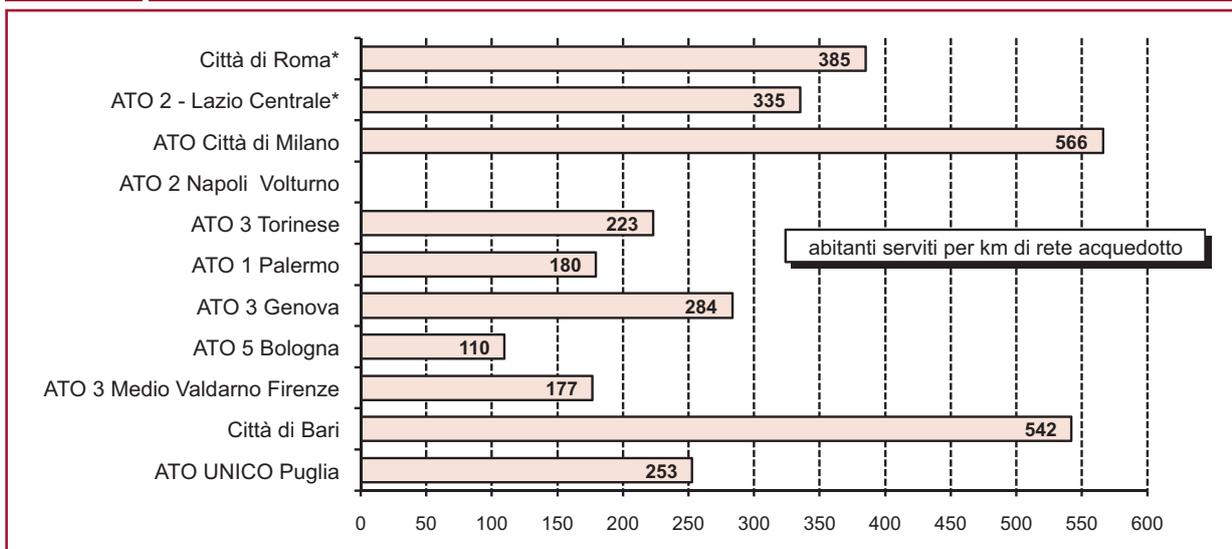
Per l'acquedotto, l'indicatore di densità è riferito pre-

valentemente agli ATO, anche se è disponibile il valore cittadino per Roma e Bari e, naturalmente, anche per la Città di Milano che corrisponde al proprio ATO. Risulta evidente come nella dimensione cittadina la densità della popolazione servita per km di rete sia nettamente maggiore, con Milano che serve 566 abitanti per km e Bari 542; Roma invece, fra le città, presenta una densità più bassa, non lontana da quella media del proprio ATO.

Per il sistema fognario, invece, la densità più alta è quella dichiarata da Bari, mentre Roma si trova in seconda posizione.

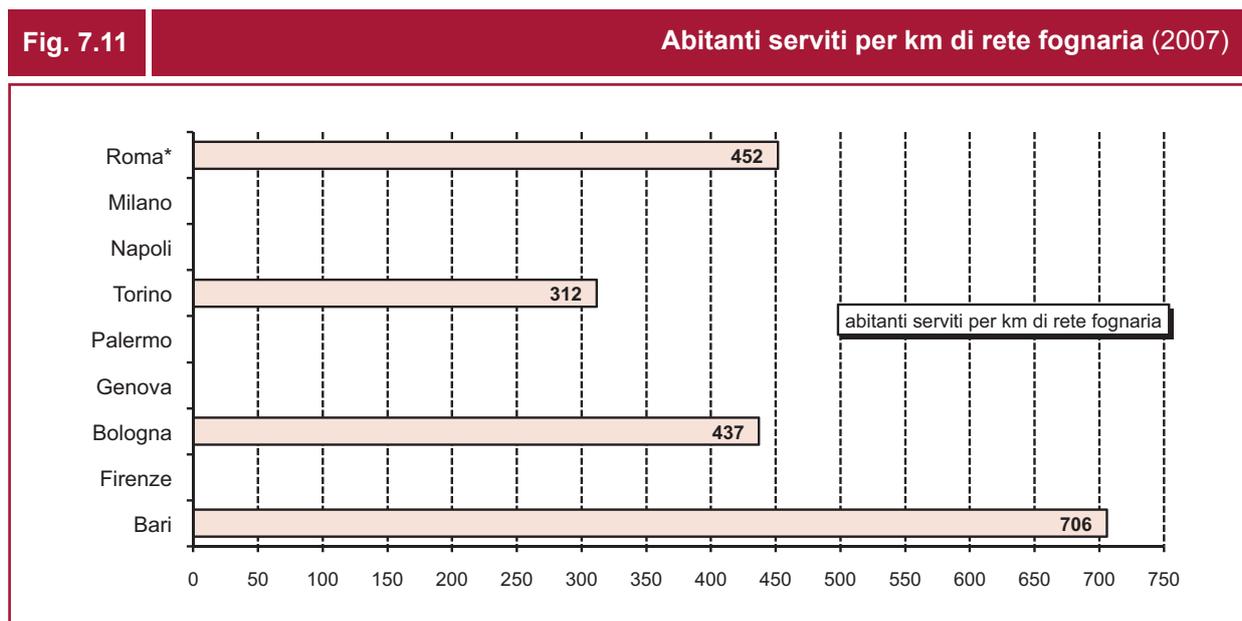
Fig. 7.10

Abitanti serviti per km di rete acquedotto (2007)



(*) I dati di Roma e dell'ATO 2 - Lazio Centrale sono riferiti al 2008.

Fonte: elaborazioni Agenzia su risposte dei gestori a questionario e su questionari Co.Vi.R.I. sulle perdite di rete.



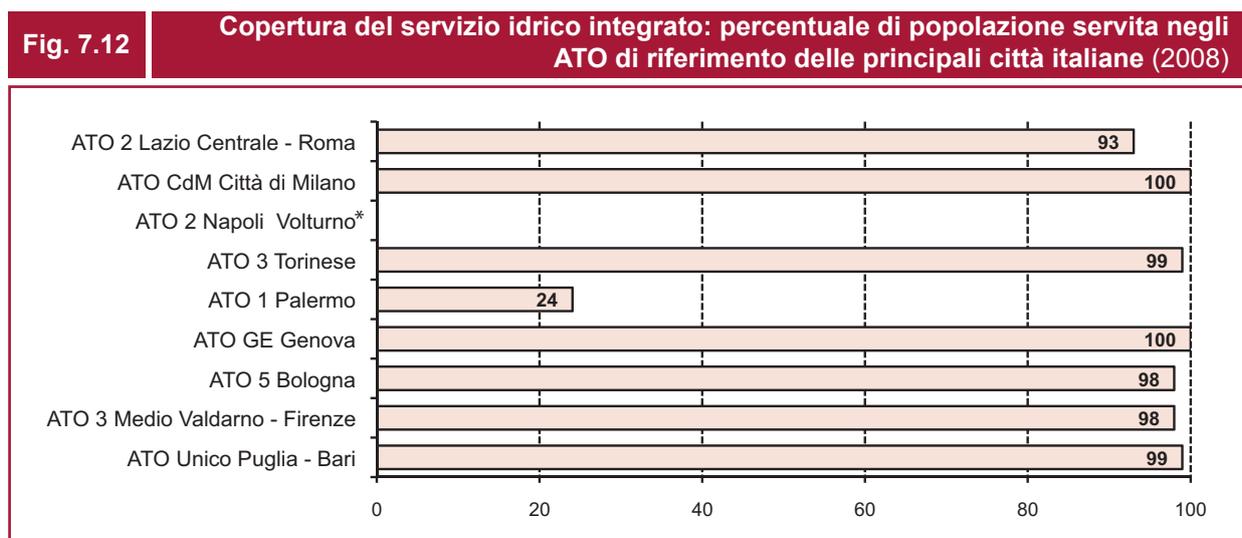
(*) I dati di Roma e dell'ATO 2 - Lazio Centrale sono riferiti al 2008.

Fonte: elaborazioni Agenzia su risposte dei gestori a questionario.

7.5.2 Efficacia

Gli indicatori disponibili più significativi per misurare l'efficacia del servizio sono gli indici di copertura (sia in termini di popolazione servita che di carico gestito) e la percentuale di perdite idriche, che rendono conto della capacità di soddisfazione della domanda potenziale proveniente dalla popolazione. La Fig. 7.12 evidenzia la percentuale di popolazione che usufruisce del servizio idrico integrato. Tale per-

centuale negli ATO delle grandi città è significativamente elevata, con l'unica eccezione dell'ATO 1 Palermo, dove solo un quarto della popolazione è raggiunta da tutti i servizi. Per quanto riguarda Roma, mentre il servizio in città raggiunge il totale della popolazione, considerando l'intero ATO la percentuale servita scende al 93%, evidenziando una situazione strutturale ancora carente nel territorio provinciale acquisito nel 2003 da Acea Ato 2 S.p.A.. Nell'ambito dei servizi idrici, la copertura è media-



(*) ATO non affidato.

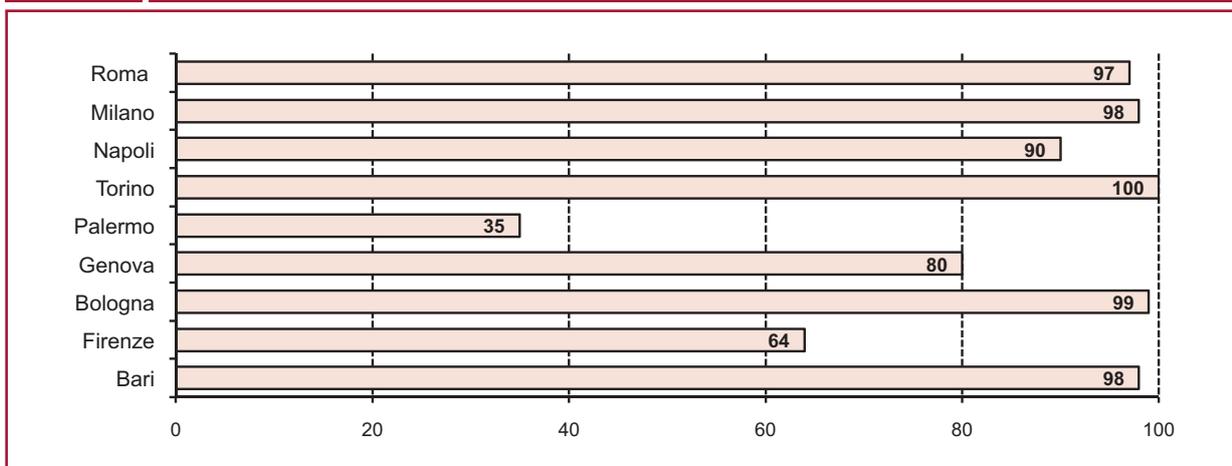
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2009.

mente più bassa per quanto riguarda la popolazione collegata con impianti di depurazione delle acque reflue urbane (Fig. 7.13). In questo caso, infatti, l'unica città completamente coperta dal servizio è Torino, seguita da alcune città con tassi di copertura elevati (Bologna, Bari, Milano e Roma, tutte sopra al 97%); anche in città di dimensioni rilevanti, come Palermo, Firenze e Genova, restano tuttavia quote significative di popolazione non col-

legata: a Palermo, ad esempio, più di 6 abitanti su 10 producono un carico di acque reflue che non sono trattate in impianti di depurazione.

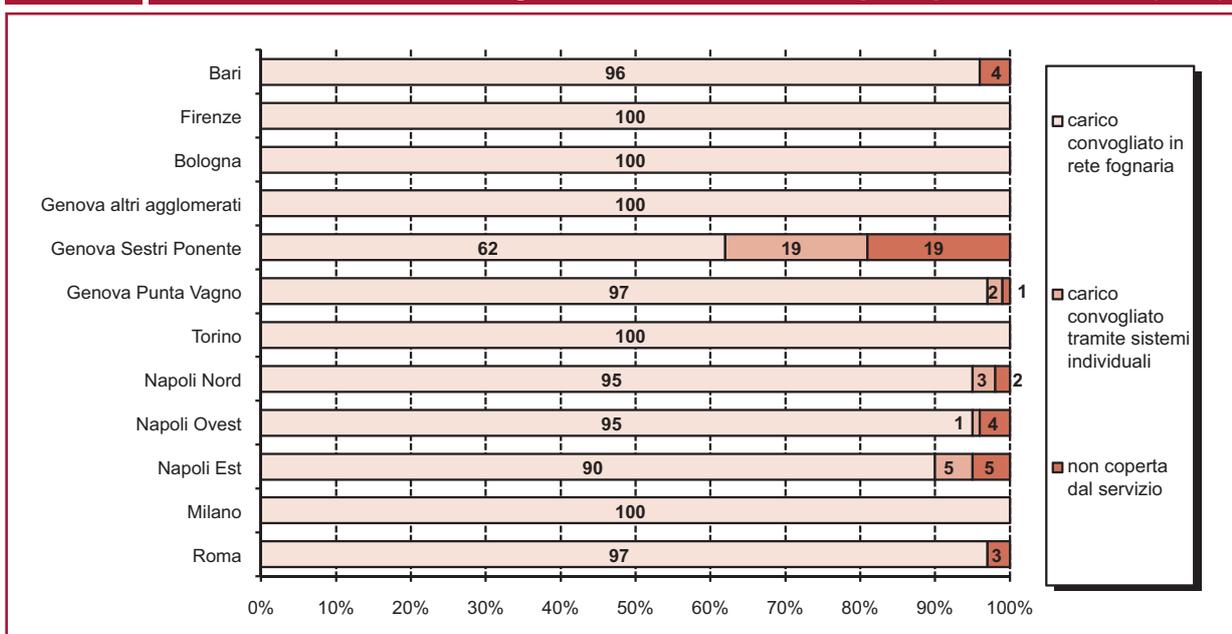
La copertura del servizio fognario comprende sia situazioni in cui il carico è convogliato direttamente nella rete fognaria pubblica, sia situazioni dove sono presenti sistemi di conduzione individuali (Fig. 7.14). La copertura a Roma arriva al 97%. In generale, il

Fig. 7.13 Copertura del servizio di depurazione delle acque reflue urbane: percentuale di popolazione servita nelle principali città italiane (2008)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Dati ambientali nelle città, 2009.

Fig. 7.14 Copertura del servizio di fognatura: percentuale di carico coperta dal servizio negli ATO di riferimento delle principali città italiane (2005)



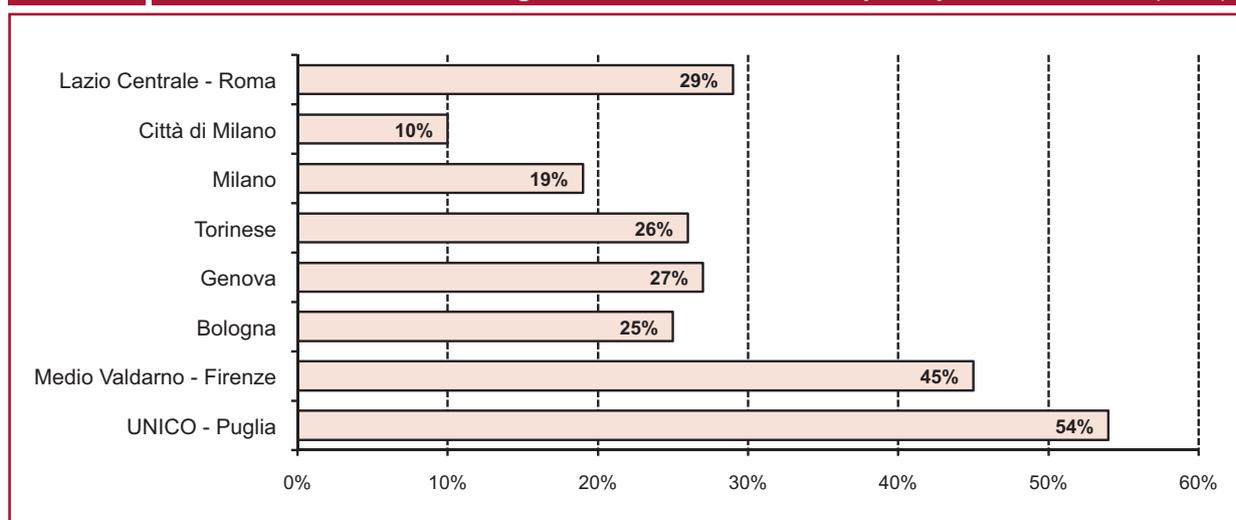
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ispra, 2009.

servizio pubblico nelle grandi città è preponderante, con una copertura totale nelle principali città del Centro-Nord. I collettori individuali hanno un peso rilevante in alcune zone del genovese e del napoletano, mentre nelle altre zone il carico non intercettato è inferiore al 5%. Va sottolineata la mancanza di dati relativi a Palermo, che come si è visto presenta una copertura del servizio particolarmente

scarsa.

Per quanto riguarda le perdite idriche, Roma con il 29% (quasi un litro su tre) presenta una situazione intermedia fra quella di Milano (sia città che provincia registrano perdite molto contenute) e quella degli ATO di Firenze e della Puglia che perdono circa la metà dell'impresso (Fig. 7.15).

Fig. 7.15 Perdite idriche: scarto fra volume di acqua immessa e volume di acqua fatturata negli ATO di riferimento delle principali città italiane (2007)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2009.

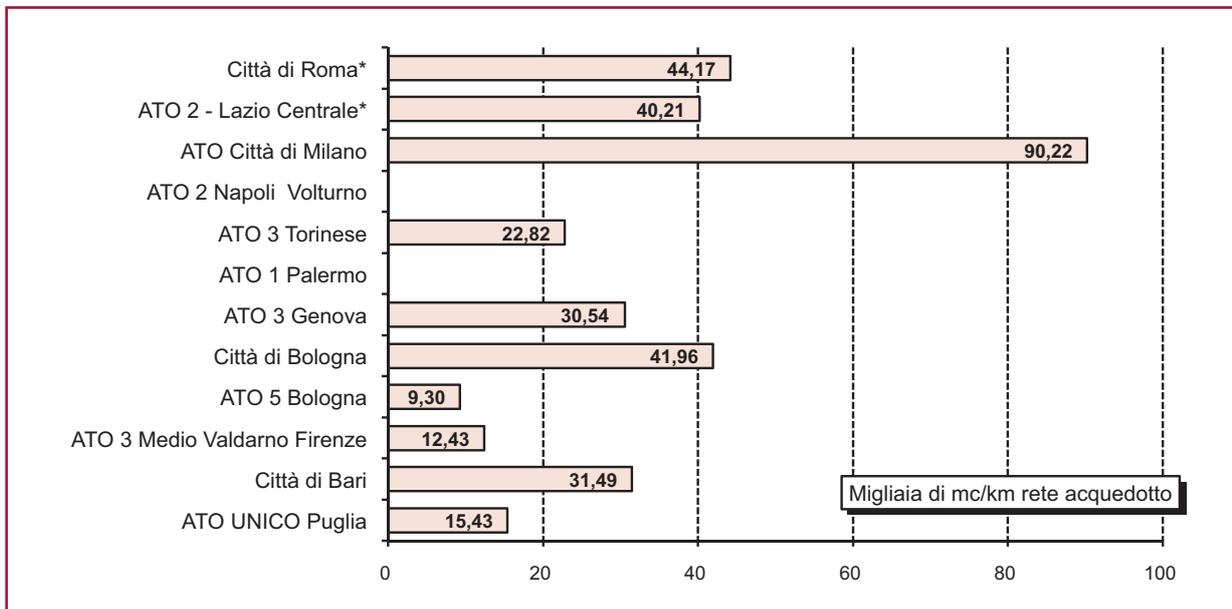
7.5.3 Efficienza

Per quanto riguarda l'efficienza, sono disponibili diversi indicatori. Il primo è un indice di redditività potenziale costruito rapportando l'acqua erogata (cui sono legati i redditi tariffari) ai km di rete acquedotto, grandezza che comporta invece spese per manu-

tenzioni e investimenti. La Fig. 7.16 mostra che il rapporto vendite/struttura a Roma è abbastanza favorevole, mentre si abbassa in relazione all'intero ATO, anche se resta a un buon livello. Milano ha il rapporto nettamente più favorevole, anche in confronto agli altri dati strettamente cittadini (Roma, Bologna e Bari).

Fig. 7.16

Acqua erogata per km di rete acquedotto nelle principali città italiane (2007)



(*) I dati di Roma e dell'ATO 2 - Lazio Centrale sono riferiti al 2008.

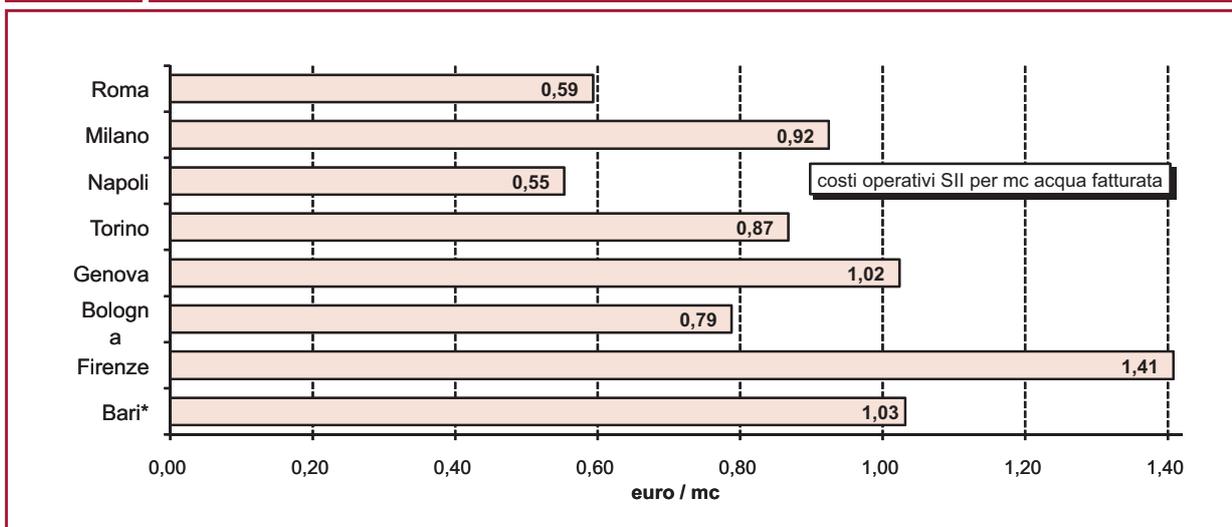
Fonte: elaborazioni Agenzia su risposte dei gestori a questionario e su questionari Co.Vi.R.I. sulle perdite di rete.

Gli indici di efficienza più tradizionali sono quelli relativi ai costi per unità di prodotto: sono quindi stati rapportati i costi operativi del servizio idrico integrato (più completi) e quelli del servizio di acquedotto (relativi ai soli gestori che hanno risposto al questionario dell'Agenzia) ai m³ di acqua erogata.

La Fig. 7.17 mostra come Roma presenti una buona efficienza operativa rispetto al complesso del SII, con un indicatore secondo solo a quello di Napoli. Le gestioni più onerose in questi termini sono invece quelle di Firenze (con costi operativi unitari più che doppi rispetto a Roma), Bari e Genova.

Fig. 7.17

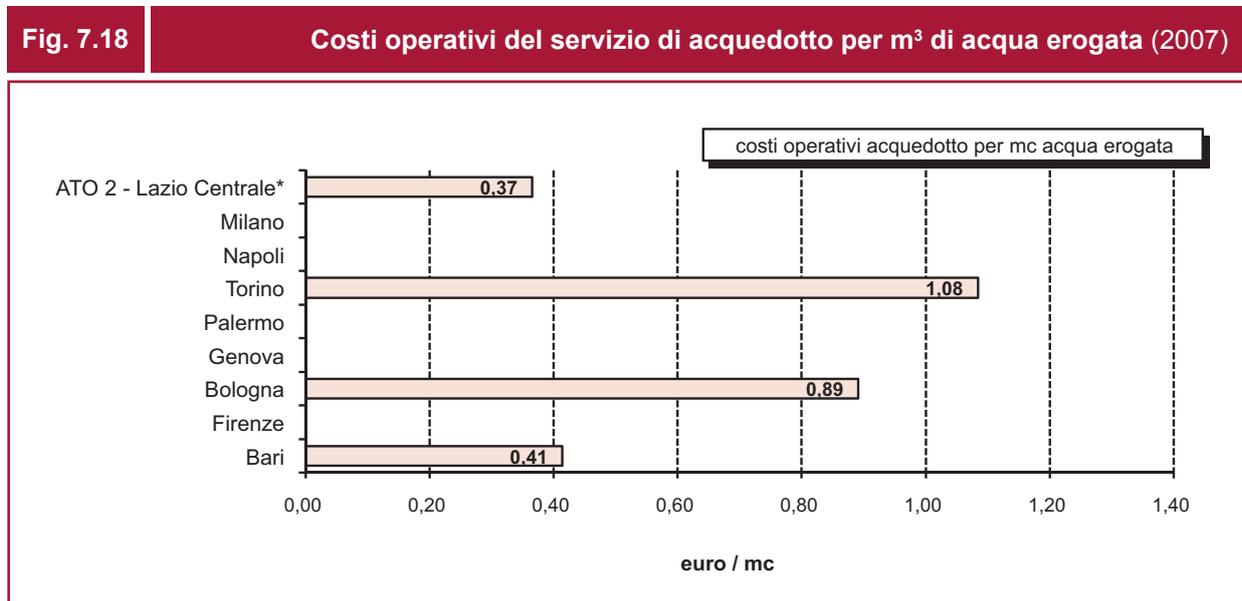
Costi operativi del servizio idrico integrato per m³ di acqua erogata (2007)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Bilancio dei gestori, su dati Civicum 2008 (Le società controllate dai maggiori comuni italiani: Bilanci) e su risposte dei gestori a questionario.

Per quanto riguarda i costi operativi unitari dell'acquedotto (Fig. 7.18), l'indicatore disponibile è riferito all'intero ATO e mostra comunque una buona *per-*

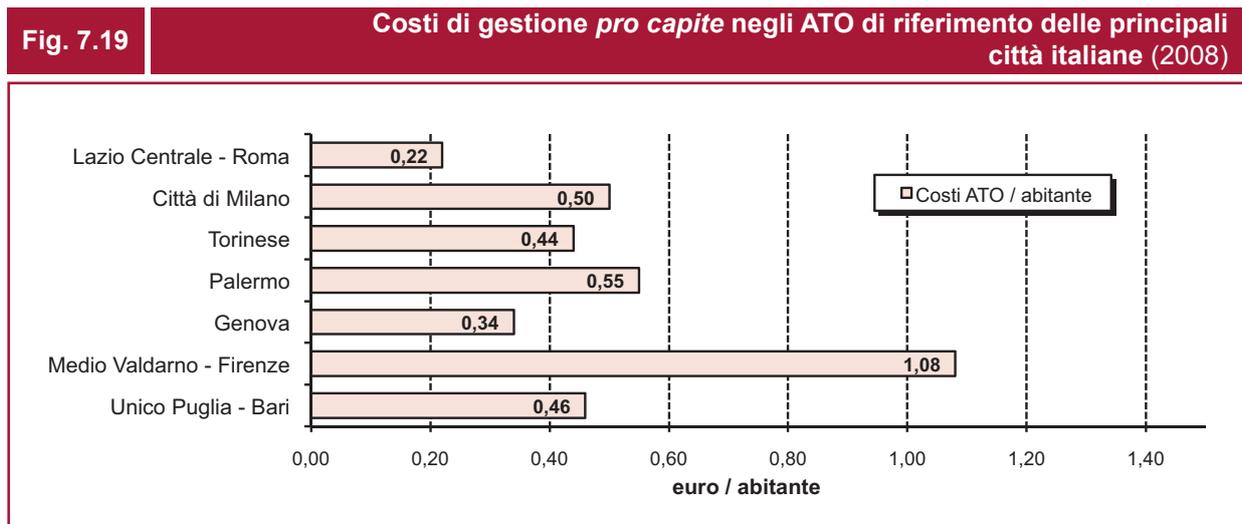
formance del gestore romano, paragonabile a quella di Bari, mentre Torino e Bologna presentano costi rispettivamente quasi tripli e più che doppi.



(*) Il dato dell'ATO 2 - Lazio Centrale è riferito al 2008.
 Fonte: elaborazioni Agenzia su risposte dei gestori a questionario.

È interessante anche osservare quanto costa la struttura ATO in media per abitante servito. La Fig. 7.19 evidenzia anche in questo caso il buon indicatore riferito all'ATO 2 Lazio Centrale, il migliore di tutto il campione, con una spesa *pro capite* di 0,22

euro nel 2008. In ogni caso si tratta di costi molto contenuti, se si pensa che nella maggioranza dei casi il costo per abitante non supera i 50 centesimi di euro/anno e che la massima spesa (quella di Firenze) arriva solo a 1,08 euro.



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati CO.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2009.

Infine, è utile verificare la situazione degli investimenti previsti dai Piani d'Ambito, come importo complessivo per abitante sia pluriennale che annuale, e anche la percentuale di realizzazione degli investimenti stessi. Per valutare queste informazioni, è tuttavia utile premettere lo stato di approvazione dei Piani d'ambito e la durata prevista, che

incide sull'importo annuo di investimenti da realizzare e finanziare (Tav. 7.19). A parte Napoli e Palermo, gli ATO del campione hanno approvato i piani vigenti fra il 2002 e il 2008, con durata variabile: dai 5 anni di quello genovese, si passa ai 17 di Bologna e ai 20 di Milano, Torino e Firenze; Roma e Bari hanno invece adottato piani di durata trentennale.

Tav. 7.19 Insediamento degli ATO, anno di approvazione del Piano d'Ambito vigente e relativa durata (2008)

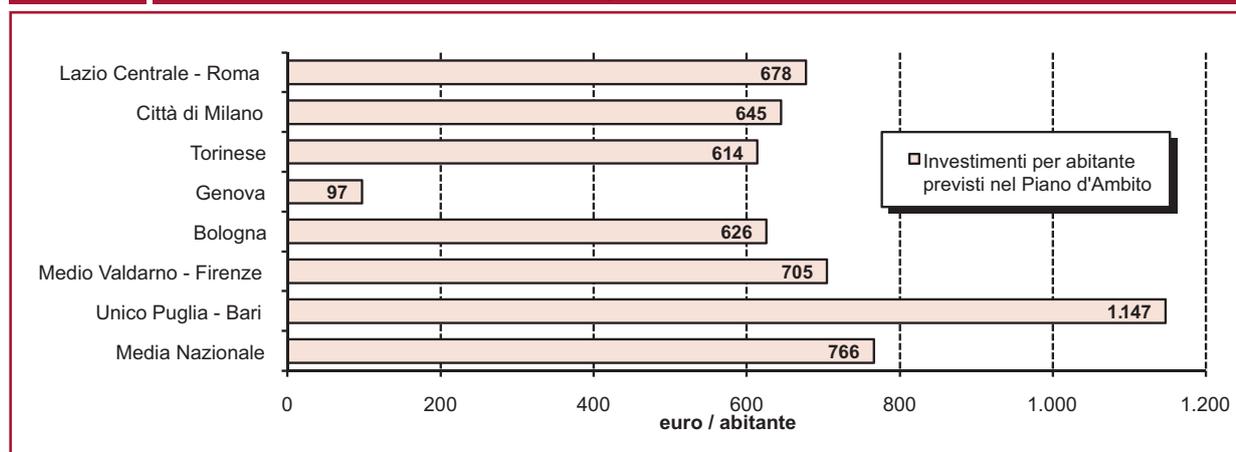
ATO	Insediamento dell'ATO	Approvazione del Piano d'Ambito	Durata del Piano (anni)
Lazio Centrale - Roma	1997	2003	30
Città di Milano	2001	2008	20
Napoli Volturno	1997	-	-
Torinese	2000	2004	20
Palermo	2002	-	-
Genova	2001	2004	5
Bologna	2002	2005	17
Medio Valdarno - Firenze	1997	2002	20
UNICO - Puglia	2002	2003	30

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2009.

L'importo complessivo pluriennale *pro capite* che deriva dai programmi di investimento approvati nei piani è evidenziato nella Fig. 7.20. A parte Genova (che presenta un importo per abitante molto limitato in ragione del fatto che il piano è solo quinquennale), tutti gli ATO delle grandi città con estensione non superiore alla dimensione provinciale hanno approvato un volume di investimenti compreso fra

600 e 700 euro per abitante, al di sotto della media nazionale che si assesta sopra i 750 euro. Il piano pugliese, a dimensione quindi regionale, è molto più oneroso (1.147 euro/abitante da dividere su 30 anni). Roma, con 678 euro *pro capite*, è perfettamente in media con gli investimenti previsti dagli ATO delle principali città italiane.

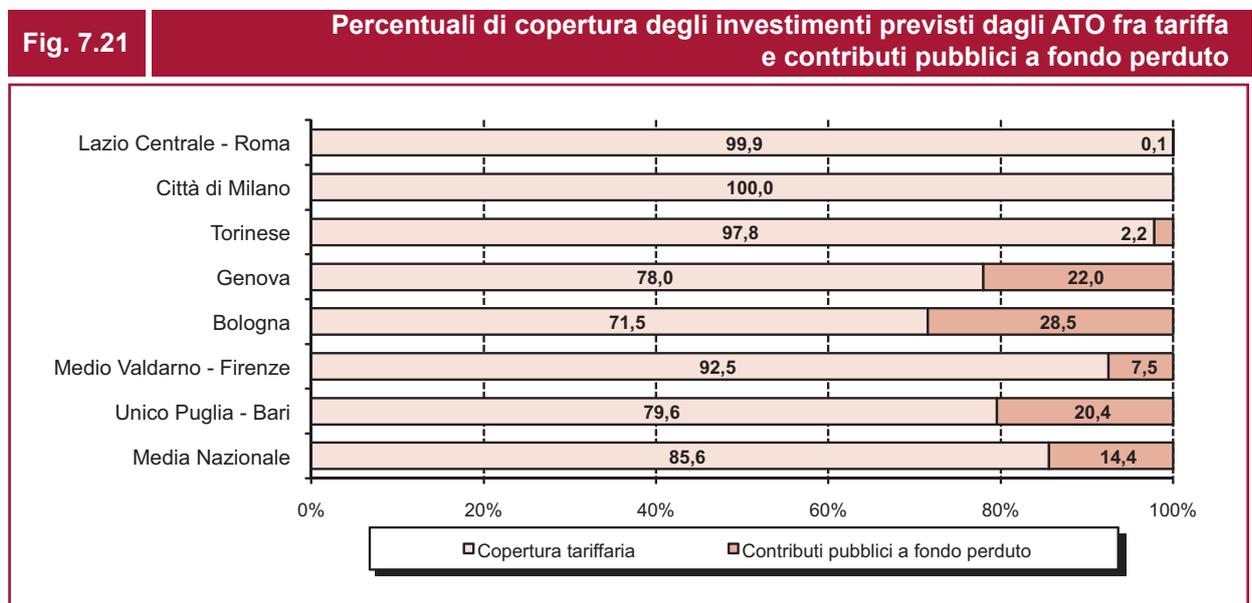
Fig. 7.20 Investimenti programmati complessivi *pro capite* al lordo dei contributi a fondo perduto nei Piani d'Ambito degli ATO di riferimento delle principali città italiane



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2009.

Gli importi previsti possono essere in parte finanziati mediante contributi pubblici a fondo perduto stanziati volontariamente dai vari Enti locali che insistono sul territorio e variano quindi fra i diversi ATO (Fig. 7.21). A Milano, ad esempio, non sono previsti contributi,

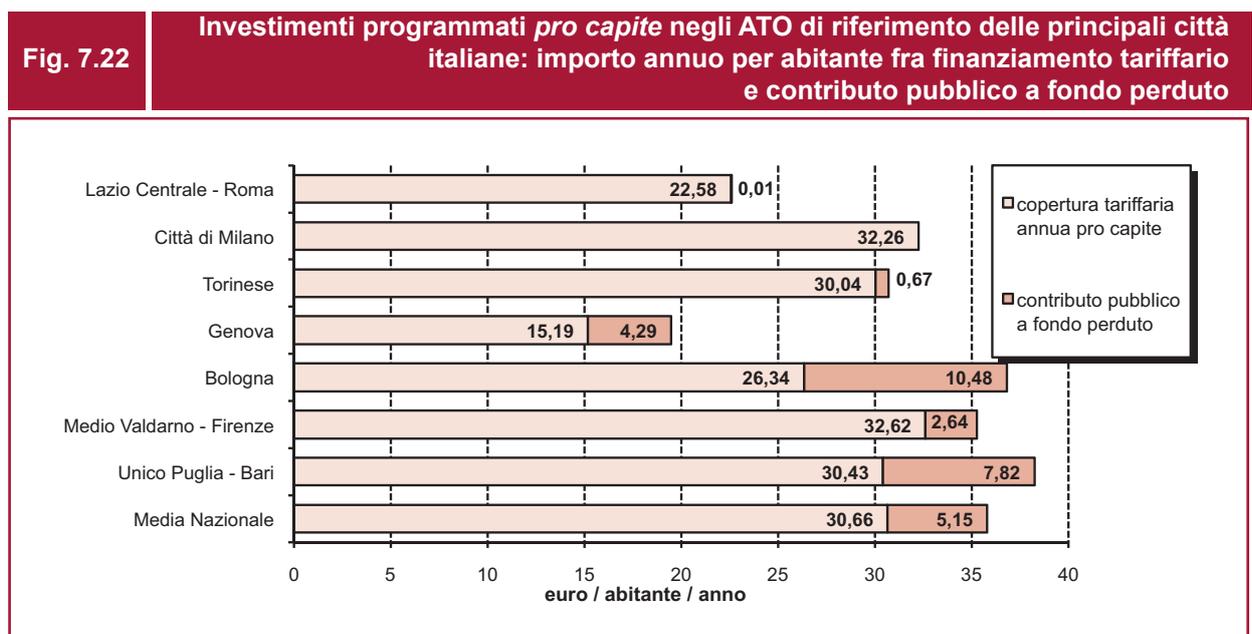
mentre a Roma incidono pochissimo; si tratta infatti delle città con tariffe più basse. In altri casi il contributo pubblico è molto rilevante, come nel caso di Bologna (oltre un quarto della spesa), Genova e Bari (un quinto della spesa prevista).



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2009.

Dati gli investimenti complessivi approvati, il numero di anni di piano e l'incidenza dei contributi pubblici, si può quindi stabilire l'importo *pro capite* annuo che

dovrebbe incidere sulla tariffa dei vari ATO osservati per la realizzazione degli investimenti (Fig. 7.22). L'importo di finanziamento tariffario previsto più



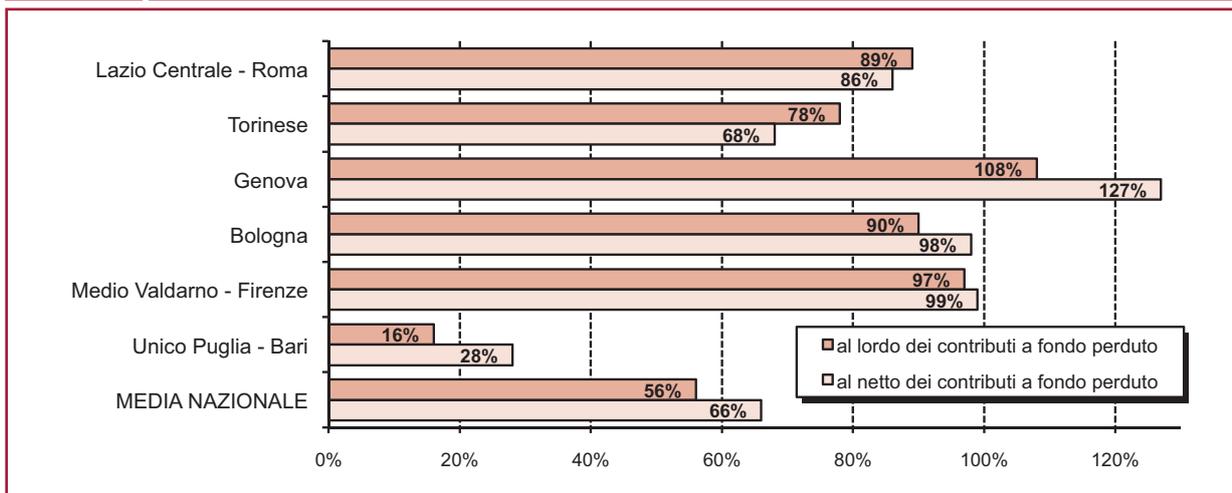
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2009.



basso è quello di Genova, seguito da quello di Roma (23 euro/abitate/anno), mentre tutti gli altri ATO presentano valori più alti. Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei piani di investimento, la Fig. 7.23 mostra che Roma presenta percentuali di realizzazione dei progetti nettamente superiori alla media nazionale e vicine al 90%. Da notare che per

questo indicatore non tutti gli ATO hanno fornito al Co.Vi.R.I. dati completi e omogenei, quindi il benchmark non è completo. Fra gli ATO presenti, quello di Genova si distingue per aver più che rispettato i programmi di investimento, mentre l'ATO pugliese per lo scarso tasso di realizzazione.

Fig. 7.23 Investimenti realizzati rispetto alle previsioni: percentuali al lordo e al netto dei contributi a fondo perduto negli ATO di riferimento delle principali città italiane (2008)



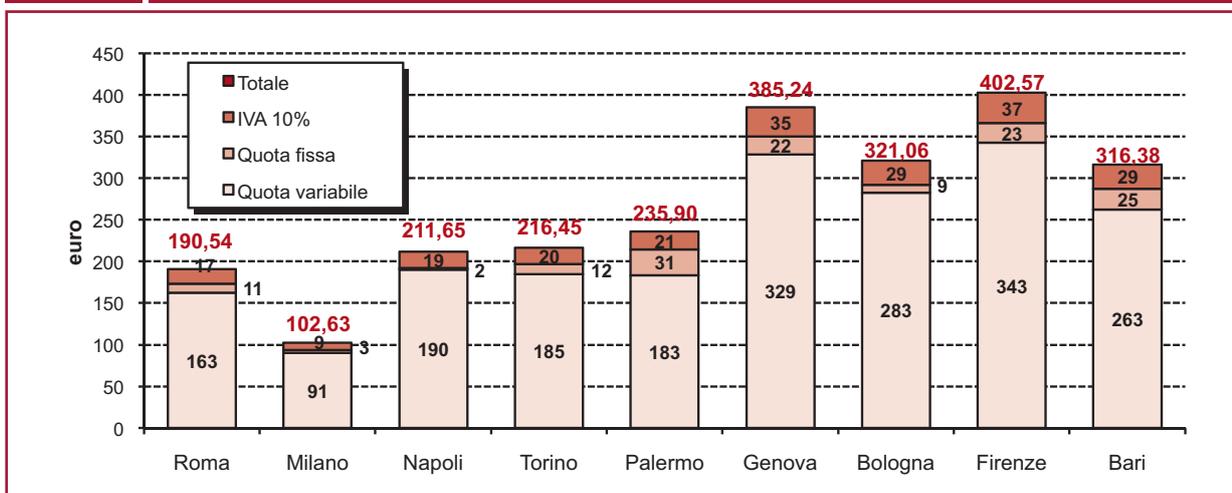
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Co.Vi.R.I., Rapporto sullo stato dei servizi idrici, 2009.

7.5.4 Equità

Le tariffe del servizio idrico integrato, proporzionali al consumo di acqua potabile, dovrebbero essere uniche per tutto il territorio del singolo ATO, ma possono

variare anche in misura rilevante fra diversi ATO. La Fig. 7.24 riporta una simulazione della spesa idrica della famiglia media nelle principali città italiane, calcolata in base alle tariffe in vigore nel 2008 e su un consumo familiare di 200 m³/anno.

Fig. 7.24 Spesa totale per il servizio idrico integrato corrispondente ad un consumo idrico annuo di 200 m³ nelle principali città italiane (2008)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati CNEL, <http://cnelspl.portalecnel.it/SPL/View/indexTariffe.asp>.

Le tariffe vigenti a Roma sono fra le più basse, secondo solo a Milano, che tuttavia appartiene ad un ATO esclusivamente cittadino, con caratteristiche strutturali diverse da quelle di un ATO che serve anche un territorio provinciale a minor densità di utenze. La famiglia media avrebbe infatti speso solo 103 euro a Milano, mentre a Roma, città più economica fra quelle appartenenti ad ATO provinciali (o

regionali come Bari) la spesa sarebbe salita a 191 euro. Per il resto, il campione si divide in due fasce: una intermedia con una spesa annua familiare compresa fra 212 e 236 euro (Napoli, Torino e Palermo) e una più onerosa, con una spesa annua che varia fra i circa 320 euro di Bari e Bologna, i 385 euro di Genova e i 403 euro di Firenze.

7.6 Approfondimenti e monitoraggio della qualità

In questo paragrafo sono presentate: 1) un breve commento agli elementi emersi, sempre con riferimento al servizio idrico, nell'ambito dell'indagine sulla qualità della vita e servizi pubblici locali nella città di Roma effettuata dall'Agenzia nel corso del 2009; 2) una disamina sui parametri di misurazione delle prestazioni del SII ATO 2 Roma, con i dati 2006-2008 resi noti dal gestore; 3) lo stato di attuazione della nuova Carta dei servizi e del Regolamento di conciliazione paritetica.

7.6.1 Indagine sulla qualità della vita a Roma

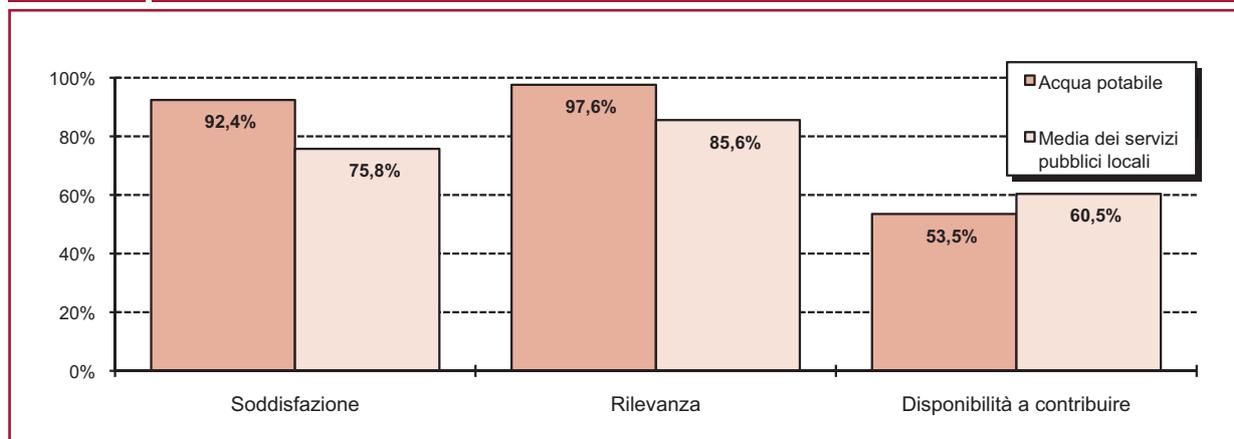
In seguito agli interessanti risultati dell'indagine sulla qualità della vita a Roma, condotta alla fine del 2007, l'Agenzia ha deciso di intervistare nuovamente i cittadini romani in merito alla soddisfazione dei principali servizi. La rilevazione, che ha avuto

luogo nella primavera del 2009, ha consentito di identificare le aree di maggiore criticità/soddisfazione fra i servizi osservati, con la novità di approfondire, per ogni servizio, gli aspetti ritenuti più critici.

Come si può osservare nella Fig. 7.25, il servizio idrico (limitatamente agli aspetti connessi all'acqua potabile) è ritenuto significativamente più rilevante della media dei servizi, con pressoché la totalità (98%) degli intervistati che lo considerano molto o abbastanza importante. A questo giudizio si associa un livello di soddisfazione decisamente sopra la media (il 92% del campione è molto o abbastanza soddisfatto), mentre la disponibilità a contribuire maggiormente per ottenere un miglioramento del servizio (54%) risulta al di sotto della media dei servizi pubblici locali a Roma.

Fig. 7.25

Risultati dell'indagine sulla qualità della vita a Roma per il servizio idrico (2009)



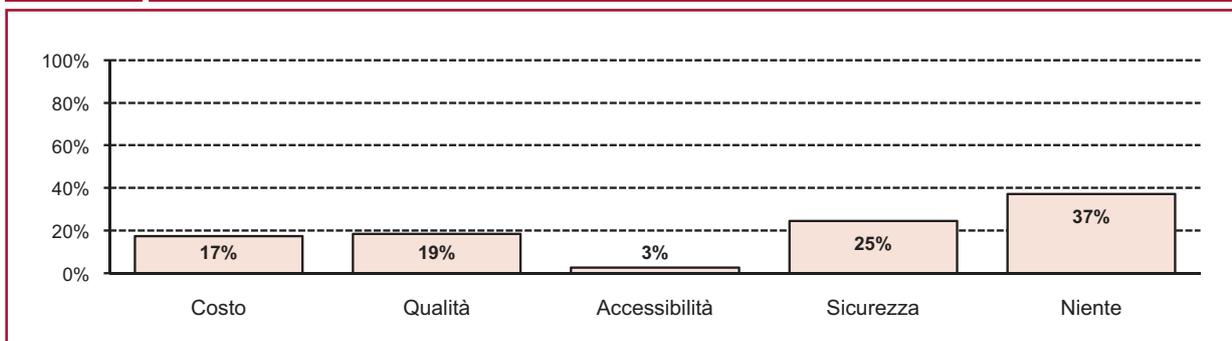
Nota: è riportata la percentuale di "molto" e "abbastanza" sul totale delle risposte valide, e per la disponibilità a contribuire la percentuale di "giusto".

Fonte: Indagine sulla qualità della vita e i servizi pubblici locali nella città di Roma, giugno 2009.

Riguardo la percezione delle principali criticità del servizio (Fig. 7.26), l'accessibilità lo è solo per il 3% degli intervistati, mentre non emergono particolari critiche sugli altri aspetti del servizio (25% sicu-

rezza, 19% qualità e 17% costo); più di un cittadino su tre (37%), inoltre, non indica alcun fattore di insoddisfazione.

Fig. 7.26 Percezione delle principali criticità del servizio idrico nell'indagine sulla qualità della vita a Roma (2009)



Fonte: Indagine sulla qualità della vita e i servizi pubblici locali nella città di Roma, giugno 2009.

7.6.2 Misurazione delle prestazioni del SII ATO 2 Lazio Centrale - Roma

Tra gli adempimenti stabiliti nella Convenzione a carico del gestore, è prevista la consegna semestrale da parte di Acea Ato 2 S.p.A. di un rapporto informativo sull'andamento della gestione e sui livelli del servizio. In particolare, l'appendice A al Disciplinare Tecnico descrive i parametri di misurazione di alcune prestazioni, attraverso l'utilizzo di appositi registri. I registri di misurazione delle prestazioni sono documenti ove vengono raccolte dal gestore informazioni relative ad attività caratteristiche del SII e ne viene descritta la situazione nell'arco del tempo. Le informazioni vengono raccolte e accorpate con logiche e criteri che permettono il calcolo di parametri, la cui elaborazione, a sua volta, permette di misurare le prestazioni del SII.

Tali informazioni serviranno a determinare il parametro QUAL (qualità del servizio), che moltiplicato per il parametro INTV (stato di attuazione degli interventi) e per il parametro TAN (valutazione globale indicatori), darà luogo al valore del parametro finale MALL che verrà impiegato nel calcolo di verifica

triennale della tariffa. Il parametro MALL per il primo triennio viene calcolato ogni anno considerando il parametro QUAL e il parametro TAN pari a 1; per il secondo triennio il QUAL si assume come media tra il QUAL effettivo e 1 e il TAN variabile tra 0,10 e 1,01; a regime i parametri QUAL e TAN saranno quelli effettivi dell'anno. La STO ha effettuato il calcolo per il primo triennio, considerando, come da metodo, il parametro QUAL e il parametro TAN pari a 1: poiché il parametro INTV effettivo è risultato pari a 0,98, il valore del MALL è pari a 0,98 per tutti e tre gli anni (2003-2005)²⁷.

La Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Province, avendo verificato che nel primo triennio di gestione non si è verificata la previsione di completare le acquisizioni dei diversi Comuni costituenti l'ATO, ha deliberato²⁸ di estendere il periodo transitorio fino al 31 dicembre 2010, con conseguente automatico adeguamento alle nuove scadenze di tutte le disposizioni che si riferiscono appunto alla durata del periodo transitorio. Nella Tav. 7.20 vengono riportati i valori assunti dai parametri di qualità delle prestazioni, così come dichiarati dal gestore, nell'ultimo triennio 2006-2008.

²⁷ STO – Confronto ricavi garantiti e ricavi reali 2003-2008 – Nuova tariffa media 2009-2013, dicembre 2008.

²⁸ Delibera della Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Province 02/06.

Tav. 7.20 Parametri di qualità delle prestazioni del SII ATO2 Lazio Centrale - Roma

Parametro	1° sem. 2006	2° sem. 2006	1° sem. 2007	2° sem. 2007	1° sem. 2008
INTV	0,9759		1,0257		1,0240
TAN	n.a.		n.a.		n.a.
QUAL	n.a.		n.a.		n.a.
RECL	n.d.	0,9942	n.d.	n.d.	n.d.
CONT	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
INTER	n.d.	0,9984	0,9992	0,9990	0,9950
DIFP	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
DIFF	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
QUAP _{ch-fis}	n.d.	1,00	1,00	1,00	1,00
QUAP _{batter}	n.d.	0,98	0,97	0,98	0,99
QUAS	n.d.	0,85	0,77	0,80	0,83

Nota: i valori del parametro QUAP sono relativi alla sola rete del Comune di Roma.

Fonte: STO - Sintesi rapporti informativi Acea Ato 2 S.p.A. – anni vari.

L'ultimo rapporto informativo del gestore, reso disponibile dalla STO, è relativo al primo semestre del 2008 e come quelli del biennio precedente, pur considerando che è tuttora in corso il “periodo transito-

rio”, risulta deficitario di una serie di informazioni relative ai registri di misurazione senza le quali non è possibile giungere al computo di tutti i parametri di prestazione del SII²⁹.

Parametro INTV ($0,9 \leq \text{INTV} \leq 1$). Tiene conto dell'impegno del gestore nell'avviare e finanziare gli investimenti di sua competenza previsti nel Piano degli Investimenti (stato di attuazione).

Parametro TAN misuratore della qualità globale del SII ($0,98 \leq \text{TAN} \leq 1,02$). Serve a correggere l'applicazione meccanicista del MALL attraverso una misura della qualità globale del SII. Il suo campo di variabilità è a cavallo dell'unità essendo penalizzante se minore dell'unità e premiante se maggiore.

Parametro misuratore della qualità del servizio QUAL ($0 \leq \text{QUAL} \leq 1$). Tale parametro è funzione a sua volta di sette parametri:
dove:

$$\text{QUAL} = \left(\frac{\text{RECL} + \text{CONT}}{2} \right) \times \left(\frac{\text{INTER} + \text{DIFP}}{2} \right) \times \text{DIFF} \times \left(\frac{\text{QUAP} + \text{QUAS}}{2} \right)$$

RECL è il parametro che tiene conto dei reclami presentati dall'utenza;

CONT è un parametro che tiene conto del contenzioso tra il gestore e gli utenti;

INTER è il parametro che tiene conto delle interruzioni di servizio idrico;

DIFP è il parametro che tiene conto del difetto di erogazione idrica;

DIFF è il parametro che tiene conto del difetto di collettamento dei reflui;

QUAP è il parametro che tiene conto della qualità delle acque potabili;

QUAS è il parametro che tiene conto della qualità delle acque di scarico.

Parametro RECL ($0 \leq \text{RECL} \leq 1$). Esprime la soddisfazione dell'utente e rappresenta una verifica dell'impegno diretto del gestore. Si basa sulle risultanze derivanti dal Registro dei Reclami, dove vengono riportati gli estremi dell'utente reclamante, l'esposizione sintetica dei motivi del reclamo e la data, l'esito (auto certificato dal gestore) con l'indicazione se l'utente sia rimasto: a) soddisfatto, b) insoddisfatto, c) indifferente (quando il reclamo non aveva ragione di essere).

Parametro CONT ($0 \leq \text{CONT} \leq 1$). E' il parametro che tiene conto in maniera oggettiva dello stato di

²⁹ STO - Sintesi rapporto informativo Acea Ato 2 S.p.A. - I semestre 2008, marzo 2009.

sofferenza con l'utenza. Questo parametro si basa sulle risultanze derivanti da un registro apposito: il Registro del Contenzioso, che deve riportare gli estremi delle sentenze pronunciate, gli estremi dell'utente, gli esiti di causa.

Parametro INTER ($0 \leq \text{INTER} \leq 1$). E' il parametro legato alla continuità del servizio idrico; analogamente a quanto precede deve essere tenuto un registro, il Registro delle Interruzioni del Servizio Idrico, che deve riportare per ogni episodio di interruzione la data, gli orari di cessazione e ripristino del servizio, le motivazioni dell'interruzione e ogni altro elemento che possa aiutare la comprensione dell'inconveniente.

Parametro DIFP ($0 \leq \text{DIFP} \leq 1$). E' il parametro legato ai difetti del servizio idrico, analogamente a quanto precede deve essere tenuto un registro, il Registro delle Riduzioni del Servizio Idrico (può essere in uno con il Registro delle Interruzioni), che deve riportare per ogni episodio di riduzione della portata di erogazione la data, i livelli quantitativi della riduzione, gli orari di riduzione e normalizzazione del servizio, le motivazioni della riduzione e ogni altro elemento che possa aiutare la comprensione dell'inconveniente.

Parametro DIFF ($0 \leq \text{DIFF} \leq 1$). E' il parametro legato ai difetti del servizio di collettamento fognario e analogamente a quanto precede deve essere tenuto un registro, il Registro degli Allagamenti, che deve riportare per ogni episodio la data, gli orari di inizio e fine dell'inconveniente, l'altezza massima sul manto stradale del battente d'acqua e ogni altro elemento che possa aiutare la comprensione.

Parametro QUAP ($0 \leq \text{QUAP} \leq 1$). E' il parametro legato alla qualità dell'acqua potabile erogata così come definita nel D.P.R. 24 maggio 1988 n. 236, e il gestore del SII, dovendo effettuare i controlli previsti nel decreto, ha l'obbligo di tenere un registro, il Registro della Qualità dell'Acqua Potabile Erogata, che deve riportare i risultati analitici di tutti i controlli effettuati; saranno, inoltre, riportati nel registro quanto effettuato dall'organo di controllo.

Parametro QUAS ($0 \leq \text{QUAS} \leq 1$). E' il parametro legato alla qualità dell'acqua depurata scaricata. Il gestore del SII ha l'obbligo di tenere un registro, il registro della Qualità dell'Acqua Depurata Scaricata, che deve riportare i risultati analitici di tutti i controlli effettuati; saranno, inoltre, riportati nel Registro tutti i controlli effettuati dall'organo di controllo.

7.6.3 Carta dei servizi e tutela dell'utenza

La modifica normativa introdotta dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n.4 ha assegnato al Co.Vi.R.I. il compito di procedere ad un aggiornamento della convenzione tipo per l'affidamento dei servizi idrici. Strettamente collegato allo schema di convenzione tipo è un metodo standard di valutazione della prestazione del servizio da parte del gestore, in termini d'adempimento delle obbligazioni assunte all'atto dell'affidamento. Altrettanto vale per la Carta dei servizi, per la quale la scelta degli indicatori e la loro quantificazione richiedono un minimo di omogeneità a livello nazionale, oggi non esistente.

In ordine alle modalità di gestione del servizio, con particolare riferimento a carenze prestazionali del gestore, il Co.Vi.R.I. ha rilevato a livello nazionale una certa frequenza di segnalazioni relative al rispetto del regolamento di utenza e della Carta dei servizi: in special modo ha potuto osservare una ab-

bastanza diffusa attitudine dei gestori ad interpretarne le disposizioni in maniera alquanto generica ed approssimativa, soprattutto in ordine agli obblighi di trasparenza dei comportamenti gestionali ed a quelli assunti nei confronti del consumatore³⁰. Tale tendenza è confermata anche nel Lazio. Infatti, con la seduta del 3 luglio 2007, la Consulta degli Utenti e Consumatori del SII ha approvato le linee guida per la redazione della "Carta dei Servizi" e dell'allegato "Regolamento di Conciliazione". Inoltre, il Garante regionale del servizio idrico integrato, nell'ambito della Consulta degli Utenti e Consumatori del SII, ha promosso l'adozione da parte della Giunta Regionale di uno schema tipo di Carta dei servizi e di linee guida del Regolamento di Conciliazione³¹.

Con riferimento ai contenuti delle linee guida, oltre alle previsioni di informazioni specifiche relative a validità ed aggiornamenti della Carta, si segnalano l'inserimento, tra gli obblighi del gestore, della gra-

³⁰ Rapporto sull'attività del Co.Vi.R.I., marzo 2007 – giugno 2009.

³¹ Delibera GRL del 23 gennaio 2009, n. 36.

duale sostituzione delle distribuzioni a luce tarata e dell'eliminazione delle utenze condominiali, con passaggio a quelle divisionali, che nella città di Roma rappresentano una percentuale significativa delle utenze totali. Sono state inoltre previste specifiche sanzioni pecuniarie in caso di uso improprio della risorsa il cui ammontare dipende dalla gravità stessa dell'atto ripetuto. Per permettere il monitoraggio del grado di assolvimento degli standard di qualità del servizio, il gestore è poi tenuto a predisporre un apposito ufficio, incaricato del controllo interno degli standard previsti dalla Carta dei Servizi, per verificare, in modo sistematico, il rispetto degli impegni e, in modo continuativo, il livello di qualità erogata. Infine, sono state disciplinate le procedure per l'inoltro dei reclami al Garante regionale, in caso di presunte violazioni degli impegni della Carta, e le modalità di accesso alla procedura conciliativa, poi ulteriormente definita nel Regolamento di Conciliazione.

Per quanto riguarda la tutela non giurisdizionale dell'utente, il gruppo Acea, nell'ambito di una iniziativa

nazionale assunta da Confservizi/Federutility nel 2006, ha stipulato un protocollo di intesa con le Associazioni regionali dei consumatori per l'adozione di uno strumento di risoluzione stragiudiziale delle controversie sorte con i clienti. Il relativo Regolamento di conciliazione adottato da Acea Ato 2 S.p.A., una volta conclusa la fase di formazione dell'albo dei Conciliatori, dovrebbe entrare in vigore a partire dal 1 gennaio 2010.

Sul tema della Carta dei servizi, allo stato attuale il gestore non ha ancora adottato il nuovo schema tipo in quanto correlato al processo di formazione della nuova tariffa media unica per l'intero ambito idrico. Rimane pertanto in vigore quella allegata al Disciplinare Tecnico della Convenzione di Gestione con l'AATO2, sostanzialmente invariata a quella vigente al tempo della gestione del servizio idrico per conto del solo Comune di Roma. I dati quali-quantitativi ad oggi disponibili riguardo i diversi indicatori della Carta dei servizi vigente sono però ancora quelli relativi all'anno 2006³².

³² Per una descrizione dettagliata degli standard di qualità adottati e dei valori assunti dai diversi indicatori, si rimanda alla *Relazione Annuale 2007-08*, Par. 7.7.3.