

# REOPEN SPL

ACQUA RIFIUTI TRASPORTI

## Lo Stato dei servizi idrici

*Monitor-Idrico*

*Rapporto 2020*

Il **Progetto ReOPEN SPL**, in continuità con l'esperienza svolta su impulso della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie nel periodo 2011-2016, si pone la generale finalità di migliorare le capacità amministrative degli enti territoriali impegnati nei processi di organizzazione ed efficientamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, caratterizzati da complessità sia di tipo organizzativo-istituzionale, sia connesse all'efficienza gestionale e alla razionalizzazione della spesa pubblica.

In tale contesto, INVITALIA, soggetto attuatore dell'iniziativa, oltre ad implementare interventi mirati di capacity building a supporto delle amministrazioni territoriali, raccoglie, mette a sistema, elabora e analizza dati e informazioni riguardanti la dimensione organizzativo territoriale dei servizi (acqua, rifiuti e trasporti) e gli aspetti economico-gestionali delle aziende attive sul territorio.

Il presente rapporto sintetizza, riconducendoli alla scala nazionale, i risultati del monitoraggio sullo stato dei servizi idrici in Italia, analizzando il complesso tema del water management sotto i suoi diversi aspetti: amministrativo-istituzionale, gestionale, regolatorio, infrastrutturale.

Maggiori informazioni possono essere reperite sul sito web del Progetto ReOPEN SPL

<https://reopenspl.invitalia.it>

*ReOPEN SPL è un Progetto finanziato dal PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.*



*Promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie e attuato da Invitalia.*



## INDICE

<b><i>Introduzione. Articolazione e definizione del servizio idrico integrato</i></b> .....	<b>7</b>
<b>1. Overview del quadro normativo di riferimento vigente</b> .....	<b>10</b>
1.1. Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale” .....	10
1.2. Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, art. 3-bis “Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali” .....	11
1.3. Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175, “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” .....	11
1.4. Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, “Codice dei contratti pubblici” .....	12
1.5. Decreto 20 luglio 2012 del Presidente del Consiglio dei Ministri “Individuazione delle funzioni dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici”. .....	13
1.6. Legge 28 dicembre 2015, n. 221, Capo VIII, art. 58, “Fondo di garanzia delle opere idriche”, e art. 60 “Tariffa sociale del servizio idrico integrato” .....	13
1.7. Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1 comma 516 e ss. “Piano nazionale di interventi nel settore idrico” .....	15
<b>2. Multilevel governance del sistema idrico</b> .....	<b>19</b>
2.1. Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare .....	19
2.2. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti .....	20
2.3. Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) .....	20
2.4. Autorità di bacino distrettuale .....	21
2.5. Regioni.....	22
2.6. Enti locali ed Enti di Governo degli Ambiti Territoriali Ottimali .....	23
<b>3. Organizzazione del servizio idrico integrato negli ATO</b> .....	<b>27</b>
3.1. Regole di riferimento.....	27
3.2. ATO ed Enti di governo: stato dell’arte.....	29
3.3. Dimensioni degli ambiti per macro-area geografica .....	35
3.3.1. I bacini di affidamento sub-ATO.....	38
3.4. La frammentazione territoriale e gestionale dei servizi idrici.....	40
3.4.1. Transizione alle gestioni uniche d’ambito .....	40
3.4.2. Dimensioni della frammentazione gestionale: un’analisi di dettaglio.....	49
<b>4. Le imprese del servizio idrico</b> .....	<b>56</b>
4.1. La tipologia di impresa.....	56
4.2. Gli assetti proprietari.....	57

4.2.1.	Il controllo societario .....	58
<b>5.</b>	<b><i>Sviluppo infrastrutturale e livelli tariffari .....</i></b>	<b>62</b>
<b>5.1.</b>	<b>Qualità tecnica .....</b>	<b>64</b>
5.1.1.	Servizio di acquedotto .....	66
	Misura di processo e di utenza (prerequisito) .....	66
	Perdite idriche (M1).....	67
	Continuità del servizio (M2) .....	68
	Qualità dell'acqua (M3) .....	69
5.1.2.	Servizio di fognatura .....	70
5.1.3.	Servizio di depurazione.....	73
	Valorizzazione dei fanghi .....	73
	Qualità dell'acqua depurata .....	74
<b>5.2.</b>	<b>Investimenti nel settore idrico integrato .....</b>	<b>76</b>
5.2.1.	Fonti di finanziamento .....	80
<b>5.3.</b>	<b>Tariffe del sistema idrico integrato.....</b>	<b>81</b>
5.3.1.	Corrispettivi e spesa media dell'utenza domestica .....	86
<b>6.</b>	<b><i>La Direttiva 91/271/CEE e le infrazioni comunitarie a carico dell'Italia .....</i></b>	<b>94</b>
6.1	Procedura di infrazione 2004/2034 .....	95
6.2	Procedura di infrazione 2009/2034 .....	96
6.3	Procedura d'infrazione 2014/2059 .....	97
6.4	Procedura d'infrazione 2017/2181 .....	98
<b>6.5</b>	<b>La situazione attuale e gli interventi statali per sanare le infrazioni.....</b>	<b>99</b>
6.5.1	Delibera CIPE n. 60 del 30 aprile 2012 .....	101
6.5.2	Piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica (L. 147/2013) .....	103
6.5.3	Il Commissario Straordinario Unico per la depurazione .....	104

## Indice delle tabelle

Tabella 1 - Quadro complessivo delle risorse stanziare dalla L. 205/2017 per interventi nel settore idrico ....	16
Tabella 2 - Sintesi della stratificazione pianificatoria settoriale .....	19
Tabella 3 - Estensione territoriale degli ATO in ciascuna Regione .....	30
Tabella 4 - EGATO individuati da regioni e province autonome.....	32
Tabella 5 - Relazione tra forma EGATO ed estensione ATO .....	33
Tabella 6 - Stato di avanzamento del processo di riordino del servizio idrico in Italia .....	34
Tabella 7 - Ambiti territoriali ottimali per macro-area geografica .....	35
Tabella 8 - Affidamenti al gestore unico d'ambito. Stato di fatto .....	41
Tabella 9 - Riepilogo Investimenti e fonti.....	62
Tabella 10 - Riepilogo Composizione Vincolo ai ricavi del gestore (VRG) 2018.....	63
Tabella 11 - Riepilogo Spesa media annua per l'utenza finale .....	63
Tabella 12 - Classi di appartenenza e obiettivi per macro-indicatore .....	65
Tabella 13 - Valori medi di M1a e M1b per area geografica .....	68
Tabella 14 - Valori medi del macro-indicatore i M2 per area geografica .....	69
Tabella 15 - Valori medi degli indicatori M3a e M3b per area geografica .....	70
Tabella 16 - Valori medi degli indicatori M4a e M4b per area geografica .....	72
Tabella 17 - Valori medi del macro-indicatore M5 per area geografica.....	74
Tabella 18 - Valori medi del macro-indicatore M6 per area geografica.....	75
Tabella 19 - Investimento in infrastrutture nel periodo 2007-2017 .....	78
Tabella 20 - Popolazione e gestioni interessate dai provvedimenti di approvazione tariffaria .....	81
Tabella 21 - Ripartizione regionale delle variazioni tariffarie massime approvate dall'Autorità .....	84
Tabella 22 - Serie storica delle componenti tariffarie (€/abitante) .....	85
Tabella 23 - Serie storica delle componenti tariffarie - Indicatore metro cubo (€/mc).....	86
Tabella 24 - Serie storica delle componenti tariffarie - Indicatore Km rete acquedotto (€/km) .....	86
Tabella 25 - Sottotipologie tariffarie per utenza domestica.....	87
Tabella 26 - Popolazione e gestioni interessate da approvazioni dell'aggiornamento tariffario (2018-2019) .	89
Tabella 27 - Variazione moltiplicatore tariffario.....	91
Tabella 28 - Stato delle procedure di infrazione a carico dell'Italia in materia di acque reflue.....	95
Tabella 29 - Procedure di infrazione e agglomerati non conformi per Regione.....	100
Tabella 30 - Delibera CIPE 60/2012. Ripartizione regionale interventi e risorse .....	102
Tabella 31 - Ripartizione risorse del Piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica .....	104

## Indice delle figure

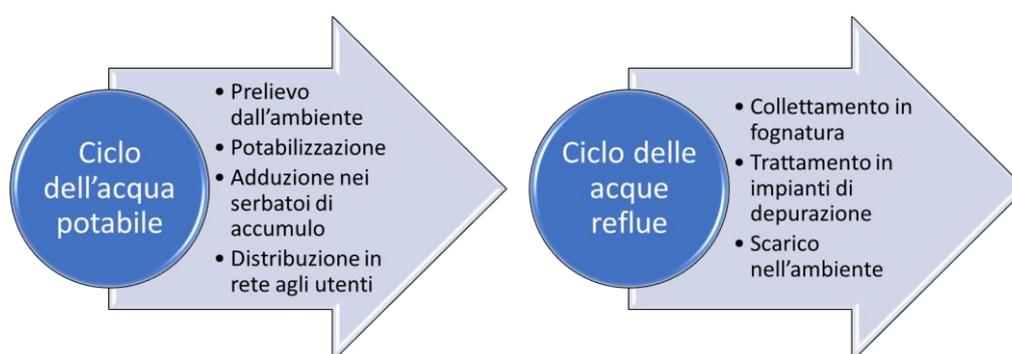
Figura 1 - Distribuzione EGATO per tipologia .....	33
Figura 2 - Distribuzione della popolazione per categoria dimensionale dell'ATO (dato nazionale) .....	36
Figura 3 - Distribuzione della popolazione per categoria dimensionale e macro-area.....	37
Figura 4 - Bacino d'utenza e densità abitativa per macro-area.....	37
Figura 5 - Distribuzione della popolazione per categoria dimensionale del sub-ATO (dato nazionale) .....	38
Figura 6 - Relazione ATO – Popolazione residente / Omogeneità .....	39
Figura 7 - Numero di gestori del servizio idrico.....	49
Figura 8 - Popolazione servita in modo integrato per area geografica .....	50
Figura 9 - Quota di comuni che gestiscono il SII in economia per macroarea e relativa popolazione.....	51
Figura 10 - Gestioni in economia per segmento di servizio e area geografica.....	52
Figura 11 - Stato dell'arte del servizio idrico .....	53
Figura 12 - Distribuzione degli operatori per Regione .....	53
Figura 13 - I gestori del Servizio idrico integrato.....	54
Figura 14 - Forma giuridica delle imprese del servizio idrico (aggregato nazionale) .....	57
Figura 15 - Assetti proprietari (partecipazioni dirette) .....	57
Figura 16 - Assetti proprietari (partecipazioni indirette) .....	58
Figura 17 - Controllo societario (aggregato nazionale) .....	59
Figura 18 - Tipologia di servizio per controllo societario .....	59
Figura 19 - Controllo societario per macro-area geografica .....	60
Figura 20 - Investimenti Programmati Netti per Macroarea. Fonte: Elaborazione INVITALIA su dati ARERA	63
Figura 21 - Proiezione Investimenti. Fonte. Blue Book 2019, Utilitalia .....	76
Figura 22 - Disaggregazione annuale investimenti settore idrico .....	78
Figura 23 - Disaggregazione Costi operativi per macro-indicatore. Fonte: ARERA Relazione Annuale 2019 .	79
Figura 24 - Disaggregazione Costi operativi per macro-indicatore .....	83
Figura 25 - Spesa annua media ponderata utenza finale (€/anno).....	88
Figura 26 - Spesa unitaria media ponderata utenza finale (€/m3/anno).....	88
Figura 27 - N. gestioni per area geografica.....	90
Figura 28 - Schema cronologico Procedura di infrazione 2004/2034 .....	96
Figura 29 - Schema cronologico Procedura di infrazione 2009/2034 .....	97
Figura 30 - Schema cronologico Procedura 2014/2059 .....	98
Figura 31 - Schema cronologico Procedura 2017/2181 .....	99
Figura 32 - Fonti copertura finanziaria Del. CIPE 60/2012 .....	103

## Introduzione. Articolazione e definizione del servizio idrico integrato

I passaggi principali che ricostruiscono la **filiera d'uso civile dell'acqua potabile** possono essere racchiusi essenzialmente in due fasi cicliche:

- ciclo dell'acqua potabile, che include le attività di approvvigionamento e uso di acqua potabile;
- ciclo delle acque reflue urbane, che ricomprende la raccolta e il collettamento delle acque di scarico.

La figura che segue propone una dettagliata scomposizione della filiera.



Al fine di rendere l'acqua disponibile ai consumatori, dunque, è necessaria una complessa **rete di infrastrutture** composta da grandi acquedotti, serbatoi di accumulo, potabilizzatori e da reti di distribuzione. Le acque scaricate devono, poi, essere allontanate e depurate prima di essere restituite all'ambiente; pertanto, vengono convogliate, attraverso le fognature, ai depuratori, impianti complessi e costosi, indispensabili per proteggere l'ambiente dall'inquinamento.

Le reti infrastrutturali che garantiscono il completamento dei due cicli di cui sopra appartengono, così come la risorsa idrica, al **demanio dello Stato e sono inalienabili**. L'efficacia e l'efficienza delle reti sono strettamente legate alle capacità di gestire tali infrastrutture e i relativi servizi da parte di un operatore dotato delle opportune competenze gestionali, il quale, tuttavia, rappresenta solo l'elemento terminale di un complesso sistema di relazioni che coinvolge numerosi soggetti istituzionali ai quali competono le attività di organizzazione, pianificazione, regolazione, indirizzo e controllo.

La disciplina vigente definisce il **servizio idrico integrato** (SII) come quel servizio pubblico locale di interesse economico generale a rete costituito dall'insieme dei servizi pubblici di *captazione, adduzione, distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue*<sup>1</sup> che devono essere gestiti secondo principi di efficacia, efficienza ed economicità, oltre che secondo canoni di sostenibilità ambientale.

<sup>1</sup> D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 141.

Più dettagliatamente, i singoli segmenti di attività che compongono il SII sono:<sup>2</sup>

- *captazione*, le acque vengono prelevate dall'ambiente con opere diverse a seconda del tipo di fonte;
- *potabilizzazione ed adduzione*, l'acqua raccolta viene sottoposta a trattamenti specifici per assicurare i requisiti di qualità per l'uso umano previsti dalla legge e poi trasportata con grandi condotte di adduzione fino ai serbatoi di accumulo in prossimità dei centri abitati;
- *distribuzione*, attraverso una fitta rete di condotte e impianti l'acqua viene trasportata fino ai rubinetti di ciascuna utenza;
- *fognatura*, le acque usate, scaricate dalle abitazioni, vengono raccolte in un sistema di reti e impianti che le convogliano verso gli impianti di depurazione;
- *depurazione*, gli impianti migliorano le caratteristiche delle acque reflue attraverso processi chimico-fisici e biologici, garantendo che il loro scarico non alteri gli ecosistemi naturali;
- *restituzione all'ambiente*, al termine del ciclo.

Il SII e i singoli segmenti che lo compongono rientrano nel novero dei **servizi pubblici locali di interesse economico generale "a rete"**,<sup>3</sup> la cui erogazione si basa, come detto, su reti strutturali o collegamenti funzionali tra le sedi di produzione del bene o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio. In quanto tale, inoltre, la gestione del SII deve essere ispirata, oltre che a principi di efficienza:

- all'efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini;
- alla produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati;
- all'applicazione di tariffe congrue;
- alla promozione di investimenti;
- alla sussidiarietà, anche orizzontale, e alla trasparenza.

Anche per tali ragioni, il SII è sottoposto alla regolazione da parte di un'autorità indipendente, l'**Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)**.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Un'altra comune classificazione, adottata, tra gli altri da ARERA per la definizione della qualità tecnica (si veda sezione 5.1), definisce la seguente articolazione dei segmenti di servizio del SII:

- *acquedotto*: captazione, adduzione e distribuzione delle risorse idriche;
- *fognatura*: raccolta e convogliamento delle acque reflue nella pubblica fognatura;
- *depurazione*: trattamento mediante impianti di depurazione delle acque reflue scaricate nella pubblica fognatura.

<sup>3</sup> Sentenza Corte cost. 17 novembre 2010, n. 325, nonché art. 149-bis, comma 1, del D.Lgs. 152/2006.

<sup>4</sup> Per un dettaglio sulle funzioni di ARERA in materia di servizi idrici, si rimanda alla sezione 2 dedicata alla multilevel governance.

MONITOR-IDRICO 2020

## LE REGOLE DEL GIOCO

## 1. Overview del quadro normativo di riferimento vigente

Al fine di orientare l'erogazione dei servizi idrici verso criteri di efficienza e salvaguardia della risorsa pubblica, a partire dalla Legge 5 gennaio 1994, n. 36, (c.d. *Legge Galli*) il Legislatore è ripetutamente intervenuto per avviare un processo di riorganizzazione ed efficientamento del sistema. Il susseguirsi di tali tentativi, a volte controversi, gli esiti positivi delle iniziative referendarie<sup>5</sup> e la conseguente incertezza del quadro normativo di riferimento, hanno, tuttavia, comportato ritardi, inefficienze e disuguaglianze territoriali nelle performance organizzativo-istituzionali e gestionali del servizio e, a cascata, ritardi nella pianificazione e realizzazione degli investimenti.

Il sistema delle regole vigenti deriva dalla lettura combinata di diversi atti normativi di carattere sia settoriale, in materia di servizi idrici, sia generale, con particolare riferimento alla disciplina in materia di servizi pubblici locali, di appalti pubblici, di partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni. A tale complesso di norme si aggiungono recenti interventi normativi finalizzati a favorire l'accelerazione degli investimenti pubblici in tema di infrastrutture idriche.

Di seguito se ne fornisce un quadro di sintesi essenziale.

### 1.1. Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale"

Il c.d. **Codice dell'Ambiente** ha come obiettivo primario la promozione di adeguati livelli di qualità della vita umana, da perseguire attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Con particolare riguardo alla Parte III, rappresenta il testo settoriale di riferimento in materia di servizi idrici, definendo, tra l'altro, la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, MATTM, Regioni, Enti locali, Autorità di bacino distrettuale, enti di governo degli ATO ecc.) e gli indirizzi per l'organizzazione del servizio idrico integrato. Con particolare riferimento a tale ultimo tema, il Codice dell'Ambiente (artt. 147 e ss.) fissa importanti regole per:

- la delimitazione degli **Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)** da parte delle Regioni;
- la predisposizione dei piani d'ambito da parte degli **enti di governo degli ATO**;
- l'affidamento del servizio e la regolazione dei rapporti tra ente di governo dell'ATO e gestore.

Per una generale trattazione delle regole che disciplinano la distribuzione delle competenze e l'organizzazione del servizio, si rimanda ai capitoli successivi.

---

<sup>5</sup> In particolare, il primo e il secondo quesito dei referendum abrogativi del 12 e 13 giugno 2011 hanno comportato:

- l'abrogazione della norma che considerava l'esternalizzazione a soggetti privati e la costituzione di società miste come modalità di affidamento prioritario per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, limitando a determinate situazioni la gestione tramite società pubbliche (art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112);
- l'abrogazione parziale della norma che prevedeva la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito (art. 154, comma 1, del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

## 1.2. Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, art. 3-bis “Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali”

Con l’obiettivo di consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzarne l’efficienza, l’art. 3-bis del D.L. 138/2011 detta alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano l’obbligo di definire il perimetro degli ATO all’interno dei quali deve essere organizzato lo svolgimento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete e, contestualmente, impone loro di individuare il relativo ente di governo. Secondo tali norme, gli ATO devono avere dimensioni almeno provinciali. Estensioni inferiori devono essere giustificate in base ai principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza, nonché in base a criteri di differenziazione territoriale e socioeconomica. Agli enti locali corre l’obbligo di aderire all’ente di governo del corrispondente ATO, che rappresenta l’unico soggetto nel contesto del quale possono essere esercitate le funzioni di organizzazione dei servizi, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza (per quanto di competenza), di affidamento e controllo della gestione. La norma prevede, infine, l’esercizio di poteri sostitutivi in caso di inerzia da parte di regioni e/o enti locali e dettaglia i contenuti della relazione che gli enti di governo degli ATO devono predisporre a motivazione della scelta sulla modalità di gestione del servizio affidato, ai sensi dell’art. 34 del D.L. 179/2012.

## 1.3. Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175, “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”

L’affidamento diretto in favore di società “in house” dell’ente affidante e la gestione tramite società a capitale misto pubblico-privato sono due modalità di gestione del servizio idrico integrato previste dall’ordinamento vigente, così come l’esternalizzazione a terzi tramite gara (della quale si tratterà a seguire). In materia di affidamento del SII, rilevano, pertanto, i contenuti del c.d. **TUSP** che racchiude le norme relative alla costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l’acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta. Il decreto legislativo 175/2016, nel definire le limitazioni alla detenzione di quote societarie da parte amministrazioni pubbliche, stabilisce che tali enti possano, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento di una serie di attività, tra le quali:

- **produzione di un servizio di interesse generale**, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;
- realizzazione e gestione di un’opera pubblica ovvero **organizzazione e gestione di un servizio d’interesse generale** attraverso un contratto di partenariato pubblico-privato.

In riferimento alla gestione di servizi idrici attraverso società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, rilevano, in particolare, le norme del TUSP che riguardano:

- motivazione analitica della costituzione societaria o dell’acquisizione di quote societarie (art. 5);
- principi per l’organizzazione e la gestione delle società partecipate (art. 6);
- obblighi in caso di società in house (art. 16);
- obblighi in caso di società a partecipazione mista pubblico-privata (art. 17).

## 1.4. Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, “Codice dei contratti pubblici”

Le norme di cui al c.d. **Codice Appalti** non si applicano alle concessioni aggiudicate per:

- fornire o gestire reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile;
- alimentare tali reti con acqua potabile.

Se collegate a una delle attività di cui sopra, l'esclusione dall'applicazione del Codice riguarda anche:

- progetti di ingegneria idraulica, irrigazione, drenaggio, in cui il volume d'acqua destinato all'approvvigionamento d'acqua potabile rappresenti più del 20% del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti di irrigazione o drenaggio;
- smaltimento o trattamento delle acque reflue.<sup>6</sup>

Ferme restando tali esclusioni, per quanto riguarda il settore idrico, si applicano alle seguenti attività le norme di cui al Codice Appalti, Titolo VI, Capo I (artt. 114 – 141):<sup>7</sup>

- messa a disposizione o gestione di reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile;
- alimentazione di tali reti con acqua potabile.

Le medesime norme si applicano, inoltre, agli appalti o ai concorsi di progettazione attribuiti o organizzati dagli enti aggiudicatori che esercitano un'attività di cui all'elenco precedente e che riguardino una delle seguenti attività:

- progetti di ingegneria idraulica, irrigazione o drenaggio, in cui il volume d'acqua destinato all'alimentazione con acqua potabile rappresenti più del 20% del volume totale d'acqua reso disponibile da tali progetti o impianti di irrigazione o di drenaggio;
- smaltimento o trattamento delle acque reflue.

Il Codice Appalti disciplina anche il tema dell'aggregazione e centralizzazione delle committenze al fine di ridurre il numero di stazioni appaltanti. Secondo l'art. 37, la costituzione delle centrali di committenza in forma di aggregazione di comuni non capoluogo di provincia avviene sulla base di ambiti territoriali individuati tramite un decreto attuativo. Tuttavia, in caso di concessione di servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, l'ambito di competenza della centrale di committenza coincide con l'ambito territoriale ottimale di riferimento (ATO), individuato ai sensi della normativa di settore.

---

<sup>6</sup> Art. 12 D.Lgs. 50/2016.

<sup>7</sup> Art. 117 D.Lgs. 50/2016.

## 1.5. Decreto 20 luglio 2012 del Presidente del Consiglio dei Ministri “Individuazione delle funzioni dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici”<sup>8</sup>

Il DPCM è stato emanato ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, che, in materia di servizi idrici, dettaglia le funzioni attribuite all’Autorità, tra le quali si segnalano le seguenti:

- definizione dei livelli minimi e degli obiettivi di qualità del servizio;
- predisposizione delle convenzioni-tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori;
- definizione delle componenti di costo, inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione;
- predisposizione e aggiornamento del metodo tariffario idrico;
- verifica della corretta redazione dei piani d'ambito;
- approvazione delle tariffe del servizio proposte dai soggetti territorialmente competenti;
- adozione di direttive per la trasparenza della contabilità;
- espressione di pareri in materia su richiesta del Governo, delle regioni e dei soggetti che affidano il servizio;
- formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone, altresì, i casi di grave inosservanza e di non corretta applicazione;
- tutela dei diritti degli utenti;
- raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi, assicurando l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle elaborazioni effettuate per la tutela degli interessi degli utenti.

Il DPCM fa salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano in riferimento alle quali lo svolgimento dell’azione regolatoria prevede una **consultazione diretta tra ARERA e i relativi enti** regionali/provinciali al fine di valutare la compatibilità della sfera di intervento dell’Autorità rispetto alle corrispondenti competenze e all’autonomia amministrativa.

Lo stesso Decreto, inoltre, specifica le **funzioni di indirizzo del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare**, per le quali si rimanda alla successiva Sezione 2.

## 1.6. Legge 28 dicembre 2015, n. 221, Capo VIII, art. 58, “Fondo di garanzia delle opere idriche”, e art. 60 “Tariffa sociale del servizio idrico integrato”

L’art. 58 del c.d. “**Collegato ambientale**” ha istituito il **Fondo di garanzia per gli interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche**, ivi comprese le reti di fognatura e depurazione, in tutto il territorio nazionale. Il Fondo è alimentato tramite una specifica componente della tariffa del servizio idrico integrato, da indicare separatamente in bolletta, volta anche alla copertura dei costi di gestione del Fondo medesimo, determinata da ARERA. Le risorse sono finalizzate a sostenere la finanziabilità degli investimenti attraverso la concessione di garanzie a favore del gestore del servizio idrico integrato o del gestore o

<sup>8</sup> La denominazione dell’Autorità fu contestualmente integrata divenendo “Autorità per l’Energia Elettrica il Gas e i Sistemi Idrici (AEEGSI) e successivamente modificata in “Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)”, in occasione dell’attribuzione delle funzioni regolatorie in materia di rifiuti.

concessionario per le grandi dighe e le connesse opere di adduzione e derivazione, nonché per le piccole dighe. Il Fondo opera anche attraverso la concessione di garanzie dirette nei confronti di soggetti finanziatori o degli investitori. L'individuazione degli interventi prioritari e dei criteri di utilizzo del Fondo di garanzia delle opere idriche sono state definite con Decreto 30 maggio 2019 del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Con la delibera 8/2020/R/idr, del 21 gennaio 2020, ARERA ha disciplinato le modalità di gestione e di utilizzo del Fondo di garanzia, specificando i requisiti e le condizioni di accesso alla garanzia e definendo adeguati obblighi di rendicontazione, comunicazione e monitoraggio. Con il medesimo provvedimento è stato altresì istituito, presso la Cassa per i servizi energetici ed ambientali (Csea), il Comitato di valutazione (previsto dall'articolo 9 del D.P.C.M. del 30 maggio 2019) con compiti di valutazione e analisi dei rischi e delle modalità operative del Fondo.

Le garanzie del Fondo hanno ad oggetto:

- il pagamento del valore di subentro riconosciuto, la cui garanzia è prestata dal Fondo direttamente a beneficio del gestore (c.d. "gestore titolato");
- il rimborso del credito vantato dai soggetti finanziatori o investitori nei confronti del gestore titolato.

Gli interventi per la cui realizzazione può essere concessa la garanzia sono quelli di cui all'articolo 5 del D.P.C.M. 30 maggio 2019, in particolare:

- a. interventi previsti nel Piano nazionale definito all'art. 1, comma 516, della legge 205/2017, per la quota parte non finanziata con le risorse pubbliche assegnate al medesimo Piano;
- b. interventi non ancora finanziati e avviati che si qualificano come necessari all'adeguamento delle infrastrutture idriche ai parametri di qualità tecnica introdotti dall'Autorità (riconducibili ad es. all'adeguamento delle infrastrutture fognarie e depurative, al perseguimento di obiettivi di qualità della risorsa, al risanamento delle reti idriche anche ai fini del contenimento delle perdite), secondo criteri di priorità legati al livello di pianificazione e sostenibilità finanziaria;
- c. interventi riguardanti piccole dighe non inseriti nel Piano nazionale, già dotati di proprio finanziamento e che perseguono le medesime finalità degli interventi di cui al punto precedente.

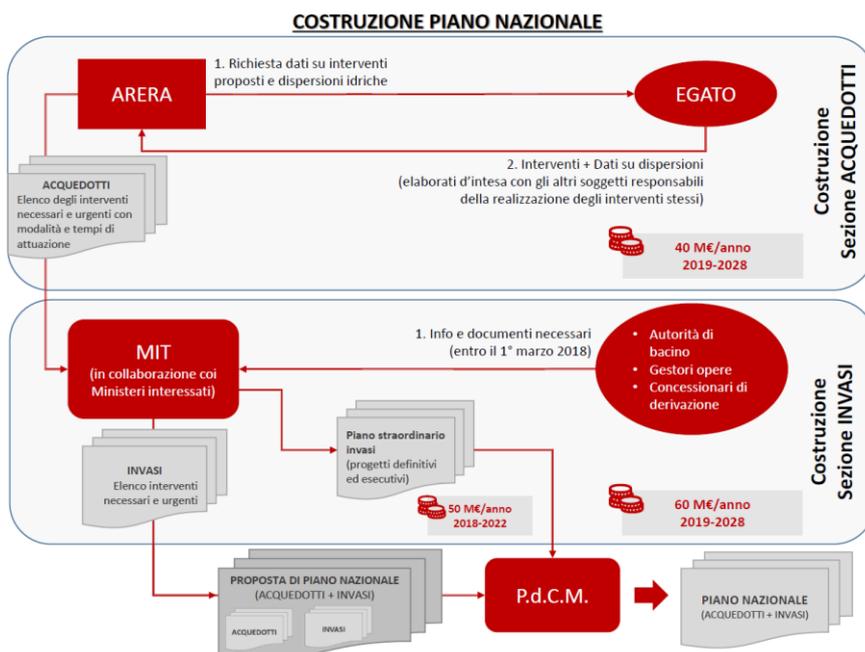
L'art. 60 della L. 221/2015 ha, invece, dato avvio all'iter per l'istituzione del c.d. **bonus idrico**, una misura volta a ridurre la spesa per il servizio di acquedotto di nuclei familiari in condizione di disagio economico e sociale. In attuazione di tale disposizione è stato approvato il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2016, in conseguenza del quale la misura è stata operativamente avviata attraverso gli opportuni provvedimenti di ARERA (da ultime, la Delibera 3/2020/R/idr e la Determina 1/2020 – DACU). In sintesi, il bonus consente di non pagare un quantitativo minimo di acqua a persona per anno, fissato in 50 litri al giorno a persona (18,25 mc di acqua all'anno), corrispondenti al soddisfacimento dei bisogni essenziali.

## 1.7. Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1 comma 516 e ss.<sup>9</sup> “Piano nazionale di interventi nel settore idrico”

Il Piano nazionale di interventi nel settore idrico nasce con l’obiettivo di programmare e realizzare tempestivamente gli interventi necessari all’adeguamento delle infrastrutture idriche. Il Piano è articolato in due sezioni:

- **Sezione “acquedotti”**, per la cui definizione è responsabile ARERA sulla base dei dati trasmessi dagli Enti d’ambito;
- **Sezione “invasi”**, la cui predisposizione compete al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in collaborazione coi ministeri interessati.

La figura a lato sintetizza lo schema di costruzione del Piano nazionale e delle relative sezioni.



Gli enti di governo degli ATO e gli altri soggetti responsabili della realizzazione degli interventi devono **aggiornare i propri documenti di pianificazione** entro 60 giorni dell’adozione del DPCM attraverso cui viene adottato il Piano.<sup>10</sup> Con Decreto 17 aprile 2019 del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato adottato il **primo stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico - sezione «invasi»**, mentre con analogo DPCM del 1 agosto 2019 si è provveduto all’adozione del **primo stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico - sezione acquedotti**.

L’attuazione degli interventi inclusi nella sezione acquedotti è in capo agli enti competenti (prevalentemente enti d’ambito e amministrazioni regionali). L’attuazione degli interventi previsti dalla sezione invasi, avviene, invece, in seguito alla sottoscrizione di convenzioni tra MIT e soggetti realizzatori (autorità di bacino, gestori delle opere, concessionari di derivazione).

Il **monitoraggio dell’attuazione** del Piano nazionale è effettuato attraverso il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (Open BDAP). MIT e ARERA, per le sezioni di rispettiva competenza, segnalano alla Presidenza del Consiglio e ai Ministeri interessati (es.: MIPAAF, MEF, MATTM, MIBACT) i casi di eventuale inerzia da parte dei soggetti responsabili. Sulla base di tali segnalazioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa diffida ad adempiere entro un congruo termine, nomina, di

<sup>9</sup> Come modificato e integrato dall’art. 1 commi 153 e ss. della Legge 30 dicembre 2018, n. 145.

<sup>10</sup> La stessa norma prevede che l’adozione possa avvenire per singoli stralci.

concerto coi Ministeri interessati, un commissario ad acta che esercita i necessari poteri sostitutivi di programmazione e realizzazione degli interventi.

Il comma 523 della Legge 205/2017 ha, inoltre, previsto, nelle more della definizione del Piano nazionale di interventi nel settore idrico, l'adozione di un **Piano Straordinario per la realizzazione degli interventi urgenti** in stato di progettazione definitiva, con priorità per quelli in stato di progettazione esecutiva, riguardanti gli invasi multi-obiettivo e il risparmio di acqua negli usi agricoli e civili. Il piano straordinario, il cui contenuto confluisce nel Piano nazionale, è stato adottato con Decreto Interministeriale (MIT e MIPAAF) del 6 dicembre 2018. I processi di *execution* ricalcano quelli previsti per la realizzazione degli interventi di cui alla sezione invasi del Piano nazionale.

**Tabella 1 - Quadro complessivo delle risorse stanziare dalla L. 205/2017 per interventi nel settore idrico**

Documento	Risorse/anno	Periodo di riferimento	Risorse totali	Documenti attuativi
Piano straordinario	€ 50.000.000	2018-2022	€ 250.000.000	D.I. 6/12/2018
Piano stralcio acquedotti	€ 40.000.000	2019-2028	€ 400.000.000	DPCM 1/8/2019
Piano stralcio invasi	€ 60.000.000	2019-2028	€ 600.000.000	DPCM 17/4/2019



MONITOR-IDRICO 2020

## **GLI ATTORI PUBBLICI**

## 2. Multilevel governance del sistema idrico

La complessità della filiera d'uso dell'acqua ad usi civili descritta nella sezione introduttiva comporta un assetto territoriale e una conseguente organizzazione dei servizi idrici estremamente stratificata e complessa. La governance multilivello del sistema idrico implica, tra l'altro, una particolare stratificazione pianificatoria, della quale si propone una sintesi esemplificativa nel quadro che segue.

Tabella 2 - Sintesi della stratificazione pianificatoria settoriale			
PIANO	PERTINENZA TERRITORIALE	SOGGETTO COMPETENTE	RIFERIMENTI NORMATIVI
Piano nazionale di interventi nel settore idrico	Nazionale	MIT (sezione invasi); ARERA (sezione acquedotti)	L. 205/2017, art. 1, comma 516
Piano di bacino distrettuale (e relativi Piani di gestione)	Distretto idrografico	Autorità di bacino distrettuale	D.lgs 152/06, artt. 65 e 117
Piani di tutela delle acque	Regionale	Regione	D.lgs 152/06, art. 121
Piano d'Ambito	Ambito territoriale ottimale	Ente di governo dell'ATO	D.Lgs. 152/06, art. 149

Nei paragrafi che seguono si riassumono ruolo e competenze dei principali soggetti istituzionali coinvolti nel sistema idrico italiano, evidenziando finalità e contenuti di massima dei pertinenti documenti di pianificazione settoriale.

### 2.1. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

In generale, il MATTM esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di servizio idrico integrato. In base ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione istituzionale, come declinati dall'art. 3-quinquies del Codice dell'Ambiente, lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali laddove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati.

Nell'ambito delle proprie generali competenze, fatte salve le attribuzioni di ARERA, il Ministero esercita, quindi, una **generale funzione di indirizzo e coordinamento strategico** legata all'uso efficiente della risorsa idrica, alla prevenzione dell'inquinamento, all'individuazione di obiettivi generali e priorità di intervento e alla valutazione ambientale delle opere strategiche. Tra l'altro, il MATTM, anche avvalendosi dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), esercita le funzioni di indirizzo delle Autorità di bacino distrettuale e di coordinamento tra le diverse Autorità di bacino distrettuali.

Come già accennato, il DPCM 20 luglio 2012, fatte salve le competenze di ARERA, dettaglia per il MATTM (art. 1) le seguenti funzioni di orientamento strategico:

- adozione di indirizzi per assicurare il coordinamento ad ogni livello di pianificazione delle funzioni inerenti agli usi delle risorse idriche, individuando obiettivi generali e priorità di intervento;
- adozione di indirizzi e standard di qualità della risorsa;
- definizione di criteri e indirizzi per favorire il risparmio idrico, l'efficienza nell'uso della risorsa idrica e per il riutilizzo delle acque reflue;
- individuazione di criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua, in attuazione del principio del recupero integrale del costo del servizio e del principio «chi inquina paga»;
- definizione di criteri per la determinazione della copertura dei costi relativi ai servizi idrici, diversi dal servizio idrico integrato e da ciascuno dei singoli servizi che lo compongono nonché dai servizi di captazione e adduzione a usi multipli e dai servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali;
- definizione degli obiettivi generali di qualità del servizio idrico integrato sul territorio nazionale;
- definizione di indirizzi per realizzare una perequazione solidaristica tra ambiti diversamente forniti di risorse idriche.

## 2.2. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Le competenze del MIT in tema di servizi idrici sono collegate alla generale funzione di **programmazione, finanziamento, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale e delle opere pubbliche di competenza dello Stato**. È, tra l'altro, responsabile della predisposizione del Piano nazionale di interventi nel settore idrico – Sezione invasi e del monitoraggio relativo alla realizzazione degli interventi ivi ricompresi.

## 2.3. Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)

ARERA svolge attività di regolazione e controllo dei servizi idrici, oltre che nei settori dell'energia elettrica, del gas naturale, del ciclo dei rifiuti e del telecalore. È un'autorità amministrativa indipendente che opera per garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nei servizi di pubblica utilità e tutelare gli interessi di utenti e consumatori. Svolge le proprie funzioni armonizzando gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti i servizi con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse. In sintesi, le principali competenze di ARERA in materia di servizi idrici possono riassumersi come segue:<sup>11</sup>

- garanzia della diffusione, fruibilità e qualità del servizio all'utenza in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale;
- definizione di un **sistema tariffario** equo, certo, trasparente, non discriminatorio;
- tutela dei diritti e degli interessi degli utenti;
- gestione dei servizi idrici in condizioni di efficienza e di equilibrio economico e finanziario;

<sup>11</sup> Decreto 20 luglio 2012 del Presidente del Consiglio dei Ministri, art. 2.

- attuazione dei principi comunitari «recupero integrale dei costi», compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, e «chi inquina paga».

ARERA esercita attività consultiva e di segnalazione al Governo e al Parlamento nelle materie di propria competenza, anche ai fini della definizione, del recepimento e della attuazione della normativa comunitaria.

## 2.4. Autorità di bacino distrettuale

L'intero territorio nazionale, comprese le isole minori, è ripartito in **7 distretti idrografici**, ognuno dei quali ricomprende più **bacini idrografici**:

- a) Alpi orientali;
- b) Fiume Po;
- c) Appennino settentrionale;
- d) Appennino centrale;
- e) Appennino meridionale;
- f) Sardegna;
- g) Sicilia.

Per ciascun distretto idrografico è istituita un'Autorità di bacino distrettuale, ente pubblico non economico dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia tecnico-scientifica, organizzativa, gestionale, patrimoniale e contabile, alla quale sono trasferite le funzioni già in capo alle sopresse autorità di bacino regionali e interregionali di cui alla Legge 183/1989.

Sono organi dell'Autorità di bacino distrettuale:

- la **conferenza istituzionale permanente**, organo deliberante alla quale partecipano i presidenti delle Regioni e Province il cui territorio ricada in tutto o in parte nel corrispondente distretto idrografico, il Ministro dell'Ambiente, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Capo Dipartimento della Protezione Civile e, se del caso, il Ministro delle Politiche Agricole e Forestali e il Ministro dei Beni Culturali;
- il **Segretario Generale**, nominato con DPCM su proposta del Ministro dell'Ambiente;
- la **conferenza operativa**, composta dai rappresentanti degli enti componenti la conferenza istituzionale.

Le Autorità di bacino esercitano le funzioni e i compiti in materia di difesa del suolo e di tutela delle acque e gestione delle risorse idriche. In particolare, provvedono a elaborare il Piano di bacino distrettuale e i relativi stralci, tra cui il piano di gestione del bacino idrografico, e a esprimere pareri sulla coerenza degli atti di pianificazione nazionali, regionali e locali rispetto agli obiettivi del Piano di bacino distrettuale.

Appare chiara, quindi, la centralità del **Piano di bacino distrettuale** come strumento di orientamento della pianificazione dei sistemi e dei servizi idrici e non solo. Ha, infatti, valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato. Contiene, tra l'altro:

- il quadro conoscitivo del sistema fisico e delle utilizzazioni del territorio previste dagli strumenti urbanistici comunali ed intercomunali;
- l'indicazione delle opere necessarie, tra l'altro, a
  - prevenire pericoli di siccità,
  - perseguire gli obiettivi di sviluppo sociale ed economico o di riequilibrio territoriale, con indicazione del tempo necessario per assicurare l'efficacia degli interventi;
- la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche;
- l'individuazione delle prescrizioni, dei vincoli e delle opere idrauliche;
- la valutazione preventiva del rapporto costi-benefici, dell'impatto ambientale e delle risorse finanziarie per i principali interventi previsti, anche al fine di scegliere tra ipotesi di governo e gestione tra loro diverse;
- il rilievo conoscitivo delle derivazioni in atto con specificazione degli scopi, anche idropotabili, e delle portate;
- il piano delle possibili utilizzazioni future sia per le derivazioni che per altri scopi;
- l'indicazione delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente.

Le prescrizioni previste dal Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per gli enti pubblici e i soggetti privati interessati. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socioeconomico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato. A tal fine, la delibera di adozione del Piano di bacino stabilisce i termini per l'adozione da parte delle regioni dei conseguenti provvedimenti, in riferimento ai quali, in caso di inerzia è previsto l'**esercizio del potere sostitutivo** da parte del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

I piani di bacino sono attuati attraverso **programmi triennali di intervento**.

Per ciascun distretto idrografico è adottato un **Piano di gestione** che rappresenta un'articolazione interna -e quindi uno stralcio- del Piano di bacino.

L'Autorità di bacino definisce e aggiorna periodicamente il **bilancio idrico** diretto ad assicurare l'equilibrio fra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento ed i fabbisogni per i diversi usi. Per assicurare l'equilibrio tra risorse e fabbisogni, l'Autorità di bacino adotta, per quanto di competenza, le misure per la pianificazione dell'economia idrica in funzione degli usi cui sono destinate le risorse.

## 2.5. Regioni

In materia di gestione delle risorse idriche, le regioni provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio.<sup>12</sup> In tale contesto, compete, tra l'altro, alle regioni l'adozione di norme e misure volte a razionalizzare i consumi ed eliminare gli sprechi, con riferimento, tra l'altro, ai seguenti obiettivi:<sup>13</sup>

- migliorare la manutenzione delle reti di adduzione e di distribuzione di acque a qualsiasi uso destinate al fine di ridurre le perdite;
- realizzare, in particolare nei nuovi insediamenti abitativi, commerciali e produttivi di rilevanti dimensioni, reti duali di adduzione al fine dell'utilizzo di acque meno pregiate per usi compatibili;

<sup>12</sup> Art. 142 D.Lgs. 152/2006.

<sup>13</sup> Art. 146 D.Lgs. 152/2006.

- promuovere l'informazione e la diffusione di metodi e tecniche di risparmio idrico domestico e nei settori industriale, terziario ed agricolo;
- installare contatori per il consumo dell'acqua in ogni singola unità abitativa nonché contatori differenziati per le attività produttive e del settore terziario esercitate nel contesto urbano.

Per quanto riguarda le attività di pianificazione, compete alle Regioni l'adozione del **Piano di tutela delle acque**, uno specifico piano di settore, redatto sulla base degli indirizzi forniti dalle competenti Autorità di bacino distrettuale, che contiene le misure necessarie alla tutela qualitativa e quantitativa del sistema idrico e, in particolare:<sup>14</sup>

- i risultati dell'attività conoscitiva;
- l'individuazione degli obiettivi di qualità ambientale e per specifica destinazione;
- l'elenco dei corpi idrici a specifica destinazione e delle aree richiedenti specifiche misure di prevenzione dall'inquinamento e di risanamento;
- le misure di tutela qualitative e quantitative tra loro integrate e coordinate per bacino idrografico;
- l'indicazione della cadenza temporale degli interventi e delle relative priorità;
- il programma di verifica dell'efficacia degli interventi previsti;
- gli interventi di bonifica dei corpi idrici;
- i dati in possesso delle autorità e agenzie competenti rispetto al monitoraggio delle acque di falda delle aree interessate e delle acque potabili dei comuni interessati;
- l'analisi economica finalizzata a
  - effettuare i pertinenti calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, tenuto conto delle previsioni a lungo termine riguardo all'offerta e alla domanda di acqua nel distretto idrografico in questione, nonché, se necessario, le stime del volume, dei prezzi e dei costi connessi ai servizi idrici e dell'investimento corrispondente;
  - avere cognizione della combinazione delle misure più redditizie, relativamente agli utilizzi idrici, da includere nel programma di misure in base ad una stima dei potenziali costi;
- le risorse finanziarie previste a legislazione vigente.

Il piano di tutela delle acque è sottoposto al parere vincolante delle Autorità di bacino distrettuale e deve essere **aggiornato ogni sei anni**.

Dal punto di vista degli assetti organizzativi del servizio idrico integrato sul territorio di rispettiva competenza, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano rivestono un ruolo determinante. Compete, infatti, a tali enti, l'obbligo di delimitare gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), individuandone, contestualmente, gli enti di governo.<sup>15</sup>

## 2.6. Enti locali ed Enti di Governo degli Ambiti Territoriali Ottimali

Gli enti locali esercitano le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo nel contesto degli **enti di governo degli Ambiti Territoriali Ottimali** (combinato disposto D.L.

<sup>14</sup> D.Lgs. 152/2006, Art. 121 e Allegato 10 alla Parte III.

<sup>15</sup> Si rinvia, a tal proposito, alla sezione 3 "Organizzazione dei servizi negli ATO".

138/2011, art. 3-bis, e D.Lgs. 152/2006, art. 147). Per un dettaglio riguardante le regole per l'organizzazione del servizio negli ATO, si rinvia alla successiva Sezione 3.

Per quanto riguarda la pianificazione degli investimenti e del servizio, gli enti di governo degli ATO devono predisporre e aggiornare il **piano d'ambito**, costituito dai seguenti atti:

- **ricognizione delle infrastrutture**, che, anche sulla base di informazioni asseverate dagli enti locali, individua lo stato di consistenza delle infrastrutture da affidare al gestore del servizio idrico integrato, precisandone lo stato di funzionamento;
- **programma degli interventi**, che individua le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza, tenuto conto di quella collocata nelle zone montane o con minore densità di popolazione. Il programma degli interventi deve essere commisurato all'intero periodo della gestione e deve essere aggiornato in aderenza alle norme regolatorie adottate periodicamente da ARERA in materia di Metodo Tariffario Idrico.<sup>16</sup> Specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione;
- **modello gestionale ed organizzativo**, definisce la struttura operativa mediante la quale il gestore assicura il servizio all'utenza e la realizzazione del programma degli interventi;
- **piano economico – finanziario**, articolato nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario, che prevede, con cadenza annuale, l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto. Include, inoltre, la previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento. Il piano deve garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.

---

<sup>16</sup> Per un approfondimento in merito alla relazione tra tariffe e pianificazione delle infrastrutture, si rinvia alla successiva Sezione 5.

**REOPEN SPL**

**ACQUA RIFIUTI TRASPORTI**

[reopenspl.invitalia.it](http://reopenspl.invitalia.it)

---

MONITOR-IDRICO 2020

## L'ASSETTO SUL TERRITORIO

## 3. Organizzazione del servizio idrico integrato negli ATO

### 3.1. Regole di riferimento

Con l'obiettivo di consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza dei servizi, la disciplina generale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete<sup>17</sup> detta i seguenti obblighi:

1. Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano devono definire il perimetro degli **ambiti o bacini territoriali ottimali** (ATO) all'interno dei quali deve essere organizzato lo svolgimento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete; contestualmente, per ciascun ATO deve essere istituito o designato il relativo **ente di governo** (EGATO). Gli ATO devono avere **dimensioni almeno provinciali**. Estensioni inferiori devono essere giustificate in base ai principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza e a criteri di differenziazione territoriale e socioeconomica;
2. Gli enti locali ricadenti in ciascun ATO hanno l'obbligo di aderire al corrispondente EGATO, che rappresenta **l'unico soggetto all'interno del quale vengono esercitate le funzioni di organizzazione** dei servizi, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza (per quanto di competenza), di affidamento e controllo della gestione.

L'inerzia dei soggetti interessati da tali adempimenti è sottoposta all'esercizio di **poteri sostitutivi**:

- da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri e/o del Prefetto competente per territorio<sup>18</sup>, nei confronti delle Regioni eventualmente inadempienti;
- da parte del Presidente della Regione, nei confronti degli enti locali.

L'organizzazione della gestione all'interno di ambiti territoriali ottimali è disciplinata anche dalla normativa settoriale in materia di servizio idrico integrato<sup>19</sup>. Il Codice dell'Ambiente non fissa, tuttavia, limiti minimi dimensionali degli ATO, ma detta una serie di **criteri per la delimitazione** che fanno riferimento a:

- **unità del bacino idrografico** o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione in favore dei centri abitati interessati;
- **unicità della gestione**, principio in base al quale il soggetto affidatario gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale;
- **adeguatezza delle dimensioni gestionali**, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.

La normativa prevede una deroga al principio dell'unicità gestionale solo nel caso in cui l'ATO abbia dimensioni regionali e, comunque, l'affidamento a gestore unico del servizio idrico integrato sia riferito a territori di estensione quantomeno provinciali. Ulteriori deroghe sono previste in riferimento:

- alle gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato già esistenti sui territori dei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti al momento dell'entrata in vigore della predetta normativa;

<sup>17</sup> Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, art. 3-bis.

<sup>18</sup> L'eventuale intervento del Prefetto è previsto dal Decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, art. 13.

<sup>19</sup> Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Parte IV, con particolare riferimento all'art. 147.

- alle gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano particolari caratteristiche qualitative della risorsa e del servizio.<sup>20</sup>

Per quanto riguarda i soggetti che, in base alla normativa settoriale, sovrintendono all'organizzazione del servizio all'interno degli ATO, i riferimenti alle Autorità d'Ambito, pur presenti nel Codice dell'Ambiente, sono da intendersi riferiti agli enti ai quali le Regioni hanno trasferito le corrispondenti funzioni ai sensi della Legge 23 dicembre 2009, n. 191, (art. 2 comma 186-bis), che corrispondono, di fatto, agli enti di governo d'ambito di cui sopra<sup>21</sup>.

In merito a quali enti locali debbano essere coinvolti all'interno degli enti di governo d'ambito e alle relative modalità di aggregazione, la disciplina sopra citata non detta particolari norme. Tuttavia, vale la pena citare la legge 56/2014 (art. 1 comma 44) che riconosce tra le **funzioni fondamentali delle città metropolitane** l'organizzazione dei servizi di interesse generale.

Per quanto riguarda gli aspetti operativi, la **gestione del servizio idrico** deve essere affidata dall'ente di governo dell'ATO nel rispetto:

- del piano d'ambito;
- del principio di unicità della gestione;
- della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

In particolare, la normativa di cui al terzo punto del precedente elenco prevede che la gestione possa essere affidata secondo una delle seguenti modalità:

- **esternalizzazione a terzi** mediante procedure ad evidenza pubblica sulla base delle disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;<sup>22</sup>
- **affidamento diretto a società cosiddetta "in house"** dell'ente affidante, purché vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti<sup>23</sup> e sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, vale a dire:
  - totale **partecipazione pubblica**;
  - il controllo esercitato dall'ente aggiudicante sull'affidatario deve essere di contenuto analogo a quello esercitato dall'ente stesso nei confronti dei propri uffici (c.d. "**controllo analogo**");
  - svolgimento della quota prevalente dell'attività dell'affidatario in favore dell'ente aggiudicante, quantificata dal TUSP<sup>24</sup> nell'80% del fatturato (c.d. **attività prevalente**).

In caso di affidamento diretto, fermi restando i vincoli di cui sopra, la società in house deve essere **comunque partecipata dagli enti locali** ricadenti nell'ambito territoriale ottimale.<sup>25</sup>

- **società mista pubblico-privata**, in cui la quota di partecipazione del soggetto privato non sia inferiore al 30% e la selezione del medesimo si svolga con procedure ad evidenza pubblica avente ad oggetto,

<sup>20</sup> Approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico. L'esistenza di tali requisiti deve essere verificata dall'ente di governo d'ambito competente per territorio.

<sup>21</sup> L'art. 148 del D.Lgs. 152/2006, che disciplinava le autorità d'ambito del servizio idrico, è stato abrogato dalla L. 23 dicembre 2009, N. 191, come modificata D.L. 29 dicembre 2011, N. 216.

<sup>22</sup> Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

<sup>23</sup> Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

<sup>24</sup> Art. 16, comma 3, D.Lgs. 175/2016.

<sup>25</sup> D.Lgs. 152/2006, art. 149-bis, comma 1, ultimo periodo.

al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista (c.d. "gara a doppio oggetto").

Quale che sia la forma di affidamento prescelta, in base a quanto stabilito dall'art. 34 comma 20 del D.L. 79/2012 e dal comma 1-bis dell'art. 3-bis del D.L. 138/2011, l'ente che affida il servizio, deve pubblicare sul proprio sito internet una **relazione** che dimostri la **sussistenza dei requisiti** dettati dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne fornisca **motivazione** con riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio. La relazione deve evidenziare gli obblighi di servizio pubblico e universale e, se previste, le compensazioni economiche. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali, la relazione deve, inoltre, includere un **piano economico-finanziario** che contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché, in caso di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento. Tale piano deve essere aggiornato ogni triennio e deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite da un istituto di credito e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari. La stessa relazione deve essere inoltrata all'Osservatorio per i servizi pubblici locali istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

Nel caso di affidamento in house, inoltre, gli enti proprietari devono procedere, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile (e successivamente ogni triennio) una somma pari all'impiego finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio e redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house.

### 3.2. ATO ed Enti di governo: stato dell'arte

L'organizzazione del servizio idrico integrato in Italia conta, nel complesso, **62 Ambiti Territoriali Ottimali**. La tabella che segue sintetizza le scelte operate, a tal proposito, da ciascuna Regione e dalle Province autonome di Trento e Bolzano. In riferimento a queste ultime e alla Regione Valle d'Aosta, è necessario, tuttavia, premettere che la Corte Costituzionale ha ripetutamente chiarito la competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico.<sup>26</sup> La Provincia autonoma di Trento ha, pertanto, organizzato i servizi idrici perimetrando un ATO provinciale per i soli servizi di depurazione, mentre i servizi di acquedotto e fognatura possono essere gestiti anche dai singoli comuni "in economia".<sup>27</sup> La Provincia di Bolzano, invece, ha individuato 4 ATO per l'organizzazione e l'affidamento dei soli servizi di fognatura e depurazione, mentre l'approvvigionamento potabile pubblico compete ai singoli comuni.<sup>28</sup> Non essendo, quindi, riferiti al servizio idrico integrato, gli ATO trentini non vengono conteggiati nei calcoli di cui alla seguente tabella.

<sup>26</sup> L'autonomia amministrativa delle Province autonome di Trento e Bolzano interessa anche l'organizzazione dei servizi idrici, sui quali le province stesse hanno competenza primaria (Corte Cost. sentenze nn. 51/2016, 137/2014, 233/2013, 357/2010, 412/1994). La disciplina nazionale in materia di servizio idrico integrato, non può, dunque, comportare alcuna compressione di tale preesistente autonomia organizzativa e, pertanto, le regole organizzative di riferimento presentano alcune differenze rispetto alle altre regioni italiane. Anche la Regione Valle d'Aosta ha competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, come anche dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe (Corte Cost. sentenze 142/2015, 133/2014, 51/2016, 93/2017).

<sup>27</sup> Legge Provinciale 3/2006.

<sup>28</sup> Delibera di Giunta Provinciale 3353/2004, in attuazione della Legge Provinciale 8/2002, art. 5 c. 2.

**Tabella 3 - Estensione territoriale degli ATO in ciascuna Regione**

Regioni/Prov. Autonome	N° di ATO	Categorie dimensionali			
		Regionale	Sovra-provinciale	Provinciale	Sub-provinciale
ABRUZZO	1	1			
BASILICATA	1	1			
CALABRIA	1	1			
CAMPANIA	1	1			
EMILIA ROMAGNA <sup>29</sup>	1	1			
FRIULI VENEZIA GIULIA	1	1			
LAZIO	5			5	
LIGURIA	5			3	2
LOMBARDIA	12			12	
MARCHE	5		2	3	
MOLISE	1	1			
PIEMONTE	6		3	3	
PUGLIA	1	1			
SARDEGNA	1	1			
SICILIA	9			9	
TOSCANA	1	1			
PROVINCIA DI TRENTO	-	-	-	-	-
PROVINCIA DI BOLZANO	-	-	-	-	-
UMBRIA	1	1			
VALLE D'AOSTA	1	1			
VENETO <sup>30</sup>	8		5	1	2
<b>TOTALI</b>	<b>62</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>36</b>	<b>4</b>

L'art. 147 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce, come detto, che il principio di unicità della gestione può essere derogato solo in caso di ATO regionale e per bacini con estensione non inferiore a quella delle province. Tra le 12 Regioni che hanno delimitato ATO regionali, si sono avvalsi di tale possibilità:

<sup>29</sup> Tre comuni toscani ricadono nell'ATO Emilia-Romagna (bacino di Bologna).

<sup>30</sup> Undici comuni veneti ricadono nell'ATO Friuli Venezia Giulia in quanto già ricompresi in un ATO interregionale ora soppresso (rif.: Delibera di giunta regionale Veneto n. 1565 del 3 ottobre 2017 e Delibera di giunta regionale del Friuli Venezia Giulia n. 1797 del 22 settembre 2017).

- la Campania, che individua **5 ambiti distrettuali** che ricalcano le perimetrazioni dei previgenti ATO, tra i quali si segnala la presenza di un bacino di estensione sub-provinciale (Ambito distrettuale Napoli), che, tuttavia, risulta essere il più ampio dal punto di vista demografico;
- l'Emilia-Romagna, sul cui territorio, nelle more del riallineamento delle scadenze delle gestioni in essere, risultano, di fatto, perimetrati **9 bacini di affidamento** corrispondenti ai territori delle province e della Città Metropolitana di Bologna;
- la Valle d'Aosta, per la quale, alla luce della sopra menzionata autonomia amministrativa, l'ATO regionale rappresenta il *luogo di attuazione delle direttive e degli indirizzi della pianificazione regionale per la tutela e la gestione delle acque*<sup>31</sup> e le funzioni di organizzazione e di commitment (affidamento e controllo della gestione) sono affidate ai comuni in forma associata all'interno di **7 sotto-ambiti territoriali omogenei, di estensione sub-provinciale**.

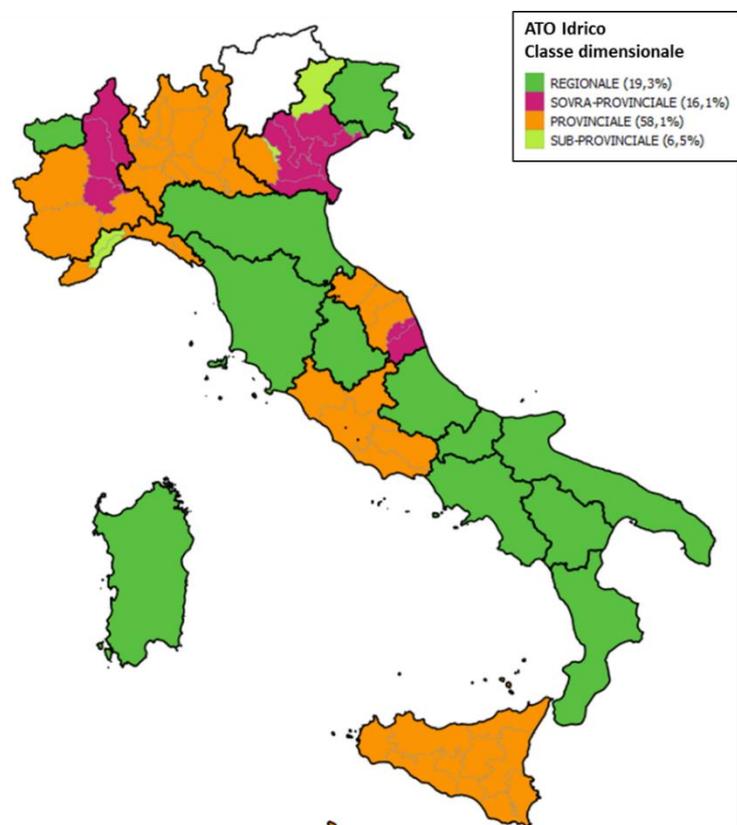
Si precisa che anche in altri contesti regionali (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Veneto), la normativa settoriale prevede la possibilità di delimitare bacini sub-ATO idrici, ma tale opzione non è stata (o non è stata ancora) esercitata.

In riferimento ai 4 ATO di estensione sub-provinciale rilevati nella tabella di cui sopra, si precisa, inoltre, che, a differenza dei casi rilevati in Liguria, i due ATO veneti (Alto Veneto e Valle del Chiampo), ancorché di dimensioni ridotte, corrispondono ad un affidamento del servizio a unico gestore.

La figura a lato propone una rappresentazione cartografica degli assetti organizzativo-territoriali del servizio idrico integrato in Italia, evidenziando la distribuzione percentuale degli ATO nelle classi dimensionali sopra indicate.

Si noti che **12 Regioni su 19** hanno scelto l'**estensione regionale dell'ATO** (63%, escludendo le province autonome di Trento e Bolzano). Se invece si confrontano le diverse classi dimensionali considerando il numero degli ATO, nel complesso, risulta che il 20% degli ambiti italiani ha un'estensione regionale.

Anche per quanto concerne l'individuazione degli enti di governo degli ATO, le scelte di Regioni e Province autonome risultano varie e differenziate. La tabella che segue propone una sintesi dello stato attuale.



<sup>31</sup> Legge Regionale Valle d'Aosta 8 settembre 1999, n. 27.

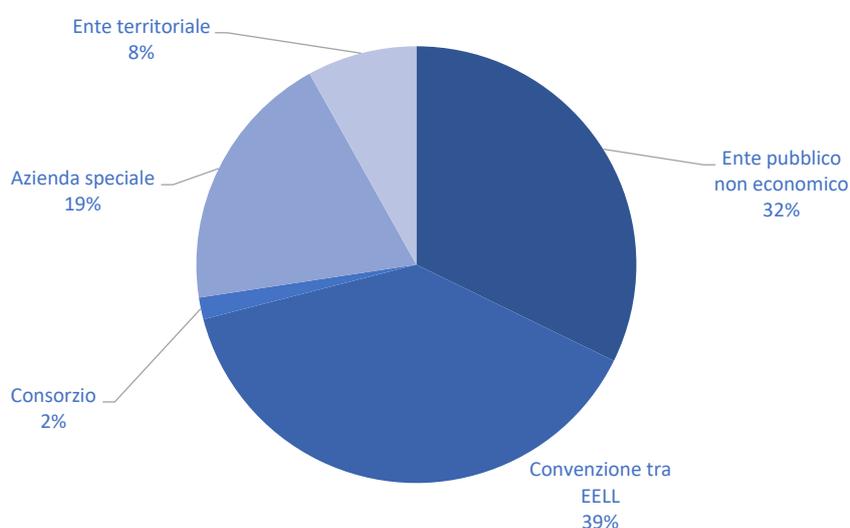
**Tabella 4 - EGATO individuati da regioni e province autonome**

Regioni	Ente di Governo ATO idrici	Tipologia
ABRUZZO	Ente Regionale per il Servizio Idrico integrato (ERSI)	Ente pubblico non economico
BASILICATA	Ente di Governo per i Rifiuti e le risorse Idriche della Basilicata (EGRIB)	Ente pubblico non economico
CALABRIA	Autorità Idrica della Calabria (AIC)	Ente pubblico non economico
CAMPANIA	Ente Idrico Campano (EIC)	Ente pubblico non economico
EMILIA ROMAGNA	Agenzia territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti (ATERSIR)	Ente pubblico non economico
FRIULI VENEZIA GIULIA	Autorità Unica per i Servizi Idrici e i Rifiuti (AUSIR)	Ente pubblico non economico
LAZIO	Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Province	Convenzione tra EELL
LIGURIA	Province e Città metropolitana di Genova	Enti territoriali
LOMBARDIA	Ufficio d'Ambito (costituito da ciascuna Provincia e dalla Città metropolitana di Milano)	Azienda speciale
MARCHE	Assemblee Territoriali d'Ambito (ATA)	Convenzione tra EELL
MOLISE	Ente di Governo dell'Ambito del Molise (EGAM)	Ente pubblico non economico
PIEMONTE	Autorità d'ambito	Convenzione tra EELL
PUGLIA	Autorità Idrica Pugliese (AIP)	Ente pubblico non economico
SARDEGNA	Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna (EGAS)	Ente pubblico non economico
SICILIA	Assemblee Territoriali Idriche (ATI)	Ente pubblico non economico
TOSCANA	Autorità Idrica Toscana	Ente pubblico non economico
PROVINCIA DI TRENTO <sup>32</sup>	-	-
PROVINCIA DI BOLZANO <sup>33</sup>	-	-
UMBRIA	Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico (AURI)	Ente pubblico non economico
VALLE D'AOSTA	Consorzio dei comuni della Valle d'Aosta ricadenti nel Bacino Imbrifero Montano Dora Baltea (BIM) <sup>34</sup>	Consorzio tra comuni
VENETO	Consigli di Bacino	Convenzione tra EELL

<sup>32</sup> La competenza sull'ATO provinciale delimitato per il solo servizio di depurazione è attribuita a l'Agenzia provinciale per le risorse idriche e l'energia (APRIE).

<sup>33</sup> Per completezza informativa, si precisa che in riferimento agli ATO della Provincia di Bolzano perimetrati per l'organizzazione dei soli servizi di depurazione e fognatura, gli enti di governo corrispondono alla rispettiva Comunità Comprensoriale, per gli ATO Val Venosta e Valle Isarco, e ad una società di capitali per azioni per gli ATO Bolzano e Pusteria.

<sup>34</sup> Al Consorzio BIM sono attribuite le funzioni di coordinamento per la riorganizzazione dei servizi in forma integrata; le funzioni di organizzazione e di commitment (affidamento e controllo della gestione) competono, invece, ai comuni che devono svolgerle in forma associata all'interno di sotto-ambiti territoriali omogenei, costituendo le Autorità di sub-ATO.



Considerato il numero complessivo degli ATO idrici individuati sul territorio nazionale, l'aggregazione di enti locali basata sulla sottoscrizione di una convenzione risulta essere la **tipologia di ente di governo più diffusa** (24 su 62). Tuttavia, si fa notare che, considerando il numero di regioni, analogamente a quanto già commentato nel caso degli ATO di estensione regionale, **l'opzione più frequentemente scelta dalle amministrazioni regionali è quella di istituire un ente pubblico non economico.**

Figura 1 - Distribuzione EGATO per tipologia

A tal proposito, è interessante soffermarsi sulla relazione esistente tra estensione dell'ATO e forma dell'ente di governo, riassunta nella tabella che segue.

Forma EGATO	Estensione ATO			
	Regionale	Sovra-provinciale	Provinciale	Sub-provinciale
Ente pubblico non economico	11	-	9	-
Convenzione tra comuni	-	8	14	2
Consorzio tra comuni	1	-	-	-
Ente territoriale (o organismo ivi istituito)	-	-	3	2
Azienda speciale	-	-	12	-

È interessante notare come l'EGATO strutturato sotto forma di **ente pubblico non economico caratterizzi praticamente tutti gli ATO regionali** (fa eccezione il caso già di per sé particolare della Val d'Aosta che individua, comunque, un consorzio). La convenzione tra comuni caratterizza principalmente, invece, gli ATO di estensione provinciale.

In merito alla forma scelta dalle Regioni, occorre segnalare, inoltre, che in alcuni casi si riscontrano **tipologie non perfettamente conformi alla normativa vigente**. In riferimento, ad esempio, alle aziende speciali, si sottolinea che, ai sensi dell'art. 114 del D.Lgs. 267/2000, le stesse sono enti strumentali dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto e possono essere, quindi, classificabili quali enti pubblici economici. Essendo gli enti di governo d'ambito chiamati all'esercizio di funzioni amministrative pubbliche finalizzate esclusivamente all'organizzazione del servizio, sarebbe utile verificare la coerenza normativa dei soggetti sopra rilevati nell'esercizio delle funzioni amministrative assegnate. Si riscontrano, inoltre, alcuni casi in cui l'ente di governo individuato dalla regione, ancorché formalmente costituito, **non risulta pienamente operativo**. Si evidenziano in particolare i seguenti casi:<sup>35</sup>

- in Calabria, l'Assemblea dell'Autorità Idrica si è insediata il 29 maggio 2018 e il 6 novembre dello stesso anno è stato approvato lo statuto. Tuttavia, il processo di costituzione dei relativi organi risulta ancora in corso e fino al loro effettivo insediamento la gestione delle attività ordinarie risulta affidata al Dirigente generale del Dipartimento regionale Infrastrutture e LL.PP.<sup>36</sup>;
- in Molise, l'EGAM è stato istituito il 13 aprile 2017, ma, con Decreto n. 105 del 3 novembre 2017, il Presidente della Regione ha nominato un commissario straordinario;
- in Sicilia, le ATI risultano insediate in tutti gli ATO (ad eccezione di Enna, in fase di insediamento). Tuttavia, in 7 ATI su 9 si riscontrano problemi di operatività che, in molti casi, hanno comportato l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte della Regione Siciliana.
- in Liguria, in data 16 settembre 2019 è stato nominato il Commissario *ad acta* nell'ATO Ovest - provincia di Imperia per inadempienze del gestore unico. Inoltre, al commissario sono stati attribuiti i compiti di valutare l'adeguatezza e la sostenibilità degli atti che costituiscono il piano d'ambito, le condizioni che supportano l'attuale forma gestionale e di adottare tutti gli adempimenti necessari all'aggiornamento del Piano d'Ambito e alla sua approvazione.

Ne consegue che risultano 10 ATO nei quali il processo di riordino organizzativo-istituzionale non risulta pienamente compiuto.

Tabella 6 - Stato di avanzamento del processo di riordino del servizio idrico in Italia <sup>37</sup>		
Delimitazione ATO	Individuazione EGATO	Operatività EGATO
<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>84%</b>
Tutte le regioni hanno delimitato gli ATO	Tutte le regioni hanno individuato gli EGATO	Solo 52 ATO su 62 hanno un EGATO operativo

<sup>35</sup> 10ª Relazione ARERA del 19 dicembre 2019, predisposta ai sensi dell'art. 172, comma 3-bis, del D.Lgs. 152/2006, integrata con rilevazioni dirette di ReOPEN SPL.

<sup>36</sup> [http://www.regione.calabria.it/website/organizzazione/dipartimento2/subsite/autorita\\_idrica/](http://www.regione.calabria.it/website/organizzazione/dipartimento2/subsite/autorita_idrica/).

<sup>37</sup> Elaborazioni ReOPEN SPL su dati ARERA. Le Province autonome di Trento e Bolzano sono escluse dal calcolo per le ragioni sopra dettagliate.

In conclusione, si reputa utile evidenziare alcuni casi regionali nei quali l'assetto organizzativo-territoriale e amministrativo-istituzionale del servizio idrico integrato coincide con quello del servizio di gestione rifiuti urbani, con conseguente individuazione di **un unico ente di governo competente per entrambi i servizi**. Si tratta in particolare delle seguenti regioni:

- Basilicata
- Emilia-Romagna
- Friuli-Venezia Giulia
- Umbria.

In tutti e quattro i casi, l'ATO ha dimensioni regionali.

Per mera completezza informativa, si sottolinea che nelle regioni Abruzzo, Lazio, Marche, Molise, Piemonte, Puglia e Val d'Aosta, sebbene le dimensioni degli ATO idrici coincidano con quelle degli ATO rifiuti, la rispettiva regione ha optato per l'individuazione di due enti di governo differenziati.

### 3.3. Dimensioni degli ambiti per macro-area geografica

La presente sezione illustra gli assetti organizzativi sopra dettagliati tenendo conto di differenti parametri di aggregazione, al fine di evidenziare regolarità nel comportamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti. L'obiettivo è quello di far emergere eventuali differenze e/o analogie per macro-area geografica e categoria dimensionale degli ATO/Sub-ATO, anche tenendo conto della differenziazione per segmento di servizio.

L'analisi per area geografica prevede le consuete delimitazioni con l'accorpamento delle isole alla macro-area Sud. Per categoria dimensionale degli ATO sono rilevati cinque differenti livelli: regionale, sovra-provinciale, provinciale e sub-provinciale.

Nella tabella che segue si riporta il numero di ATO classificati per circoscrizione geografica e livello dimensionale.

Tabella 7 - Ambiti territoriali ottimali per macro-area geografica					
Dimensione	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Italia
Regionali	1	2	2	7	<b>12</b>
Sovra-provinciali	3	5	2		<b>10</b>
Provinciali	18	1	8	9	<b>36</b>
Sub-provinciali	2	2			<b>4</b>

Gli ATO definiti a livello provinciale rappresentano, come già detto, la maggioranza ed interessano principalmente le regioni del Nord Ovest; seguono gli ATO di estensione regionale, concentrati nella macro-

area insulo-meridionale, gli ATO sovra-provinciali, specialmente nel Nord Est ed infine quelli sub-provinciali collocati equamente nelle macro-aree del Nord.

La figura 2 illustra la popolazione per ambito territoriale dell'ATO, distinguendo i diversi livelli amministrativi. Per ogni dimensione territoriale sono indicati il bacino d'utenza medio e la densità abitativa.

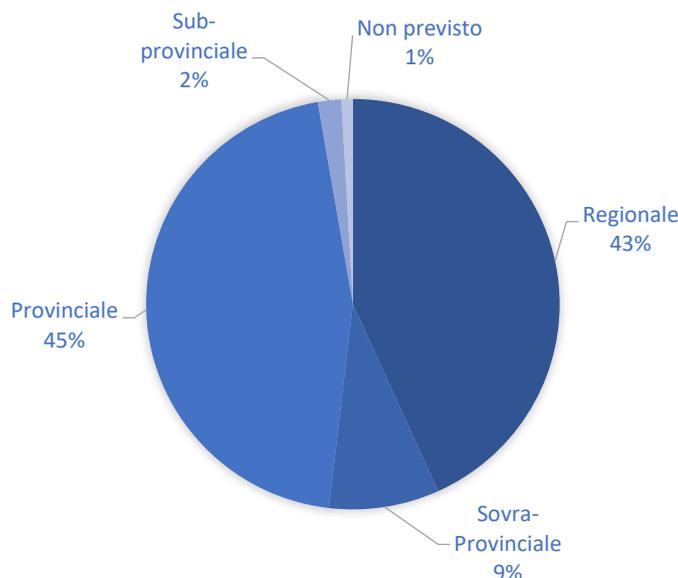


Figura 2 - Distribuzione della popolazione per categoria dimensionale dell'ATO (dato nazionale)

### Dimensione media dell'ATO in Italia

#### **Regionale**

Bacino d'Utenza -> ab 2.174.629  
Densità -> ab/km<sup>2</sup> 160

#### **Sovra-provinciale**

Bacino d'Utenza -> ab 520.607  
Densità -> ab/km<sup>2</sup> 232

#### **Provinciale**

Bacino d'Utenza -> ab 761.537  
Densità -> ab/km<sup>2</sup> 282

#### **Sub-provinciale**

Bacino d'Utenza -> ab 275.378  
Densità -> ab/km<sup>2</sup> 87

In prima analisi, si rileva che a livello nazionale, gli ATO di dimensione provinciale raccolgono la quota maggiore della popolazione, seguita dal livello regionale, sovra-provinciale e sub-provinciale.

Inoltre, emergono differenze nel bacino d'utenza e nella densità media tra le diverse categorie dimensionali. Si nota, in particolare, l'elevata densità abitativa degli ATO provinciali, relativamente ai quali rileva la prossimità e quindi la concentrazione del bacino d'utenza. Rientrano in questa fattispecie le province di Roma, Milano e Torino.

Nella figura 3, i dati sulla popolazione per livello territoriale dell'ATO sono distinti per macro-area geografica. Nelle macro-aree del Nord Est e del Sud e Isole l'ATO di livello regionale raccoglie il segmento più significativo della popolazione; contrariamente alle regioni del Centro e del Nord dove, invece, la maggior parte della popolazione è concentrata in ATO perimetrati a livello provinciale.

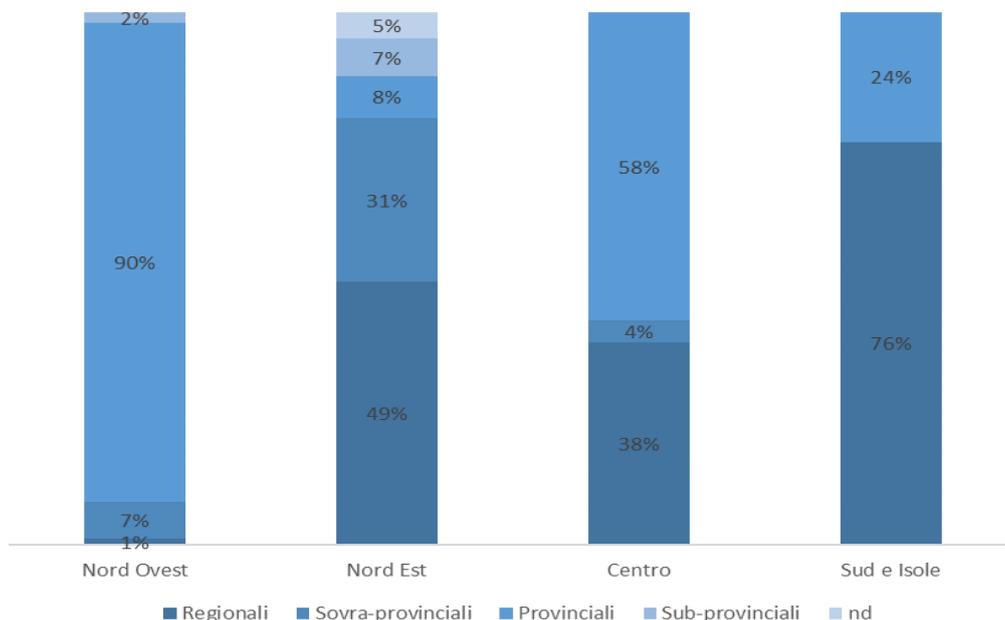


Figura 3 - Distribuzione della popolazione per categoria dimensionale e macro-area

Di nuovo, emergono differenze tra le macro-aree: nel Nord-Est e nelle regioni del Centro-Sud, la quota più rilevante della popolazione ricade in ATO di dimensione regionale mentre per il Nord-Ovest e il Centro prevale il livello provinciale. Si nota che nel Nord Ovest il 90% della popolazione è interessata da ATO di dimensioni provinciali.

In figura 4 è presentata una misura del bacino d'utenza e densità abitativa media relativa ad ogni ATO, distinguendo per circoscrizione geografica e categoria dimensionale dell'ATO.

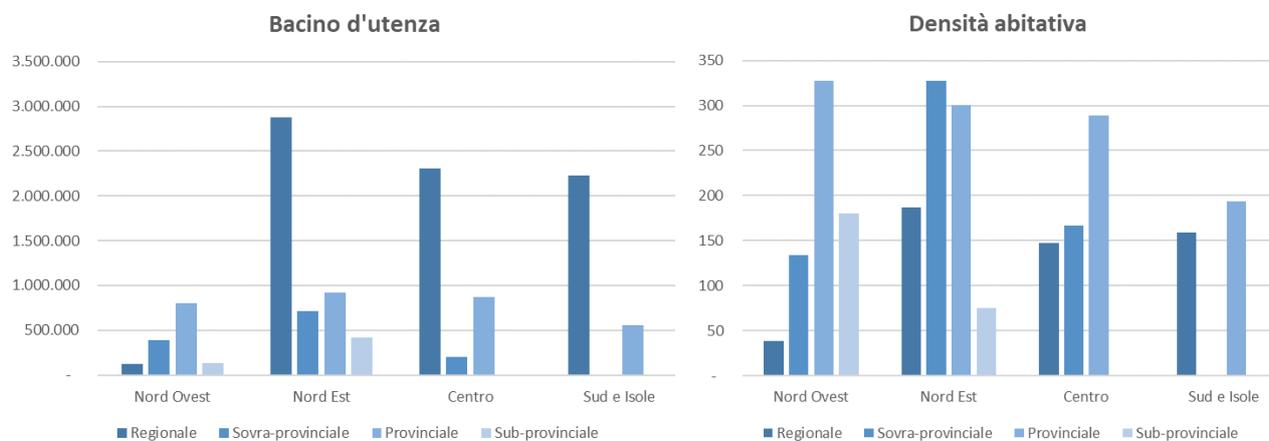


Figura 4 - Bacino d'utenza e densità abitativa per macro-area

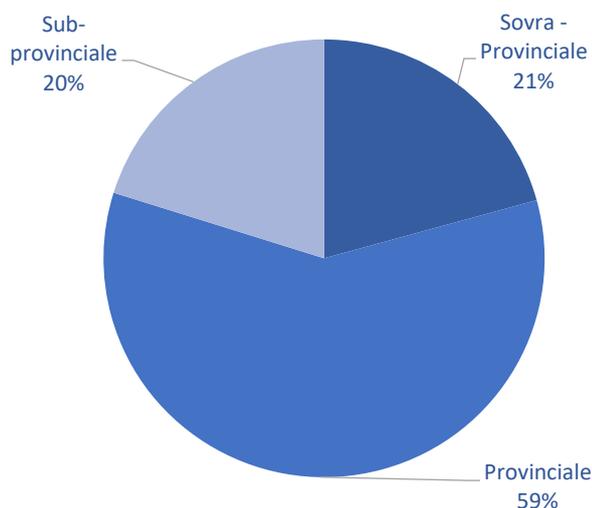
Il dato sul bacino d'utenza medio lascia emergere risultati qualitativamente simili per tutte le macro-aree ad eccezione del Nord Ovest dove, invece, il bacino d'utenza regionale risultata significativamente più piccolo poiché interessa la sola regione della Valle d'Aosta. Rispetto agli altri ambiti territoriali, si rileva che il bacino d'utenza medio degli ATO provinciali è relativamente più grande di quello degli ATO Sovra-Provinciali e Sub-provinciali, dove presenti. Infine, il dato sulla densità conferma la presenza delle città densamente popolate interessate da ATO provinciali che rappresentano la categoria dimensionale a più alta densità abitativa. Si nota, inoltre che nel Nord-Est, diversamente dalle altre macro-aree, gli ATO Sovra-Provinciali, invece, presentano la più alta densità abitativa.

### 3.3.1. I bacini di affidamento sub-ATO

Come osservato precedentemente, le uniche tre regioni italiane che hanno previsto *ex lege* la suddivisione dell'ATO unico regionale in bacini di affidamento sono la Campania, l'Emilia-Romagna e la Valle d'Aosta.

Analizzando tali bacini dal punto di vista demografico, la fetta più ampia di popolazione, il 59%, si colloca in aree territoriali di estensione provinciale, mentre la restante parte si divide in egual misura tra bacini di dimensione sub-provinciale e sovra-provinciale. I dati sulla dimensione media suggeriscono una parziale relazione inversa tra densità e bacino d'utenza, evidente, prevalentemente, per i bacini a dimensione sub-provinciale: ad una più alta densità corrisponde un bacino d'utenza medio relativamente più contenuto. Per i bacini a dimensione interprovinciale e provinciale la situazione è analoga.

#### Dimensione media del Sub-ATO in Italia



#### **Sovra-provinciale**

Bacino d'Utenza -> ab 1.071.242  
Densità -> ab/km<sup>2</sup> 376

#### **Provinciale**

Bacino d'Utenza -> ab 560.938  
Densità -> ab/km<sup>2</sup> 203

#### **Sub-Provinciale**

Bacino d'Utenza -> ab 260.344  
Densità -> ab/km<sup>2</sup> 550

Figura 5 - Distribuzione della popolazione per categoria dimensionale del sub-ATO (dato nazionale)

L'analisi degli aspetti demografici degli ATO permette di fornire una sintetica prima valutazione sul grado di omogeneità tra gli ambiti ricadenti nella stessa regione (si escludono quindi dalle elaborazioni gli ATO regionali).

Nella figura che segue i diversi colori indicano la quota della popolazione inclusa in ogni ATO. Di fatto, **nessuna delle Regioni presenta regolarità nella distribuzione della popolazione**, ma emerge, piuttosto, uno scenario articolato dove **gli ATO raccolgono un bacino d'utenza estremamente disomogeneo**. Le peculiarità del territorio, la frequente corrispondenza degli ATO con i confini amministrativi e la presenza delle grandi città contribuiscono, almeno parzialmente, a spiegare questi risultati.

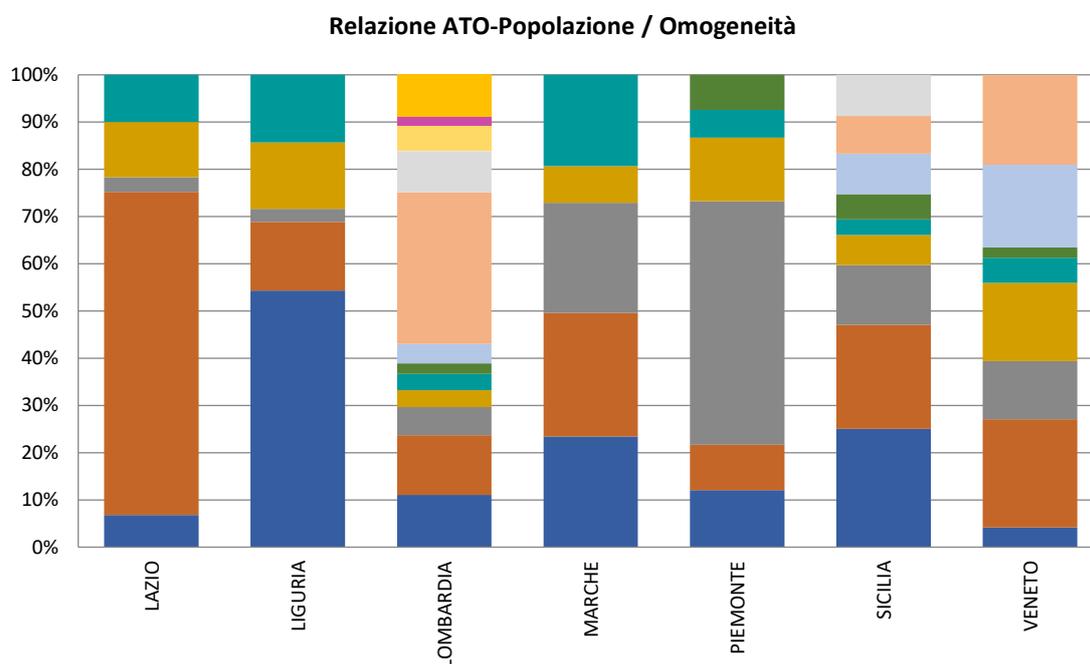


Figura 6 – Grado di omogeneità degli ATO sub-regionali

## 3.4. La frammentazione territoriale e gestionale dei servizi idrici

### 3.4.1. Transizione alle gestioni uniche d'ambito

Come dettagliato nelle pagine precedenti, il servizio idrico integrato deve rispondere, tra gli altri, al c.d. principio di unicità della gestione, secondo il quale, l'affidamento di tutte le componenti del servizio deve essere disposto (in maniera, appunto, *integrata*) nei confronti di un unico operatore e in riferimento all'intero territorio dell'ATO. Il monitoraggio degli affidamenti da parte degli EGATO al gestore unico d'ambito è svolto da ARERA che ne sintetizza semestralmente i risultati all'interno della relazione predisposta ai sensi dell'art. 172, comma 3bis, del D.lgs. 152/2006. Secondo l'Autorità, sussistono, al momento i seguenti casi di mancato affidamento al gestore d'ambito in conformità alle disposizioni del Codice dell'Ambiente:

- ATO regionale Valle d'Aosta;
- ATO regionale Campania e relativi ambiti distrettuali al suo interno delimitati;
- ATO regionale Molise;
- ATO regionale Calabria;
- i seguenti ATO siciliani:
  - ATO 1 Palermo;
  - ATO 2 Catania;
  - ATO 3 Messina;
  - ATO 4 Ragusa;
  - ATO 7 Trapani;
  - ATO 8 Siracusa.

Il quadro che segue, sintetizza lo stato dell'arte in ciascuna regione e ATO italiani. Oltre alle informazioni estratte dalla decima Relazione semestrale ex art. 172 D.lgs. 152/2006 di ARERA (presentata il 19 dicembre 2019), viene fornito, per ciascun ATO o bacino sub-ATO, un approfondimento relativo alla situazione gestionale rilevata nel contesto del Progetto ReOPEN SPL.

La sintesi non considera le province autonome di Trento e Bolzano (non rilevate, tra l'altro da ARERA) per via della loro particolarità dovuta alla già citata autonomia amministrativa.

**Tabella 8 - Affidamenti al gestore unico d'ambito. Stato di fatto**

Regione o Provincia autonoma	ATO	Bacini sub-ATO	Avvenuto affidamento a gestore unico (rif. ARERA)	Approfondimenti (rif. ReOPEN SPL)
Liguria	ATO Centro-Est (GE)	-	SI	Il gestore unico (IRETI SpA) svolge il servizio tramite 5 società che operano sul territorio: IREN Acqua S.p.A., Idro-Tigullio, AM.TER., Egua srl e Società dell'Acqua Potabile. IREN Acqua copre un bacino d'utenza pari all'81% della popolazione dell'ATO.
	ATO Centro-Ovest 1 (SV)	-	SI	Le 3 società operanti sul territorio hanno costituito la società Acque Pubbliche Savonesi SCpA, alla quale è stato affidato il servizio da parte dell'EGATO.
	ATO Centro-Ovest 2 (SV)	-	SI	Il Consorzio Intercomunale per il Risanamento dell'Ambiente (C.I.R.A.), che gestisce l'impianto di depurazione centralizzato per reflui civili e industriali, è stato trasformato in una SRL pubblica al fine di avviare la attività finalizzate alla gestione dell'intero servizio idrico integrato.
	ATO Est (SP)	-	SI	Sul territorio operano più gestori del SII, uno dei quali, ACAM Acque SpA, serve un bacino d'utenza corrispondente al 95% della popolazione dell'ATO.
	ATO Ovest (IM)	-	SI	Sul territorio operano più gestori del SII, uno dei quali, RivierAcqua SpA serve un bacino d'utenza corrispondente al 78% della popolazione dell'ATO.
Lombardia	ATO Provincia Bergamo	-	SI	Sul territorio operano più gestori del SII, uno dei quali, UNIACQUE SpA serve un bacino d'utenza corrispondente al 90% della popolazione dell'ATO, di cui il 77% in modo integrato.
	ATO Provincia Brescia	-	SI	Sul territorio operano più gestori. Tra questi, A2A Ciclo integrato SpA e Acque bresciane Srl erogano il SII, rispettivamente, a bacini di utenza pari al 40% e 37% della popolazione dell'ATO.
	ATO Provincia Como	-	SI	Sul territorio operano più gestori del SII, uno dei quali, Como Acque SpA serve un bacino d'utenza pari al 38% della popolazione dell'ATO.
	ATO Provincia Cremona	-	SI	Padania Acqua SpA risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio dell'ATO.
	ATO Provincia Lecco	-	SI	Lario Reti Holding SpA opera sull'intero territorio dell'ATO. Tuttavia, in un bacino corrispondente al 19% della popolazione eroga esclusivamente i servizi di acquedotto e fognatura.

**Tabella 8 - Affidamenti al gestore unico d'ambito. Stato di fatto**

Regione o Provincia autonoma	ATO	Bacini sub-ATO	Avvenuto affidamento a gestore unico (rif. ARERA)	Approfondimenti (rif. ReOPEN SPL)
	ATO Provincia Lodi	-	SI	SAL Srl risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio dell'ATO.
	ATO Provincia Mantova	-	NO	Sul territorio operano più gestori del SII, uno dei quali, TEA Acque Srl, serve un bacino d'utenza corrispondente al 61% della popolazione dell'ATO.
	ATO Città metropolitana Milano	-	NO	Sul territorio dell'ATO operano due gestori che servono, rispettivamente, i bacini d'utenza corrispondenti ai due ATO previgenti, poi accorpati dal punto di vista amministrativo, Comune di Milano e Provincia di Milano (ora Città metropolitana).
	ATO Provincia Monza e Brianza	-	SI	BrianzAcque Srl opera sull'intero territorio dell'ATO. Tuttavia, in un bacino corrispondente al 25% della popolazione eroga esclusivamente i servizi di acquedotto e fognatura.
	ATO Provincia Pavia	-	SI	Pavia Acque SCaRL risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio dell'ATO.
	ATO Provincia Sondrio	-	SI	S.Ec.Am. SpA risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio dell'ATO.
	ATO Provincia Varese	-	SI	ARERA rileva l'avvenuto affidamento ad un gestore unico, evidenziando, però la presenza di numerosi soggetti non conformi. Risultano, infatti, operanti più gestori del SII che, oltretutto, servono complessivamente una porzione molto ridotta della popolazione dell'ATO (12%).
<b>Piemonte</b>	Ambito 1 - Verbanò, Cusio, Ossola, Pianura Novarese	-	NO	Sul territorio operano più gestori del SII, uno dei quali, Acqua Novara VCO SpA, serve un bacino d'utenza corrispondente al 90% della popolazione dell'ATO.
	Ambito 2 - Biellese, Vercellese, Casalese	-	NO	Sono stati rilevati numerosi gestori del SII che nel complesso servono la quasi totalità (98%) della popolazione dell'ATO.
	Ambito 3 - Torinese	-	SI	Sul territorio operano più gestori del SII, uno dei quali, Società Metropolitana Acque Torino (SMAT), serve un bacino d'utenza corrispondente al 90% della popolazione dell'ATO.

**Tabella 8 - Affidamenti al gestore unico d'ambito. Stato di fatto**

Regione o Provincia autonoma	ATO	Bacini sub-ATO	Avvenuto affidamento a gestore unico (rif. ARERA)	Approfondimenti (rif. ReOPEN SPL)
	Ambito 4 - Cuneese	-	SI	Co.Ge.S.I. ScaRL è stata riconosciuta dall'EGATO come gestore unico, definendo un percorso di aggregazione dei numerosi operatori del SII attivi nell'ATO.
	Ambito 5 - Astigiano, Monferrato	-	NO	Sul territorio operano 4 gestori del SII che servono, nel complesso, un bacino di utenza pari al 99% della popolazione dell'ATO.
	Ambito 6 - Alessandrino	-	NO	Sul territorio dell'ATO è in atto un processo di aggregazione tramite la costituzione di una rete di imprese.
<b>Valle d'Aosta</b>	ATO Valle d'Aosta	-	NO	Nell'ambito della propria autonomia amministrativa in materia di servizi idrici, la Regione Valle d'Aosta ha attribuito le funzioni di affidamento del servizio ai comuni che devono svolgerle in forma associata secondo le modalità previste dalla L.R. 54/1998 e in riferimento a 7 sub-ATO delimitati con L.R. 27/99. Tale processo di riorganizzazione e trasferimento di funzioni non risulta compiuto.
<b>Emilia-Romagna</b>	ATO Emilia Romagna <sup>38</sup>	Bologna	NO	Sul territorio operano due gestori del SII.
		Ferrara	NO	Sul territorio operano due gestori del SII.
		Forlì-Cesena	SI	Hera SpA risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio bacino
		Modena	NO	Sul territorio operano tre gestori del SII.
		Parma	NO	Sul territorio operano tre gestori del SII.
		Piacenza	SI	IRETI SpA risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio del bacino.

<sup>38</sup> ARERA precisa che i casi di mancato affidamento al gestore d'ambito sono dovuti alla presenza di gestori che esercitano il servizio legittimamente "pro tempore" ai sensi della disciplina vigente. In altre parole, in aderenza a quanto stabilito dall'art. 172 del Codice Ambientale, la transizione alla gestione unica di bacino si completerà alla scadenza delle gestioni in atto.

**Tabella 8 - Affidamenti al gestore unico d'ambito. Stato di fatto**

Regione o Provincia autonoma	ATO	Bacini sub-ATO	Avvenuto affidamento a gestore unico (rif. ARERA)	Approfondimenti (rif. ReOPEN SPL)
		Ravenna	SI	Hera SpA risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio del bacino.
		Reggio Emilia	NO	Sul territorio operano due gestori del SII.
		Rimini	SI	Hera SpA risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio del bacino.
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>	ATO Friuli Venezia Giulia <sup>39</sup>	Centrale (UD)	SI	Sul territorio operano più gestori del SII, uno dei quali, C.A.F.C. SpA, serve un bacino d'utenza pari a circa il 90% della popolazione del territorio provinciale.
		Occidentale (PN)	NO	Sul territorio operano più gestori del SII, uno dei quali, Livenza Tagliamento Acque Spa, serve un bacino d'utenza pari al 66% della popolazione del territorio provinciale.
		Orientale Goriziano (GO)	SI	Irisacqua Srl risulta essere l'unico operatore del SII operante sull'intero territorio provinciale.
		Orientale Triestino (TS)	NO	Sul territorio provinciale sono attivi due operatori e AcegasApsAmga Spa è l'unico che risulta erogare l'intera filiera del SII per un bacino d'utenza pari al 99% della popolazione provinciale.
<b>Veneto</b> <sup>40</sup>	ATO Alto Veneto	-	NO	BIM Gestione Servizi Pubblici Spa risulta erogare il SII ad un bacino d'utenza pari a quasi il 100% della popolazione dell'ATO.
	ATO Bacchiglione	-	NO	L'ATO Bacchiglione è stato ripartito, attraverso il piano d'ambito, in tre bacini sub-ATO, su ognuno dei quali opera un singolo gestore del SII.
	ATO Brenta	-	SI	Etra S.p.a. risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio dell'ATO.

<sup>39</sup> I bacini sub-ATO non sono perimetrati dalla disciplina vigente, ma corrispondono alla previgente perimetrazione che prevedeva 4 ATO provinciali.

<sup>40</sup> I gestori del SII attivi sul territorio veneto hanno intrapreso un progetto di collaborazione e integrazione allo scopo di incrementare la propria capacità competitiva e raggiungere più elevati livelli di efficienza. Questo progetto trova espressione in Viveracqua, società consortile che aggrega attualmente 12 aziende a capitale interamente pubblico, con un bacino d'utenza di 4,8 milioni di abitanti.

**Tabella 8 - Affidamenti al gestore unico d'ambito. Stato di fatto**

Regione o Provincia autonoma	ATO	Bacini sub-ATO	Avvenuto affidamento a gestore unico (rif. ARERA)	Approfondimenti (rif. ReOPEN SPL)
	ATO Laguna di Venezia	-	SI	Veritas S.p.a. risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio dell'ATO
	ATO Polesine	-	SI	ACQUEVENETE S.p.a. eroga il SII ad un bacino d'utenza pari al 92% della popolazione dell'ATO.
	ATO Valle del Chiampo	-	NO	Sul territorio operano due gestori del SII, uno dei quali, Acque del Chiampo S.p.A, serve un bacino d'utenza pari al 90% della popolazione dell'ATO.
	ATO Veneto Orientale	-	NO	L'ATO è stato ripartito, attraverso il piano d'ambito, in due bacini sub-ATO, su ognuno dei quali opera un singolo gestore
	ATO Veronese	-	NO	Sul territorio operano due gestori del SII, uno dei quali, Acque Veronesi S.C.a.R.L., serve un bacino d'utenza pari all'87% della popolazione dell'ATO.
<b>Lazio</b>	ATO 1 Lazio Nord – Viterbo	-	SI	Talete SPA risulta essere l'unico gestore del SII operante nell'ambito. Tuttavia, il suo bacino d'utenza corrisponde a solo il 66% della popolazione dell'ATO.
	ATO 2 Lazio Centrale – Roma	-	SI	ACEA ATO 2 risulta essere l'unico gestore del SII operante nell'ambito e serve un bacino d'utenza pari al 94% della popolazione dell'ATO (96% se consideriamo la popolazione servita in modo frammentato). Tale dato è fortemente influenzato dalla presenza di Roma Capitale tra i comuni serviti che, nel complesso, ammontano al 72% dei comuni dell'ATO.
	ATO 3 Lazio Centrale – Rieti	-	SI	Acqua Pubblica Sabina SpA risulta essere l'unico gestore del SII operante nell'ambito e serve un bacino d'utenza corrispondente al 95% della popolazione dell'ATO.
	ATO 4 Lazio Meridionale – Latina	-	SI	Acqua Latina Spa risulta essere l'unico gestore operante nell'ambito e serve in modo integrato un bacino d'utenza corrispondente al 97% della popolazione dell'ATO.
	ATO 5 Lazio Meridionale – Frosinone	-	SI	ACEA ATO 5 risulta essere l'unico gestore del SII operante nell'ambito e serve un bacino d'utenza corrispondente al 99% della popolazione dell'ATO.
<b>Marche</b>	ATO 1 Marche Nord – Pesaro e Urbino	-	NO	Sul territorio operano tre gestori del SII, uno dei quali, Marche Multiservizi, serve un bacino d'utenza pari al 78% della popolazione dell'ATO.

**Tabella 8 - Affidamenti al gestore unico d'ambito. Stato di fatto**

Regione o Provincia autonoma	ATO	Bacini sub-ATO	Avvenuto affidamento a gestore unico (rif. ARERA)	Approfondimenti (rif. ReOPEN SPL)
	ATO 2 Marche Centro - Ancona	-	SI	Multiservizi SPA risulta essere l'unico gestore del SII operante nell'ambito.
	ATO 3 Marche Centro - Macerata	-	NO	Le gestioni dell'ATO, come dettagliato all'interno del piano d'ambito, seguono un assetto con tre sub-ambiti (non previsti dalla normativa regionale), serviti, ognuno, da più aziende del SII che, per ciascun sub-ATO, fanno capo ad una holding titolare dell'affidamento.
	ATO 4 Marche Centro Sud – Fermano e Maceratese	-	SI	Tennacola SpA risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio dell'ATO.
	ATO 5 Marche Sud – Ascoli e Fermo	-	SI	CIIP SPA risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio dell'ATO.
<b>Toscana</b>	ATO Toscana	-	NO	L'assetto gestionale rispecchia il previgente assetto organizzativo con 6 ATO, in ognuno dei quali opera un unico gestore del SII. Tali gestioni risultano conformi alla normativa pro tempore vigente (art. 172 D.Lgs. 152/2006).
<b>Umbria</b>	ATO Umbria	-	NO	L'affidamento rispecchia il vecchio assetto organizzativo che prevedeva 4 Ambiti Territoriali Integrati. Risultano attivi 3 gestori del SII: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umbria Acque SpA che opera negli ATI 1 e 2 (bacino utenza: 57% dell'ATO regionale)</li> <li>• Valle Umbra Servizi SpA nell'ATI 3 (bacino utenza: 18% dell'ATO regionale)</li> <li>• Servizio Idrico Integrato SCpA nell'ATI 4 (bacino utenza: 25% dell'ATO regionale).</li> </ul>
<b>Abruzzo</b>	ATUR Abruzzo	-	NO	L'assetto gestionale rispecchia il previgente assetto organizzativo con 6 ATO, in ognuno dei quali, secondo ARERA, opera un unico gestore del SII. Si riscontrano, inoltre, diversi casi di operatori che gestiscono il servizio in maniera non conforme rispetto alla normativa vigente.
<b>Basilicata</b>	ATO Basilicata	-	SI	Acquedotto Lucano SpA risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio dell'ATO.

**Tabella 8 - Affidamenti al gestore unico d'ambito. Stato di fatto**

Regione o Provincia autonoma	ATO	Bacini sub-ATO	Avvenuto affidamento a gestore unico (rif. ARERA)	Approfondimenti (rif. ReOPEN SPL)
<b>Calabria</b>	ATO Calabria	-	NO	L'assetto gestionale calabrese è fortemente condizionato dalle numerosissime gestioni in economia. Praticamente tutti i comuni (381 su 409) gestiscono direttamente almeno un segmento di servizio (in 176 casi l'intero servizio idrico integrato).
<b>Campania</b>	ATO Campania <sup>41</sup>	Ambito Distrettuale Calore Irpino	NO	I tre gestori industriali del SII rilevati coprono complessivamente il 22% della popolazione dell'Ambito.
		Ambito Distrettuale Caserta	NO	Non sono stati rilevati gestori industriali del SII e si registra una forte incidenza delle gestioni in economia (fino al 95% dei comuni per il servizio di fognatura).
		Ambito Distrettuale Napoli	NO	Il gestore <i>in house</i> del Comune di Napoli eroga i servizi di acquedotto e fognatura <sup>42</sup> e copre un bacino d'utenza pari al 49% della popolazione dell'Ambito distrettuale. <sup>43</sup> Si rilevano, inoltre altri gestori industriali del SII nei comuni isolani.
		Ambito Distrettuale Sarnese-Vesuviano	SI	Il gestore Gori SpA si occupa essenzialmente del servizio di distribuzione e fognatura per l'intero ATO.
		Ambito Distrettuale Sele	NO	Con quattro Delibere di affidamento (n. 3, 22, 23 e 24 del 2011), l'ente territoriale allora competente ha individuato i territori di pertinenza di altrettanti gestori, disponendone l'affidamento dei servizi per la durata di 25 anni.
<b>Molise</b>	ATO Molise	-	NO	Se si escludono due casi comunali di gestioni industriali del servizio, riscontra la totalità di gestioni in economia (134 comuni su 136).

<sup>41</sup> In diversi comuni della Campania vengono forniti all'ingrosso sia il servizio di vendita di acqua che quello di depurazione. Inoltre, la Regione Campania detiene la proprietà di 11 depuratori e fornisce il servizio di trattamento dei reflui all'ingrosso per tutti comuni dell'ambito di "Napoli", per l'85% dei comuni dell'ambito "Sarnese-Vesuviano", per i comuni più a sud nell'ambito "Terra di Lavoro" e per i comuni sud-occidentali dell'ambito "Calore Irpino".

<sup>42</sup> L'affidamento del servizio di fognatura (in origine escluso dalle attività del gestore) è stato avviato con delibera del 9 marzo 2015.

<sup>43</sup> Il Consiglio di Stato (sentenza 12 febbraio 2018 n. 849) ha considerato legittimo l'affidamento da parte del Comune di Napoli ad Abc "fino all'individuazione del nuovo gestore da parte dell'ente d'ambito" e che, fino ad allora, il "servizio può essere svolto anche in favore dei Comuni che non partecipano la società affidataria, a condizione che l'estensione del servizio sia meramente eventuale e subordinata alla stipulazione di uno specifico accordo tra la società e le Amministrazioni, oltre che condizionata alla rinuncia, da parte di queste ultime, al ricorso ad esternalizzazioni".

**Tabella 8 - Affidamenti al gestore unico d'ambito. Stato di fatto**

Regione o Provincia autonoma	ATO	Bacini sub-ATO	Avvenuto affidamento a gestore unico (rif. ARERA)	Approfondimenti (rif. ReOPEN SPL)
<b>Puglia</b>	ATO Puglia	-	SI	Acquedotto Pugliese SpA risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio dell'ATO (al netto di 18 comuni che gestiscono uno o più segmenti del servizio direttamente in economia).
<b>Sardegna</b>	ATO Sardegna	-	SI	ABBANO SpA eroga il SII ad un bacino d'utenza pari al 94% della popolazione dell'ATO regionale.
<b>Sicilia</b>	ATO 1 Palermo	-	NO	È stato rilevato un solo operatore industriale del SII che serve un bacino d'utenza pari al 73% della popolazione dell'ATO.
	ATO 2 Catania	-	NO	Gli unici due gestori industriali del SII rilevati servono un bacino d'utenza pari al 11% della popolazione dell'ATO.
	ATO 3 Messina	-	NO	È stato rilevato un solo operatore industriale del SII che serve un bacino d'utenza pari al 37% della popolazione dell'ATO.
	ATO 4 Ragusa	-	NO	È stato rilevato un solo operatore industriale del SII che serve un bacino d'utenza pari a solo il 3% della popolazione dell'ATO (corrispondente ad un unico comune).
	ATO 5 Enna	-	SI	Acqua Enna S.C.p.A. risulta essere l'unico gestore del SII operante sull'intero territorio dell'ATO a meno di una gestione in economia.
	ATO 6 Caltanissetta	-	SI	Sono stati rilevati due gestori industriali del SII, uno dei quali, CALTAQUA SPA serve un bacino d'utenza pari al 100% della popolazione dell'ATO.
	ATO 7 Trapani	-	NO	Non sono stati rilevati gestori industriali del SII.
	ATO 8 Siracusa	-	NO	Sono stati rilevati due gestori industriali del SII, uno dei quali, SIAM SpA serve un bacino d'utenza pari al 30% della popolazione dell'ATO.
	ATO 9 Agrigento	-	SI	Girgenti Acque SPA eroga il servizio ad un bacino d'utenza corrispondente al 79% della popolazione dell'ATO ma solo per il 63% in modo integrato.

### 3.4.2. Dimensioni della frammentazione gestionale: un'analisi di dettaglio

Il paragrafo precedente ha posto in evidenza il ritardo che caratterizza molti ATO nell'attuazione del principio di unicità della gestione. I dati dimostrano che, in diversi casi, anche in presenza di un "gestore d'ambito" riconosciuto dal Regolatore, la transizione al gestore unico non risulta pienamente realizzata, così come non mancano i casi in cui, a fronte di una valutazione negativa di ARERA, è stato rilevato un gestore del SII che, in ogni caso serve buona parte della popolazione dell'ATO.

Se ne deduce che il fenomeno della aggregazione/frammentazione del servizio idrico integrato si caratterizza per una certa complessità e, pertanto, nelle pagine che seguono viene analizzato secondo due dimensioni:

- *territoriale*, riferita al numero di operatori attivi all'interno di ciascun ATO;
- *gestionale*, che si concentra sull'afferenza della singola gestione all'intero ciclo, piuttosto che a singoli segmenti di servizio<sup>44</sup>.

L'analisi, che ha interessato l'intero territorio nazionale, è stata condotta su un campione di **309 operatori**<sup>45</sup>, distribuiti sul territorio nazionale, per macro-area geografica, come riportato nel grafico che segue<sup>46</sup>.

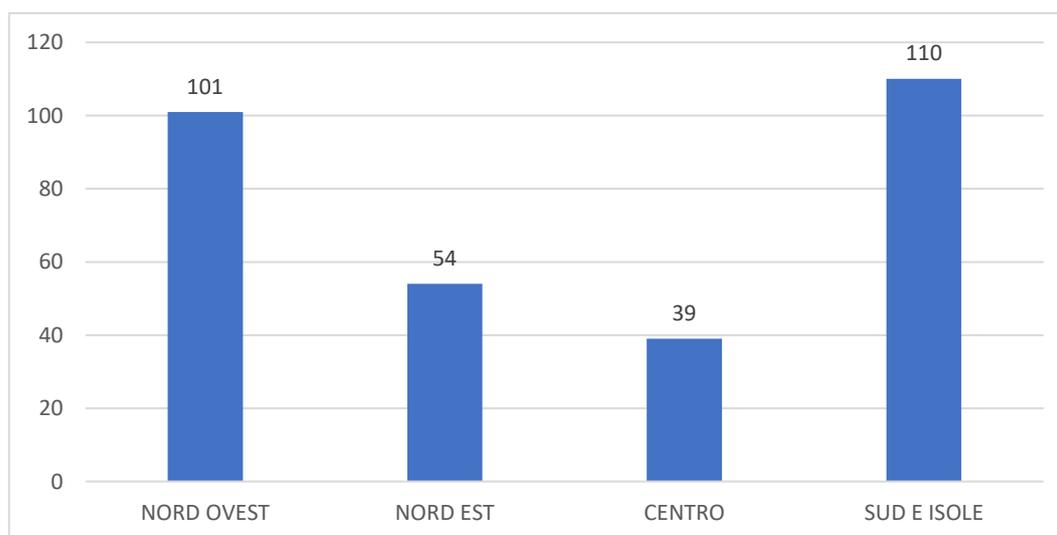


Figura 7 - Numero di gestori del servizio idrico

<sup>44</sup> Al fine di valutare il livello di frammentazione gestionale, il campione di riferimento è stato analizzato tenendo conto dell'afferenza ai seguenti segmenti di servizio: (a) Idrico integrato, nel caso l'operatore operi sull'intera filiera di produzione del servizio (S.I.I.); (b) Adduzione e captazione (AC); (c) Distribuzione (DIS); (d) Fognatura (F); (e) Depurazione (DEP). Si evidenzia che l'operatore è stato classificato nella categoria S.I.I. se risulta erogare il servizio in tutti i segmenti della filiera (da b a e).

<sup>45</sup> Il campione è stato costruito a partire dai dati ReOPEN SPL 2019 pubblicati all'interno del Report nazionale sugli Assetti Organizzativi e Gestionali del servizio idrico integrato), integrati e aggiornati utilizzando fonti ARERA. Il Report nazionale 2019 di ReOPEN SPL è disponibile al seguente indirizzo web: <https://reopenspl.invitalia.it/banche-dati/monitor-spl/monitor-idrico>.

<sup>46</sup> Si rileva che il numero totale di operatori per macro-area geografica non corrisponde al totale degli operatori rilevati su base nazionale, poiché un singolo operatore può svolgere il servizio in più regioni e/o essere presente in diversi segmenti di servizio, anche in qualità di grossista (vendita di acqua o depurazione).

La perfetta attuazione del principio di unicità gestionale comporterebbe la piena corrispondenza tra numero di ambiti territoriali ottimali e numero di gestori. La situazione attuale invece risulta essere più complessa e frammentata: per quanto riguarda la *dimensione territoriale* la media nazionale risulta infatti essere di **5 gestori per ATO**. L'analogo dato per macro-area geografica fa registrare, invece, la situazione che segue:

- 4,2 gestori per ATO nell'area Nord Ovest;
- 5,4 gestori per ATO nell'area Nord Est<sup>47</sup>;
- 3,3 gestori per ATO nell'area Centro;
- 6,9 gestori per ATO nell'area Sud e Isole.

Se si considera il dato medio, dunque, il maggior livello di frammentazione si riscontra nelle regioni meridionali e insulari. Tuttavia, occorre rilevare alcune importanti differenze regionali. Mentre negli ATO regionali di Basilicata e Puglia il principio di unicità gestionale risulta formalmente rispettato, Calabria, Campania e Sicilia presentano un elevato livello di frammentarietà, con una media di 13 operatori per ATO in Calabria, 5,2 in Campania (per ciascuno dei bacini distrettuali nei quali è suddiviso l'ATO regionale) e 6,1 in Sicilia.

Per quanto riguarda la *dimensione gestionale*, in generale, si rileva che sul totale degli operatori mappati (309), **157** svolgono il **servizio idrico in modo integrato** in riferimento a un territorio che, nel complesso, interessa un'utenza pari al **81% della popolazione** italiana, distribuita in **5.689 comuni**. L'istogramma che segue mostra la distribuzione per area geografica della percentuale di popolazione per la quale il servizio idrico viene erogato in forma integrata (i dati non considerano le gestioni in economia per le quali si rimanda a quanto riportato nelle pagine successive).

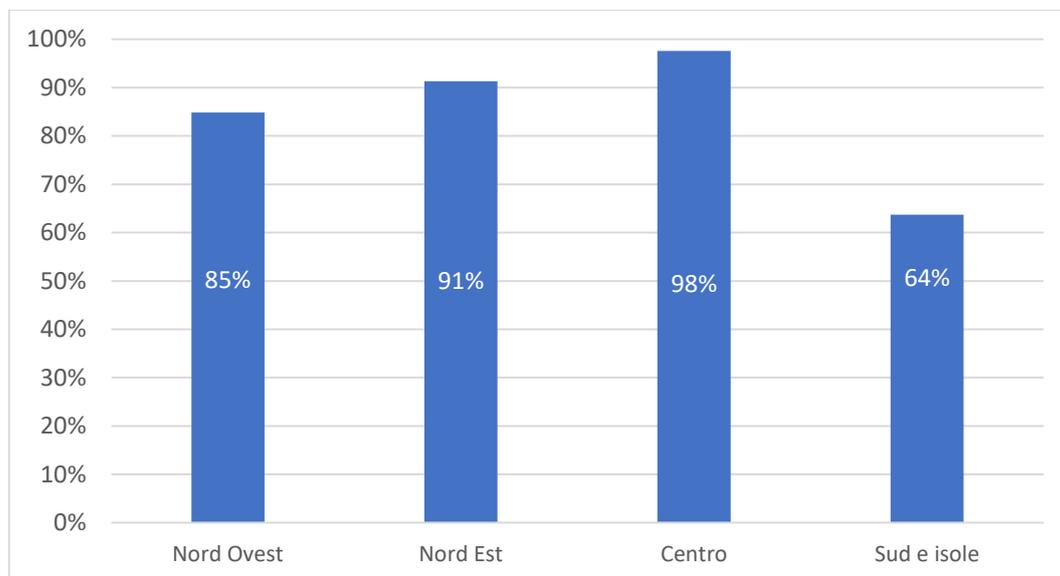


Figura 8 - Popolazione servita in modo integrato per area geografica

<sup>47</sup> Per la macro-area del Nord Est la media dei gestori è stata calcolata considerando, per il Trentino-Alto Adige, due ATO provinciali.

Emerge chiaramente come l'erogazione del servizio in forma integrata sia largamente predominante nelle tre macro-aree del centro-nord, mentre **nella macro-area Sud e Isole la dimensione gestionale risulta integrata per circa il 64% della popolazione.**

Analoga analisi può essere fatta per le gestioni del servizio svolte autonomamente in economia dagli enti locali: **l'13% dei comuni italiani gestiscono in economia l'intera filiera del servizio idrico integrato**, per un'utenza complessiva pari al **8% della popolazione italiana**.<sup>48</sup> Come è evidente dall'istogramma che segue, questa casistica prevale nella macro-area geografica del Sud e delle Isole.

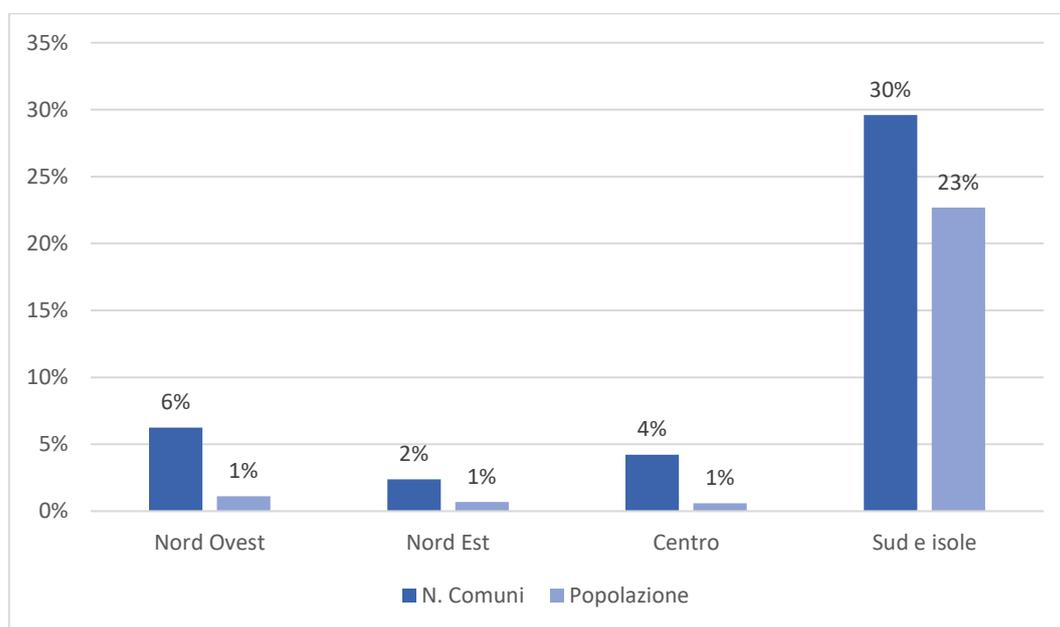


Figura 9 - Quota di comuni che gestiscono il SII in economia per macroarea e relativa popolazione

Di seguito invece si riporta il quadro delle gestioni in economia suddivise per segmento di servizio e per area geografica, in riferimento alle quali risulta particolarmente evidente la quota di comuni delle regioni sud e insulari che gestiscono il servizio di fognatura autonomamente (20%).

<sup>48</sup> Nel computo sono incluse anche le eventuali gestioni "salvaguardate" ai sensi dell'art. 147, comma 2-bis, del D.Lgs. 152/2006.



Figura 10 - Gestioni in economia per segmento di servizio e area geografica

Viene proposta, a seguire, una rappresentazione grafica del grado di integrazione/frammentazione dei servizi idrici, sia in riferimento alla *dimensione territoriale* (numerosità dei gestori per Regione), sia per quanto concerne la *dimensione gestionale* (gestioni integrate, in economia o segmentate)<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Si precisa che gli operatori sono stati conteggiati in ciascuna Regione in funzione dell'appartenenza ai singoli ATO di riferimento anche se ricadenti in confini amministrativi diversi (11 comuni veneti che ricadono nell'ATO Friuli-Venezia Giulia e 3 comuni toscani che ricadono nell'ATO Emilia-Romagna, bacino di Bologna). Inoltre, nell'ATO 3 della regione Marche gli operatori rilevati (pari a 7) operano nell'ambito dei seguenti gruppi societari titolari dell'affidamento: UNIDRA Srl, SI Marche, Centro Marche Acque. Le 5 gestioni rilevate per la Provincia autonoma di Bolzano sono considerate "integrate" ai sensi della normativa provinciale che individua gli ATO in riferimento ai soli segmenti di fognatura e depurazione. Sono stati conteggiati anche i gestori che prestano il servizio all'ingrosso (vendita di acqua e, solo per la Regione Campania, depurazione).

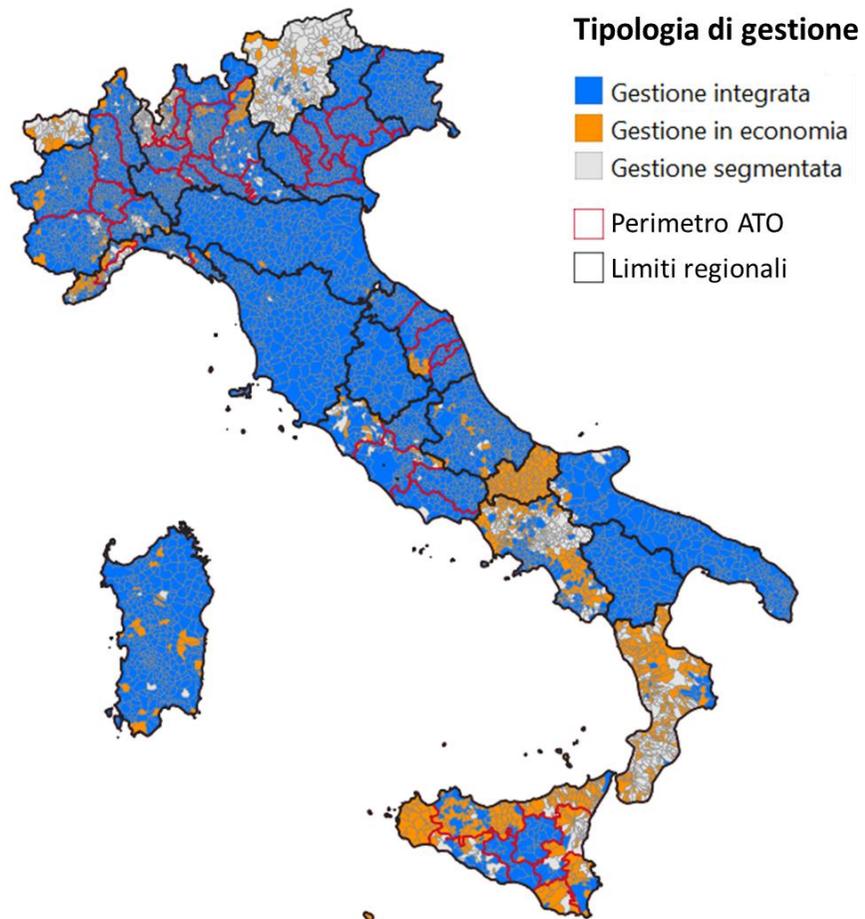


Figura 11 - Stato dell'arte del servizio idrico

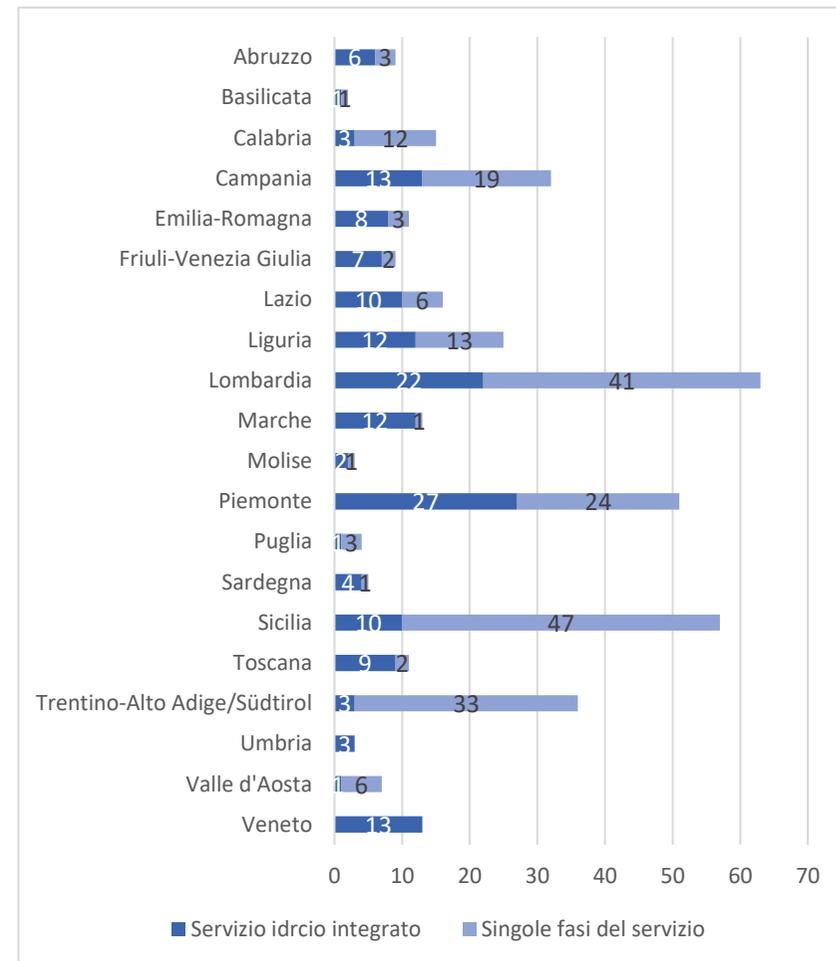
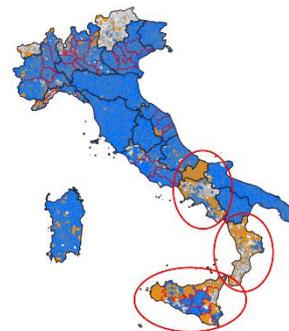


Figura 12 - Distribuzione degli operatori per Regione

La rappresentazione grafica di cui alla pagina precedente conferma l'esistenza di un problema di frammentazione del servizio, che dal punto di vista della *dimensione gestionale* risulta fortemente polarizzato. La mappa sopra riportata (richiamata a lato) conferma, infatti, che la carenza di gestioni che integrano tutti i segmenti di servizio è un elemento caratteristico soprattutto di alcune regioni del Mezzogiorno (Molise, Campania, Calabria e Sicilia), dove sono frequenti, tra l'altro, le gestioni in economia. Non rilevano, in tal senso la Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano vista la particolare situazione dettata dall'autonomia amministrativa (si veda sezione 3.2).



I dati sul numero di gestori evidenziano, poi, che, anche in presenza di una buona integrazione *verticale*, la *dimensione territoriale* presenta qualche criticità. A tal proposito, si riporta nella figura 14 la mappa dei gestori che erogano il servizio in forma integrata, evidenziando cromaticamente la presenza di più gestori "integrati" all'interno dello stesso ATO o bacino sub-ATO (a colori diversi corrispondono gestori diversi). Per un maggior dettaglio sulle singole situazioni regionali si segnalano le schede realizzate nell'ambito del Progetto ReOPEN SPL scaricabili dalla sezione Monitor-Idrico del sito web dedicato all'iniziativa (<https://reopenspl.invitalia.it/banche-dati/monitor-spl/monitor-idrico>).

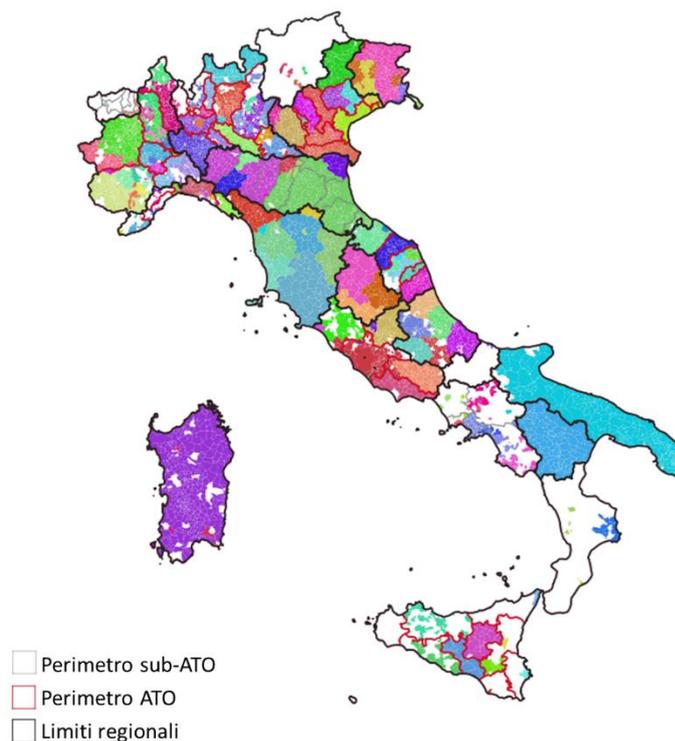


Figura 13 - I gestori che svolgono il Servizio idrico integrato

MONITOR-IDRICO 2020

## GLI OPERATORI

## 4. Le imprese del servizio idrico

La presente sezione si propone di analizzare alcune caratteristiche relative alla governance societaria delle imprese che operano nel settore. Come detto, il campione di riferimento selezionato da ReOPEN SPL per l'analisi comprende, in generale, 309 imprese di servizi idrici, ma, a causa della non reperibilità delle informazioni per alcune di esse, i risultati di seguito evidenziati si riferiscono ad un campione leggermente ridotto che conta complessivamente **229 operatori**. Non sono comunque ivi inclusi i soggetti che svolgono esclusivamente vendita di acqua all'ingrosso.

Le elaborazioni che seguono fanno riferimento al numero di imprese individuate, ma non prendono in considerazione la dimensione demografica dei bacini di gestione, in merito alla quale ci si riserva successivi approfondimenti.

### 4.1. La tipologia di impresa

Relativamente alla forma giuridica dei soggetti economici oggetto di analisi, si constata una prevalenza di società di capitali, di cui S.P.A (52%) e S.R.L (24%); la restante parte è composta da altre tipologie societarie quali S.P.A. a socio unico, S.C.A.R.L.P.A, S.C.A.R.L., consorzi (inclusi quelli costituiti ai sensi dell'art. 31 TUEL), aziende speciali ai sensi del D.lgs. 267/2000, società consortili per azioni, società consortili a responsabilità limitata (incluse quelle a socio unico).

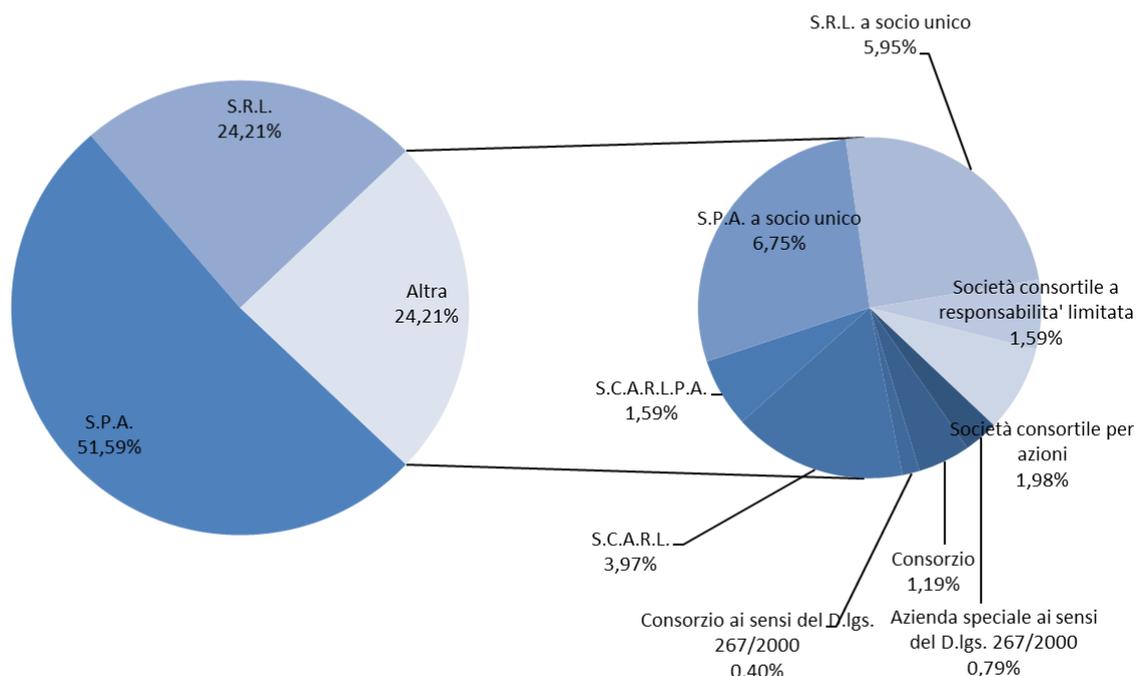


Figura 14 - Forma giuridica delle imprese del servizio idrico (aggregato nazionale)

## 4.2. Gli assetti proprietari

Lo studio della composizione dell'azionariato delle imprese del settore idrico è stato svolto, in primo luogo, attraverso una analisi degli assetti proprietari, valutati sotto il profilo delle partecipazioni dirette e delle partecipazioni indirette.

A tale scopo sono state definite quattro categorie di impresa:

- *privata*, detenuta totalmente da soggetti privati;
- *pubblica*, detenuta totalmente da enti pubblici;
- *a maggioranza pubblica*, in cui una quota azionaria superiore al 50% è detenuta da enti pubblici;
- *a maggioranza privata*, in cui una quota azionaria superiore al 50% è detenuta da soggetti privati.

Da una prima analisi, focalizzata esclusivamente sulle partecipazioni dirette, emerge che buona parte delle imprese oggetto di analisi è totalmente pubblica (50%) o totalmente privata (30%).

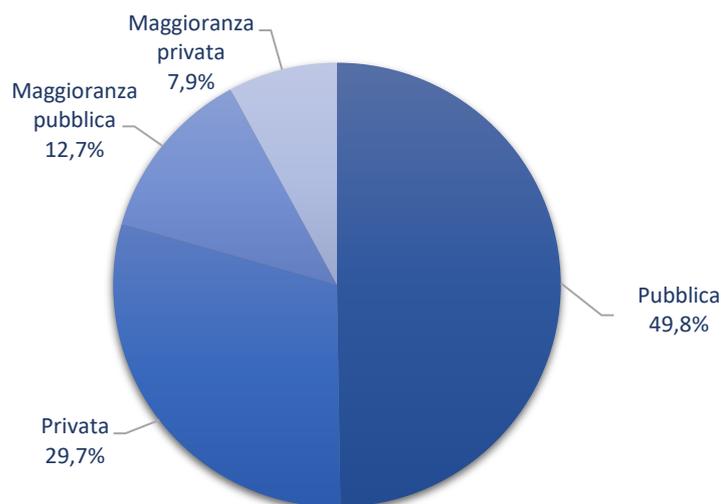


Figura 15 - Assetti proprietari (partecipazioni dirette)

Dall'analisi degli assetti proprietari di secondo livello, si desume che il novero delle partecipazioni indirette incide significativamente sulla governance complessiva, producendo un cambiamento nello scenario di settore.

In particolar modo si nota una differenza nella distribuzione tra le categorie. Pur continuando a prevalere le imprese pubbliche, infatti, rispetto all'analisi degli assetti proprietari di primo livello, si nota un incremento sia di tale tipologia che delle imprese a maggioranza pubblica; di contro, le imprese private e a maggioranza privata si riducono. In definitiva, dall'analisi degli assetti proprietari di secondo livello emerge che la

compagine societaria è così composta: imprese pubbliche (56%), a maggioranza pubblica (17%), imprese private (20%) e a maggioranza privata (7%).<sup>50</sup>

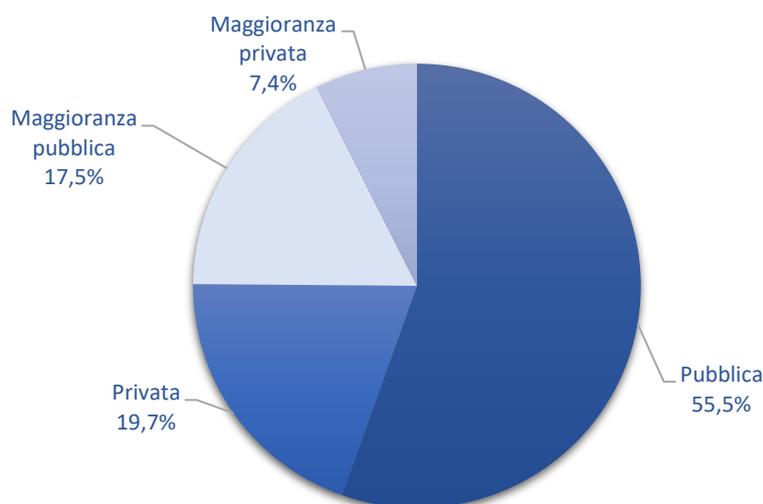


Figura 16 - Assetti proprietari (partecipazioni indirette)

#### 4.2.1. Il controllo societario

Con l'espressione "controllo societario" si fa qui riferimento alla nozione di controllo, diretto o indiretto, fondata sul presupposto secondo cui la disponibilità della maggioranza dei voti consente di nominare l'organo di amministrazione e quello di controllo; l'esercizio di tale potere di nomina mette la controllante in condizione di orientare l'attività della società controllata verso linee di programmazione economica e finanziaria da essa stabilite. L'applicazione di tale criterio, dovuta all'impossibilità di valutare caso per caso i rapporti contrattuali di fatto esistenti tra le imprese, esclude l'influenza dominante derivante dal controllo esterno di una società su un'altra in virtù di determinati vincoli contrattuali, la cui costituzione e il cui perdurare rappresentano la condizione di esistenza e di sopravvivenza della capacità d'impresa della controllata (ex art. 2359, I, 3, CC).

Da ciò deriva, quindi, che è considerata in *controllo pubblico*, l'impresa definita *pubblica* o a *maggioranza pubblica* nella valutazione degli assetti proprietari indiretti, mentre è considerata in *controllo privato*, l'impresa definita *privata* o a *maggioranza privata* nella valutazione degli assetti proprietari indiretti.

Da una valutazione complessiva risulta che, a livello nazionale, **le imprese a controllo pubblico sono in prevalenza (73%)** rispetto a quelle private (27%)

<sup>50</sup> Anche in questo caso l'analisi non prende in considerazione la dimensione demografica dei bacini di gestione, in merito alla quale ci si riservano successivi approfondimenti.

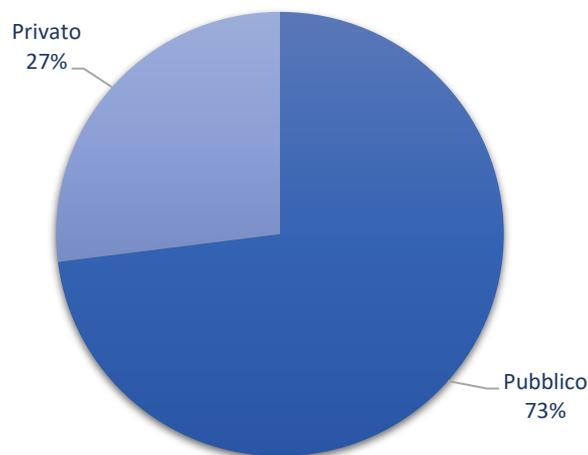


Figura 17 - Controllo societario (aggregato nazionale)

Di seguito si analizzano gli operatori dal punto di vista della tipologia di servizio offerto in relazione al controllo societario, disaggregando i gestori del campione in due macro-gruppi, **imprese monoservizio**, ovvero operanti solo nel servizio idrico integrato o in singole fasi di esso, e **imprese multiservizi**, attive ad esempio anche nei servizi di igiene urbana o nella distribuzione di gas e di elettricità.

Si rileva una **predominanza di operatori monoservizio** indipendentemente dal controllo societario.

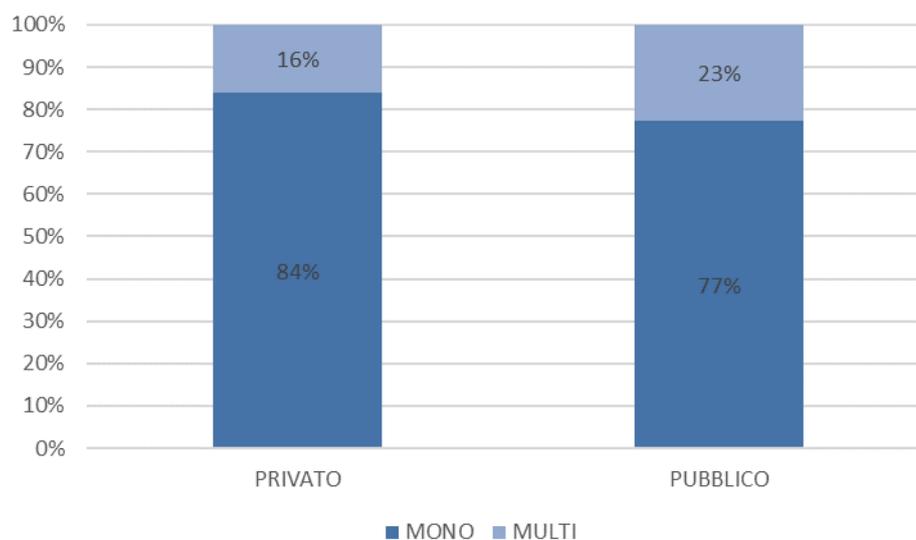


Figura 18 - Tipologia di servizio per controllo societario

Osservando la distribuzione delle imprese per macro-area geografica in riferimento al controllo societario, si evidenziano delle forti similitudini tra l'area "Nord Ovest", "Nord Est" e "Centro"; in particolar modo,

predominano le imprese a controllo pubblico che si attestano mediamente, per ciascuna circoscrizione geografica, intorno all'85%.

Diversamente, nell'area "Sud e Isole" le imprese sono pressoché equamente ripartite tra le due fattispecie di controllo sopracitate con una leggera prevalenza di imprese a controllo privato (51%). Tuttavia, considerando la popolazione servita, piuttosto che la numerosità delle imprese, si rileva che il peso della gestione pubblica anche in questa macroarea è decisamente prevalente: circa il 70% della popolazione è servita da società a controllo pubblico.

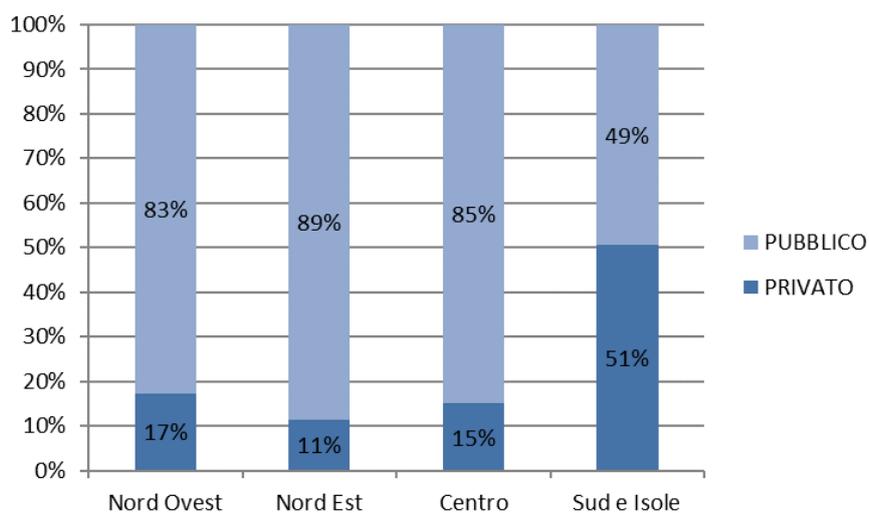


Figura 19 - Controllo societario per macro-area geografica

MONITOR-IDRICO 2020

## RETI E TARIFFE

## 5. Sviluppo infrastrutturale e livelli tariffari

La presente sezione si propone di approfondire le variabili che caratterizzano lo sviluppo infrastrutturale del servizio idrico tenendo conto dei seguenti aspetti:

- il profilo della qualità tecnica;
- la dimensione degli investimenti e delle fonti di finanziamento;
- i livelli tariffari e la spesa degli utenti.

Sulla base di quanto emerge dalla Relazione Annuale di ARERA sullo Stato dei Servizi presentata il 31 marzo 2019, si evince come gli strumenti introdotti dall’Autorità, siano sempre più focalizzati sul rafforzamento della qualità delle infrastrutture idriche, il conseguente aumento del livello degli investimenti e la ricerca della sostenibilità gestionale e ambientale. Il sistema dettagliato di indicatori per monitorare l’efficienza qualitativa e il collegamento di tali indicatori con gli investimenti, confermano tale orientamento.

Si segnala che, in generale, da tale relazione emerge l’esistenza, nel Paese, di un *water service divide*, con criticità concentrate tendenzialmente nell’area Sud e Isole in riferimento ai valori dei parametri tecnici e, conseguentemente, nel livello degli investimenti.

Le tabelle che seguono propongono una sintesi di quanto maggiormente dettagliato nei paragrafi successivi.

Tabella 9 - Riepilogo Investimenti e fonti					
	Investimenti Programmati netti (2016-2019)* €/abitante	Totale fabbisogno di investimenti (2016-2019)* Mln €	Media degli investimenti pro-capite realizzati** (2012-2017) €/abitante	Composizione fonti di Finanziamento**	
				Tariffa	Fondi Pubblici e Contributi
Nord-Ovest	171,00	-	33,00	74,4%	25,6%
Nord-Est	190,00	-	46,20	78,9%	21,1%
Centro	225,00	-	26,50	35,3%	64,7%
Sud e Isole	142,00	-	35,00	-	-
Italia	178,00	13.700,00	35,00	-	-

\* Fonte: Elaborazione INVITALIA su dati ARERA (che non fornisce la distribuzione per aree del fabbisogno di investimenti)

\*\* Fonte: Elaborazione INVITALIA su dati UTILITALIA

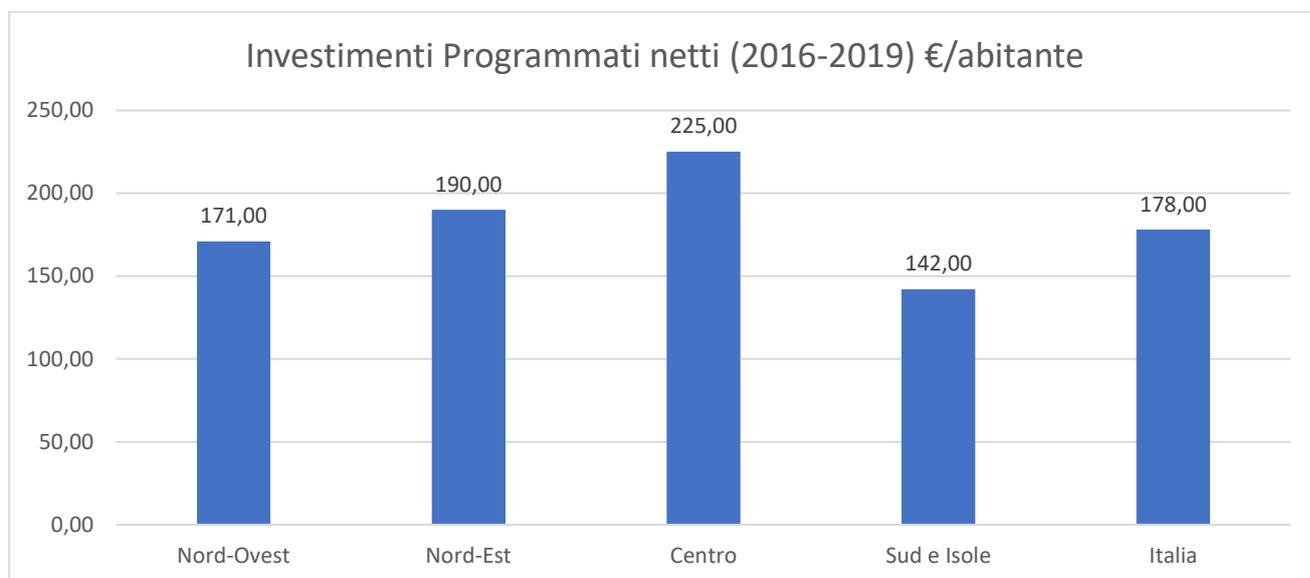


Figura 20 - Investimenti Programmati Netti per Macroarea.

Fonte: Elaborazione INVITALIA su dati ARERA

Con riferimento alla **dinamica tariffaria**, si riscontrano ancora numerose situazioni di inadempimento, dovute sia a difficoltà tecniche, sia a problemi di conformità e funzionalità dell'ente di governo dell'ambito. Se si focalizza l'attenzione sulle componenti tariffarie e sul vincolo ai ricavi del gestore, si evidenzia come questo risulti maggiormente composto da costi operativi (OPEX), denunciando un ridotto livello di investimenti (CAPEX). A fronte di ciò si rileva una spesa media annua per l'utenza uniforme a livello territoriale.

In tale contesto, pur risultando rilevante l'introduzione dell'approccio semplificato allo schema tariffario, il superamento del **water service divide** potrà essere raggiunto solamente se accompagnato anche da strumenti di politica industriale e gestionale.

	Ammontare totale mln €	OPEX (%)	CAPEX (%)	ERC (%)	FONI (%)	RC (%)
VRG	4.800,00	61,20%	23,60%	5,90%	6,30%	2,90%

Fonte: Elaborazione INVITALIA su dati ARERA

	Costo unitario medio €/m3	Spesa annua media ponderata utenza finale (€/anno)	Spesa unitaria media ponderata utenza finale (€/m3/anno)
Nord-Ovest	1,58	244,2	1,63
Nord-Est	2,11	299,7	2,00
Centro	2,32	377,6	2,52
Sud e Isole	1,77	300,2	2,00
Italia	1,94	306,3	2,04

Fonte: Elaborazione INVITALIA su dati ARERA

## 5.1. Qualità tecnica

Negli ultimi anni sono state introdotte diverse misure volte a stimolare il miglioramento della qualità del servizio e il relativo sviluppo infrastrutturale.

Sotto il profilo specifico della qualità, ARERA, ha sistematizzato ulteriormente la materia<sup>51</sup>, attraverso l'introduzione di un sistema di indicatori composto da:

- **prerequisiti**, condizioni qualitative minime che i gestori devono raggiungere ai fini della valutazione del loro livello tecnico;
- **indicatori** ai quali sono associati **standard specifici di qualità**, ovvero riferiti alla singola prestazione da garantire al singolo utente finale;
- **standard generali di qualità**, ovvero riferiti al complesso delle prestazioni da garantire agli utenti finali.

I **prerequisiti** sono riferiti a: (a) disponibilità e affidabilità dei dati comunicati all'ARERA in particolare di quelli relativi alla misura; (b) conformità alla normativa sulla qualità dell'acqua distribuita; (c) conformità alla normativa sulla gestione delle acque reflue.

Gli **indicatori** per i quali sono stati fissati livelli **specifici di qualità** sono inerenti ad aspetti di continuità del servizio di acquedotto e riguardano: (a) durata massima delle sospensioni del servizio di fornitura; (b) tempo massimo per l'attivazione del servizio sostitutivo di emergenza in caso di sospensione del servizio idropotabile; (c) tempo minimo di preavviso agli utenti finali per interventi che comportano la sospensione della fornitura.

Il mancato rispetto degli *standard* minimi fissati dalla regolazione per i citati indicatori, tenuto conto dell'impatto sulle utenze finali, costituisce presupposto per il riconoscimento di indennizzi automatici, secondo le modalità specifiche definite dall'ARERA.

Gli **indicatori** per i quali sono stati individuati livelli **generali** di qualità sono denominati "**macro-indicatori**", ai quali sono poi associati alcuni "**indicatori semplici**", con lo scopo di indirizzare maggiormente le valutazioni sui livelli raggiunti dai gestori.

Nel dettaglio, i macro-indicatori sono finalizzati al perseguimento dei seguenti obiettivi:

1. **MACRO-INDICATORE M1**: contenimento delle perdite idriche nelle reti e impianti di acquedotto;
2. **MACRO-INDICATORE M2**: contenimento della continuità del servizio idropotabile, sulla base della misura della frequenza delle interruzioni del servizio;
3. **MACRO-INDICATORE M3**: adeguatezza della qualità dell'acqua erogata;
4. **MACRO-INDICATORE M4**: minimizzazione dell'impatto ambientale derivante dal convogliamento delle acque reflue, misurata sulla base del grado di adeguatezza del sistema fognario;
5. **MACRO-INDICATORE M5**: minimizzazione dell'impatto ambientale collegato allo smaltimento dei fanghi derivanti dalla depurazione delle acque reflue;

<sup>51</sup> Si veda in proposito delibera 27 dicembre 2017, n. 917/2017/R/idr e relativi Allegati.

6. **MACRO-INDICATORE M6:** minimizzazione dell'impatto ambientale associato allo smaltimento dei reflui in uscita dai trattamenti depurativi.

La tabella che segue riassume le classi di appartenenza definite in funzione dei valori assunti dai macro indicatori o gli obiettivi da perseguire per ogni classe.

Tabella 12 - Classi di appartenenza e obiettivi per macro-indicatore					
Macro-indicatore	CLASSI				
	A	B	C	D	E
<b>M1</b> - contenimento delle perdite idriche nelle reti e impianti di acquedotto	M1a <15 e M1b <25%	15 ≤ M1a <25 e 25% ≤ M1b <35%	25 ≤ M1a <40 e 35% ≤ M1b <45%	40 ≤ M1a <60 e 45% ≤ M1b <55%	M1a ≥60 e M1b ≥55%
<i>obiettivi</i>	Mantenimento	2% di M1a annuo	-4% di M1a annuo	-5% di M1a annuo	-6% di M1a annuo
<b>M2</b> - contenimento della continuità del servizio idropotabile, sulla base della misura della frequenza delle interruzioni del servizio;	M2 <6	6 ≤ M2 <12	12 ≤ M2	-	-
<i>obiettivi</i>	Mantenimento	-2% M2 annuo	-5% M2 annuo	-	-
<b>M3</b> - adeguatezza della qualità dell'acqua erogata	M3a=0 M3b ≤ 0,5% M3c ≤ 0,1%	M3a ≤ 0,005% M3b ≤ 0,5% M3c > 0,1%	M3a ≤ 0,005% 0,5% < M3b ≤ 5,0%	M3a ≤ 0,005% M3b > 5,0%	M3a > 0,005%
<i>obiettivi</i>	Mantenimento	M3a=0 -10% M3c annuo	In classe B in 2 anni	In classe C in 2 anni	In classe D in 2 anni
<b>M4</b> minimizzazione dell'impatto ambientale derivante dal convogliamento delle acque reflue, misurata sulla base del grado di adeguatezza del sistema fognario	M4a <1 M4b = 0 M4c ≤ 10%	M4a <1 M4b = 0 M4c > 10%	M4a <1 M4b ≤ 20%	M4a <1 M4b > 20%	M4a ≥ 1
<i>obiettivi</i>	Mantenimento	- 5% M4c annuo	- 7% M4b annuo	- 10% M4b annuo	- 10% M4a annuo
<b>M5</b> - minimizzazione dell'impatto ambientale collegato allo smaltimento dei fanghi derivanti dalla depurazione delle acque reflue	M5 <15%	15% ≤ M5 ≤ 30%; Sost.secca ≥ 30%	15% ≤ M5 ≤ 30%; Sost.secca < 30%	M5 ≥ 30%	-
<i>obiettivi</i>	Mantenimento	-1% di annuo disctqMF	3% di annuo disctqMF	-5% di annuo disctqMF	-
<b>M6</b> - minimizzazione dell'impatto ambientale associato allo smaltimento dei reflui in uscita dai trattamenti depurativi	M6 <1%	1% ≤ M6 <5%	5% ≤ M6 <10%	M6 ≥ 10%	-
<i>obiettivi</i>	Mantenimento	-10% di M6 annuo	-15% di M6 annuo	-20% di M6 annuo	-

Sulla base di quanto emerge dalla Relazione Annuale di ARERA sullo Stato dei Servizi del 31 marzo 2019, si propone di seguito una sintesi dei risultati salienti e distinta per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

## 5.1.1. Servizio di acquedotto

Il servizio di acquedotto – definito dall'insieme delle infrastrutture di captazione, adduzione, potabilizzazione e distribuzione della risorsa idrica – costituisce la parte iniziale della filiera idrica, e anche quella più direttamente percepibile e valutabile dall'utente finale.

I risultati delle analisi condotte da ARERA evidenziano come le principali criticità relative a tale servizio riguardino:

- l'inadeguatezza delle condizioni fisiche delle reti e degli impianti di adduzione e di distribuzione (dovute principalmente alla vetustà e allo scarso tasso di rinnovo);
- l'insufficienza o il sovra-sfruttamento delle fonti di approvvigionamento;
- l'assenza e la vetustà o il cattivo funzionamento dei misuratori di utenza.

La regolazione della qualità tecnica individua, per il servizio di acquedotto, numerosi strumenti volti alla risoluzione delle criticità rappresentate. In particolare:

- un requisito minimo (prerequisito) relativo alla disponibilità e affidabilità dei dati di misura per il corretto calcolo del macro-indicatore M1, che si esplicita nel rispetto di soglie minime di misura dei volumi per la determinazione delle perdite idriche totali;
- il macro-indicatore M1, relativo alle perdite idriche, volto alla conservazione della risorsa idrica nel servizio di acquedotto;
- il macro-indicatore M2, relativo alle interruzioni del servizio, cui è associato l'obiettivo di mantenimento della continuità nell'erogazione del servizio all'utenza;
- il macro-indicatore M3, sulla qualità dell'acqua erogata, volto a garantire la tutela delle utenze dal punto di vista delle caratteristiche qualitative della risorsa idropotabile.

### *Misura di processo e di utenza (prerequisito)*

In linea con il principio europeo di *water conservation*, l'attività di misura dei volumi, funzionale sia alla gestione efficiente degli impianti e delle reti (misura di processo) sia alla gestione dei misuratori installati presso gli utenti finali (misura di utenza), è stata ritenuta da ARERA essenziale per la definizione dei bilanci idrici e per la determinazione dell'efficienza idrica della rete.

A tale scopo la regolazione della qualità tecnica ha introdotto un requisito relativo alla disponibilità e affidabilità dei dati di misura che si esplicita nel rispetto di due soglie minime di misura per la determinazione del volume di perdite idriche totali, pari al 70% dei volumi di processo misurati e al 90% dei volumi di utenza misurati.

Il monitoraggio condotto da ARERA mostra come complessivamente permangano ancora alcune lacune, sia relativamente alla misura di processo (in media 89,7% dei volumi misurati) sia, in misura minore, relativamente alla misura di utenza (in media 95,0% dei volumi misurati).

In particolare, si osserva un deficit nei volumi di processo misurati nelle aree geografiche del Centro (86,1%) e del Sud e delle Isole (87,2%). In tutti i territori sono comunque mediamente superate le soglie minime fissate ai fini del rispetto del prerequisito relativo alla disponibilità e affidabilità dei dati di misura.

Relativamente alla misura di utenza, dal monitoraggio ARERA, sembrerebbe che, a seguito dell'entrata in vigore del TIMSII nel corso del 2016, vi sia stato un primo impatto, con un aumento nella disponibilità di dati di consumo basati su letture effettive e autoletture, collegato soprattutto al maggior numero e alla maggiore efficacia delle letture effettuate dal gestore e all'aumento delle autoletture comunicate dall'utente e validate. Emergono, inoltre, riflessi positivi sulla maggiore attendibilità dei dati relativi al consumo anche in considerazione della proposta di revisione della direttiva 98/83/CE concernente la "Qualità dell'acqua potabile", nella quale sono state introdotte specifiche disposizioni in tema di obblighi informativi verso le utenze, al fine di incrementare la trasparenza nei confronti degli utilizzatori.

Infine, i dati sulla vetustà dei misuratori di utenza, relativi all'anno 2017, mostrano la permanenza ancora massiccia di misuratori di età superiore ai 10 anni (54%), dato destinato a un graduale miglioramento anche a seguito della progressiva applicazione del decreto ministeriale 21 Aprile 2017, n. 93 relativo ai controlli sugli strumenti di misura.

### *Perdite idriche (M1)*

Il contenimento delle perdite rappresenta un obiettivo primario nella gestione del servizio di acquedotto, sia per la necessità di conservazione della risorsa idrica, particolarmente rilevante in condizioni di scarsità, sia per una maggiore efficienza del servizio, in termini di minori costi energetici e di gestione.

Tale indicatore viene scomposto in:

- **M1a - Perdite idriche lineari**, definito come rapporto tra volume delle perdite idriche totali e lunghezza complessiva della rete di acquedotto nell'anno considerato;
- **M1b - Perdite idriche percentuali**, definito come rapporto tra volume delle perdite idriche totali e volume complessivo in ingresso nel sistema di acquedotto nell'anno considerato.

Il monitoraggio di ARERA su tale indicatore, condotto su un panel composto da 110 gestioni, con una copertura di circa il 70,6% della popolazione residente italiana (42,8 milioni di abitanti), mostra valori medi nazionali di M1a e M1b rispettivamente pari a 23,1 m<sup>3</sup>/km/gg e 42,4%, confermando forti differenze a livello territoriale.

Nella tabella che segue si mostrano i dettagli del monitoraggio per area geografica.

**Tabella 13 - Valori medi di M1a e M1b per area geografica**

Macroarea	M1a - Perdite idriche lineari (mc/Km/gg)	M1b - Perdite idriche percentuali (%)	Popolazione servita dalle gestioni monitorate
Nord Ovest	20,2	32,20%	31%
Nord Est	14,4	38,90%	24%
Centro	27	49,40%	23%
Sud e Isole	38,8	51,30%	22%
<b>Italia</b>	<b>23,1</b>	<b>42,40%</b>	<b>70,6%</b>

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

### Continuità del servizio (M2)

Tale indicatore è definito come somma delle durate delle interruzioni programmate e non programmate annue, moltiplicate per il numero di utenti finali interessati dall'interruzione, rapportata al numero totale di utenti finali serviti dal gestore.

Il monitoraggio condotto da ARERA su tale indicatore, su un panel composto da 79 gestioni, che servono nel complesso circa il 57,4% della popolazione residente italiana (34,8 milioni di abitanti), mostra nel complesso un valore medio nazionale di interruzioni del servizio pari a 36,05 ore.

Nella tabella che segue si mostrano i dettagli del monitoraggio per area geografica.

Tabella 14 - Valori medi del macro-indicatore i M2 per area geografica

Macroarea	M2 - Interruzioni del servizio (ore)	Popolazione servita dalle gestioni monitorate
Nord Ovest	0,49	28%
Nord Est	1,39	20%
Centro	45,37*	28%
Sud e Isole	105,51**	24,4%
<b>Italia</b>	<b>36,05</b>	<b>57,4%</b>

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

\*Valore elevato a causa dei dati riportati da due gestori

\*\*Valore elevato a causa dei dati riportati da tre gestori

Alcuni valori particolarmente elevati di M2 danno conto di gestioni nelle quali non è di fatto garantita la continuità della fornitura idropotabile, con ricorso a turnazioni del servizio per lunghi periodi di tempo e per quote significative della popolazione servita o, in misura minore, possono derivare da problemi nell'erogazione del servizio dovuti a situazioni stagionali di crisi idrica.

### Qualità dell'acqua (M3)

La qualità dell'acqua distribuita costituisce un aspetto fondamentale ai fini della valutazione della gestione del servizio, che oltre ad avere un impatto immediato sull'utente finale, sta assumendo sempre maggior rilievo, anche a seguito dell'implementazione dei *water safety plan* da parte dei gestori (direttiva 2015/1787/UE14). Tale ultima direttiva incentiva il passaggio da un approccio di tipo reattivo dei controlli a un approccio di tipo preventivo, basato sulla valutazione e gestione del rischio. In tal senso, anche la recente proposta di revisione della direttiva 98/83/CE15, che si pone, tra gli altri obiettivi, il rafforzamento della fiducia dei cittadini in merito alla qualità dell'acqua fornita, al fine di incrementarne l'utilizzo per usi idropotabili, contribuendo al tempo stesso alla riduzione dei rifiuti prodotti e al contenimento delle emissioni di gas a effetto serra. Il macro-indicatore M3 è composto da tre indicatori:

1. **M3a**, calcolato come rapporto tra utenze coinvolte e durata delle ordinanze di non potabilità rilevate nell'anno;
2. **M3b**, calcolato come rapporto tra numero di campioni non conformi sul totale dei campioni interni effettuati, misura il tasso di non conformità alla normativa in materia;
3. **M3c**, calcolato come rapporto tra numero di parametri non conformi rispetto al totale dei parametri analizzati, misura, insieme al precedente, il tasso di non conformità alla normativa in materia.

Dall'analisi dei dati monitorati da ARERA emerge come, a livello nazionale, in media, non si siano ancora raggiunti gli obiettivi di mantenimento auspicati dall'autorità<sup>52</sup> che sono:

- 0 per l'indicatore M3a;
- minore o uguale a 0.5% per l'indicatore M3b;
- minore o uguale a 0.1% per l'indicatore M3c.

Nella tabella che segue si mostrano i dettagli del monitoraggio per area geografica, riferiti a un panel di 108 gestioni con una copertura di circa il 70,3% della popolazione residente italiana (42,6 milioni di abitanti).

Tabella 15 - Valori medi degli indicatori M3a e M3b per area geografica

Macroarea	M3 – Qualità dell'acqua M3a: incidenza ordinanze di non potabilità (%)	M3 – Qualità dell'acqua M3b: tasso campioni non conformi (%)	Popolazione servita dalle gestioni monitorate
Nord Ovest	0,022%	3,6%	30,9%
Nord Est	0,006%	4,5%	23%
Centro	0,013%	4,5%	23%
Sud e Isole	0,087%	2,5%	23%
<b>Italia</b>	<b>0,029%</b>	<b>3,87%</b>	<b>70,3%</b>

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

## 5.1.2. Servizio di fognatura

Con riferimento al servizio di fognatura, le informazioni raccolte da ARERA nell'ambito delle istruttorie volte all'approvazione delle proposte di aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie trasmesse dagli EGATO confermano come le principali criticità rinvenibili nelle diverse aree del Paese riguardino:

- la mancanza parziale o totale delle reti di raccolta e collettamento dei reflui, indicata come criticità principale anche in relazione ai profili di non conformità alla Direttiva 91/271/CEE, causa delle infrazioni comunitarie dettagliate nella successiva sezione 6;
- l'inadeguatezza fisica e dimensionale dell'infrastruttura fognaria;
- l'elevata infiltrazione delle cosiddette "acque parassite";
- (in misura minore) l'imperfetta conoscenza delle medesime infrastrutture, con impatti sulla tenuta delle reti fognarie e delle opere connesse, in particolare in termini di frequenza degli allagamenti e adeguatezza degli scaricatori di piena.

<sup>52</sup> Gli obiettivi sono esposti nell'allegato A della delibera 917/2017/R/idr recante "Regolazione della qualità tecnica del Servizio Idrico Integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI)".

Gli strumenti introdotti dal modello di regolazione della qualità tecnica, in risposta al problema e con lo scopo di accelerare il processo di ammodernamento del servizio di fognatura, sono sostanzialmente due:

1. **requisito minimo** (prerequisito) per l'accesso al meccanismo incentivante, attinente alla conformità alla normativa sulla gestione delle acque reflue, secondo il quale il gestore non deve essere interessato da pronunce di condanna della Corte di Giustizia europea per mancato adeguamento alla direttiva 91/271/CEE<sup>53</sup>
2. **macro-indicatore M4**, a sua volta costituito da:
  - a. **M4a** costruito sulla base delle informazioni relative alla frequenza degli episodi di allagamento e sversamento da fognatura;
  - b. **M4b** informazioni inerenti all'adeguatezza normativa degli scaricatori di piena;
  - c. **M4c** livello di controllo al quale i medesimi sono sottoposti dal gestore nell'arco dell'anno in valutazione. (indicatore M4c).

Si evidenzia che il monitoraggio ARERA è stato effettuato, in questo caso, su un panel composto da **102 gestioni**, con una copertura di circa il **63,4% della popolazione residente italiana** (38,4 milioni di abitanti). Circa il 58% della popolazione osservata è servito da gestioni che operano nel Nord-Italia, il 23,6% nelle regioni del Centro e il 18,7% nell'area meridionale del Paese. Le aree maggiormente rappresentate sono quelle del Nord-Est, per le quali la copertura è dell'81,5%, del Nord-Ovest, con una copertura pari al 78,9%, e del Centro con una copertura del 75%, a fronte del 34,6% del Sud e delle Isole (che risulta dunque scarsamente rappresentato).

Relativamente al **prerequisito**, il monitoraggio ARERA mostra come per **11 gestioni** del campione non risulta conseguito. Limitatamente al mancato recepimento delle previsioni di cui all'articolo 3 della citata direttiva comunitaria, che imponeva di adottare, entro tempistiche definite, adeguati sistemi di collettamento delle acque reflue urbane provenienti da agglomerati di dimensioni superiori a 2.000 abitanti equivalenti (AE), le gestioni interessate sono 5, con un'incidenza pari a circa il 4% del carico inquinante complessivamente collettato nelle reti fognarie. Gli agglomerati interessati da pronunce di condanna per mancato recepimento dell'articolo 3 della citata direttiva sono in totale 12, interessando circa 1,6 milioni di AE.

Tutte le citate gestioni hanno programmato, secondo quanto definito dalla Delibera 917/2017/R/idr, una serie di interventi volti al conseguimento del prerequisito e hanno comunicato le relative tempistiche di realizzazione.

In merito al **macro-indicatore M4**, anche in questo caso per ciascuna gestione sono stati individuati la classe di appartenenza, sulla base dei valori assunti nell'anno 2016 dagli indicatori M4a, M4b, M4c, e gli obiettivi di miglioramento o di mantenimento che il gestore è tenuto a conseguire annualmente. Ciò che emerge è la conferma del fatto che il servizio di fognatura si presenta tuttora come un segmento della filiera idrica che necessita di grandi sforzi di miglioramento, con il **68% della popolazione servita da gestori che si collocano nelle classi peggiori di qualità tecnica** (classi D ed E, che implicano una frequenza di allagamenti superiore o uguale a uno ogni 100 km o comunque la non conformità alle normative di più del 20% degli scaricatori di piena gestiti). **Solo l'8% della popolazione, invece, è servita da gestori che hanno conseguito uno stato di efficienza del proprio servizio di fognatura** (classe A), ai quali è comunque richiesto il mantenimento delle *performance* raggiunte. Da notare anche l'elevata percentuale (14%) di popolazione servita da gestioni soggette a sentenza di condanna (non ancora superata) per mancata conformità alla direttiva 91/271/CEE.

<sup>53</sup> Per un'analisi di dettaglio delle infrazioni comunitarie in materia, si rimanda, come detto, alla successiva sezione 6.

Analizzando i dati con maggiore dettaglio, suddividendoli in funzione della collocazione delle gestioni nelle diverse aree geografiche del Paese, si possono tuttavia evidenziare significative differenze in merito ai livelli di qualità tecnica conseguiti, con carenze crescenti passando dal Nord-Ovest, al Nord-Est, al Centro, mentre nell'area Sud e Isole la popolazione servita da gestori che si posizionano nella classe peggiore sembra diminuire, ma tale valutazione deve tenere in considerazione, da un lato, che i gestori in classe E evidenziano valori di criticità molto superiori alla media, e, soprattutto, che poco meno del 70% della popolazione è servita da gestioni tuttora non conformi alla direttiva 91/271/CEE.

Osservando nello specifico i risultati del monitoraggio per gli indicatori specifici, si evidenzia come il monitoraggio dei dati per l'anno 2016, mostra che gli episodi di allagamento e/o sversamento registrati mediamente a livello nazionale sono circa **11 ogni 100 km di rete fognaria**, con evidenti scostamenti a seconda dell'area di Paese considerata. Inoltre, sempre con riferimento ai dati medi complessivi, si evidenzia che circa il 23% degli scaricatori di piena risulta non adeguato alle normative locali di riferimento, con una quota di inadeguatezza quasi doppia nell'area Sud e Isole, e che il tasso di scaricatori di piena non ispezionati o non dotati di sistemi di rilevamento automatico delle attivazioni si attesta su valori prossimi al 33%, con scostamenti lievi tra le diverse aree del Paese.

Nella tabella che segue si mostrano i dettagli del monitoraggio sul macro-indicatore M4 per area geografica.

Tabella 16 - Valori medi degli indicatori M4a e M4b per area geografica

Macroarea	M4a – Frequenza allagamenti (n/100 km)	M4b – (%)
Nord Ovest	7,50	20%
Nord Est	6,40	25%
Centro	16,50	22%
Sud e Isole	21,60	43%
Italia	11,00	23%

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

### 5.1.3. Servizio di depurazione

Per servizio di depurazione si intende l'insieme delle operazioni di realizzazione, gestione e manutenzione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane convogliate dalle reti di fognatura, incluse le attività per il trattamento dei fanghi residui.

L'obiettivo principale di tale complesso di attività è quello della tutela ambientale, immettendo nei ricettori acque con valori compatibili all'ambiente e, contestualmente, si presta sempre più attenzione all'applicazione di soluzioni di recupero e di valorizzazione della risorsa idrica e della materia di scarto dagli impianti.

In quest'ottica, i macro-indicatori introdotti da ARERA nell'ambito della regolazione della qualità tecnica sono due:

- **M5 – “Smaltimento fanghi in discarica”:** rapporto percentuale del quantitativo di fanghi di depurazione smaltito in discarica, rispetto al quantitativo complessivamente prodotto (entrambi espressi in tonnellate di sostanza secca), in coerenza con i principi dell'economia circolare;
- **M6 – “Qualità dell'acqua depurata”:** tasso di superamento dei limiti nei campioni di acqua reflua scaricata (vedi tabella 1 e tabella 2 dell'All. 5 alla parte III del d.lgs. 152/2006), in coerenza con la direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue e al principio dell'incremento costante della tutela ambientale (alle cui conseguenze in caso di violazione si è già fatto cenno e si rimanda per un approfondimento alla Sezione 6).

Per quanto riguarda lo stato delle infrastrutture del servizio di depurazione, in fase di verifica del rispetto del prerequisito introdotto per il settore, ARERA ha individuato 11 gestioni (su un campione complessivo di 105), nei cui territori sono presenti 21 agglomerati oggetto di condanna da parte della Corte di giustizia europea (sentenza del 19 luglio 2012), dichiarati non ancora adeguati al 31 dicembre 2017. Di tali agglomerati 10 (circa il 70%) si trovano nel Sud e sulle Isole e la restante parte nel resto del Paese (6 nel Nord Est, 3 nel Nord Ovest e 2 nel Centro), per una popolazione complessiva di 1,3 milioni di abitanti equivalenti (AE).

Le analisi dei livelli iniziali dei due macro-indicatori (anno 2016) sono state effettuate sull'intero campione di 105 gestioni con un grado di copertura, in termini di popolazione nazionale residente, pari al 61,5%. La distribuzione geografica di tali gestioni, calcolata in termini di popolazione servita è la seguente: 33,4% al Nord-Ovest, 24,9% al Nord-Est, 22,7% al Centro e 19% nell'area Sud e Isole.

#### *Valorizzazione dei fanghi*

In generale, a livello nazionale si conferisce in discarica quasi il 20% dei fanghi di depurazione complessivamente prodotti, con livelli molto differenziati tra le diverse aree geografiche.

Nella tabella che segue si mostrano i dettagli del monitoraggio per area geografica.

**Tabella 17 - Valori medi del macro-indicatore M5 per area geografica**

Macroarea	M5 - Smaltimento fanghi in discarica (%)
<b>Nord Ovest</b>	4,40%
<b>Nord Est</b>	19,40%
<b>Centro</b>	34,40%
<b>Sud e Isole</b>	28,80%
<b>Italia</b>	<b>19,40%</b>

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

Quasi la metà della popolazione è servita da operatori che si collocano nella classe di eccellenza (A), caratterizzata da un valore di M5 inferiore al 15%, mentre solo il 15% si colloca nella classe peggiore (D), ma una percentuale simile (17%) risulta priva del requisito corrispondente, segnalando pertanto una copertura assolutamente inadeguata dell'infrastrutturazione del servizio di depurazione.

A livello nazionale, più dell'80% dei fanghi prodotti è destinato quindi a operazioni di riuso o recupero di risorse e la destinazione agricola risulta di gran lunga l'opzione prevalente (sia come spandimento diretto sui terreni sia indirettamente tramite la produzione di ammendanti di origine organica - compost), mentre residuale resta l'operazione di recupero energetico in impianti quali inceneritori o cementifici, confinata quasi esclusivamente nelle regioni settentrionali.

Nei Programmi degli interventi, oggetto di istruttoria nel corso delle approvazioni da parte di ARERA dell'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2018 e 2019, risultano numerosi investimenti finalizzati all'ottimizzazione delle sezioni di digestione anaerobica con recupero di biogas, guidati anche dagli obiettivi di miglioramento sottesi al macro-indicatore M5, auspicato anche dalla Commissione europea, la quale attribuisce al processo di digestione anaerobica di rifiuti biodegradabili un ruolo importante nella transizione verso un'economia circolare.

### *Qualità dell'acqua depurata*

A livello nazionale a fronte di un valore medio complessivo del tasso di superamento dei limiti nei campioni di acqua reflua scaricata del 13% si riscontrano livelli molto differenziati tra le diverse aree geografiche.

Nella tabella che segue si mostrano i dettagli del monitoraggio per area geografica.

Tabella 18 - Valori medi del macro-indicatore M6 per area geografica

Macroarea	M6 - Tasso di superamento dei limiti nei campioni di acqua reflua scaricata (%)
Nord Ovest	13,00%
Nord Est	8,50%
Centro	12,60%
Sud e Isole	28,60%
<b>Italia</b>	<b>12,80%</b>

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

In generale, meno del 30% della popolazione del campione risulta servita da gestioni che si collocano nelle prime due classi (A con  $M6 < 1\%$  e B con  $1\% < M6 < 5\%$ ), esprimendo un tasso di superamento dei limiti almeno inferiore al 5%, mentre il 52% è posizionato nella classe peggiore (D, con tassi maggiori o uguali al 10%), con il 17% privo del prerequisite corrispondente.

Dai piani di investimenti oggetto di istruttoria nel corso delle approvazioni, da parte di ARERA, dell'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2018 e 2019 emerge uno sforzo significativo per conseguire il miglioramento ambientale sotteso a tale macro-indicatore.

La Commissione europea auspica un maggior riutilizzo dell'acqua reflua trattata per alleviare la pressione su risorse idriche sovra sfruttate, come ribadito anche nella recente proposta di Regolamento del Parlamento europeo recante prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua a fini irrigui. A fronte di una potenzialità pari al 20% del volume totale complessivamente depurato (in  $m^3$ ), solo il 4% è destinato al riutilizzo (principalmente per uso irriguo) e quasi esclusivamente nelle regioni settentrionali.

Dal punto di vista della dotazione impiantistica relativamente al campione monitorato da ARERA, l'Italia consta di circa **13.221 impianti** (6.189, escludendo le vasche Imhoff), di cui il 33% con trattamento sino al secondario e il 10% con trattamento terziario e terziario avanzato.

Con riferimento, tuttavia, alla quota di carico inquinante dei reflui depurati, misurata in abitanti equivalenti (AE), a livello di intero Paese, la quota di carico sottoposta a un trattamento di depurazione almeno di tipo secondario raggiunge il 96,5%, di cui il 74% soggetto anche a trattamenti di tipo terziario (42%) o avanzato (32%) e con disparità di area geografica (88% carico sottoposto a un trattamento terziario nel Nord est contro il 62% nel Sud e Isole).

Da ultimo, in termini di consumi energetici (il servizio di depurazione incide per circa un terzo sul consumo di energia elettrica dell'intero comparto del S.I.I.) nel campione di gestioni monitorate da ARERA si rileva il consumo per volume depurato in uscita dall'impianto pari a  $0,37 \text{ kWh/m}^3$  e il consumo specifico per abitante equivalente pari a  $38 \text{ kWh/AE}$ , entrambi valori in linea con le indicazioni di letteratura.

## 5.2. Investimenti nel settore idrico integrato

L'elevato grado di complessità organizzativo-gestionale che caratterizza il settore ha ricadute importanti anche sulla dinamica degli investimenti che, come noto, è risultata negli anni molto carente ed ha determinato l'attuale stato di arretratezza delle infrastrutture idriche. In tale contesto, l'Autorità, ha puntato su un'azione di incentivazione indiretta all'innalzamento del livello degli investimenti, agendo sulla regolazione della qualità tecnica e sul sistema tariffario.

In particolare, la realizzazione degli investimenti nel settore viene stimolata attraverso target qualitativi da raggiungere, fissati dagli EGATO attraverso la predisposizione del Piano degli Interventi (PdI) che ha una durata quadriennale e che definisce i parametri di riferimento, in termini di costi operativi, costi di investimento e fonti di copertura finanziaria, per la definizione del relativo schema tariffario.

Di seguito si propone una disamina dei principali dati di analisi sugli investimenti forniti, oltre che da ARERA, anche da UTILITALIA, con la pubblicazione del **Blue book sul servizio idrico integrato del 2019**<sup>54</sup>.

Tenendo conto dei dati UTILITALIA, emerge come negli ultimi anni, gli investimenti nel settore abbiano subito un incremento. In particolare, per il biennio **2018-2019** si è stimato un incremento della programmazione degli investimenti di circa il 24%, che potrebbe portare, al termine del periodo regolatorio, ad un incremento del valore pro-capite degli investimenti a circa **45 €/abitante**, da un valore pro-capite di **38,7 €/abitante** al **2017**. Da sottolineare come nell'area **Sud e Isole**, si riscontri un **gap infrastrutturale** ed una generale propensione agli investimenti più bassa (26 €/abitante) rispetto alla media italiana (35 €/abitante).

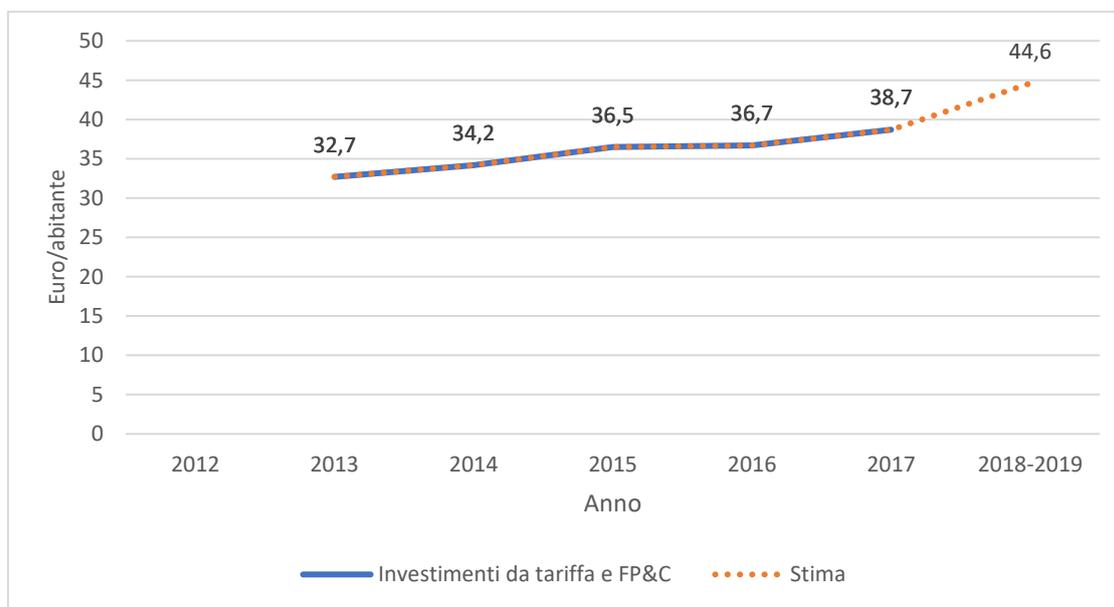


Figura 21 - Proiezione Investimenti.

Fonte. Blue Book 2019, Utilitalia

<sup>54</sup> Realizzato dalla Fondazione Utilitatis pro acqua energia ambiente

Nel periodo **2012-2017** il **Centro Italia** si è distinto per la propensione agli investimenti più elevata, con un livello di investimento pro-capite medio pari a **46,2 euro/abitante**, seguito dal Nord (33 €/abitante) e dal Sud e Isole (26,5 €/abitante).

A livello di ATO, dall'analisi del Blue Book, si evidenzia come negli **ATO di piccole dimensioni** (con una popolazione inferiore a 300.000 abitanti), vi sia una propensione elevata agli investimenti, pari a circa **37 €/abitante**. Gli ATO di grandi dimensioni (con una popolazione superiore al milione di abitanti) mostrano una propensione all'investimento pari a 35,9 €/abitante, che scende a 33,7 €/abitante per quelli di medie dimensioni.

In merito alle fonti di finanziamento a copertura degli investimenti programmati, risulta che **l'area del Sud e delle Isole** utilizzi prevalentemente i **finanziamenti pubblici**, che risultano pari a **circa il 65% sul totale**. La restante parte (**pari al 35%**) è coperta da **finanziamenti in tariffa**. Sia al Nord che al Centro, invece emerge una situazione opposta con un utilizzo di finanziamenti in tariffa rispettivamente pari al 74% per il Nord e del 79% per il Centro, ed un 26% -21% di finanziamenti pubblici.

Dalle analisi ARERA emerge che, per il quadriennio 2016-2019, il valore della **spesa programmata per investimento netto** pro-capite è pari a **178 €/abitante a livello nazionale**. Nel **Sud e sulle Isole** si registra il **valore più basso**, pari a **142 €/abitante**. Nel medesimo quadriennio, **la spesa programmata per investimenti al lordo** delle previsioni in ordine alla disponibilità di finanziamenti pubblici per la realizzazione di infrastrutture idriche risulta pari a 235 €/abitante (**circa 59€/€/abitante/anno**) a livello nazionale. Il valore più elevato è al Sud con 281 €/abitante (225 €/abitante nel centro e 171 €/abitante nel Nord-Ovest).

Si consideri tuttavia che le analisi qui sintetizzate sono basate su un campione di 148 gestori, per un totale di popolazione servita di 50.626.331 abitanti. Il campione di riferimento comprende le gestioni per le quali sono state trasmesse all'Autorità le proposte tariffarie per il secondo periodo regolatorio 2016-2019.

È bene precisare, inoltre, che in riferimento alla macro-area insulo-meridionale i valori effettivi potrebbero essere stimati ulteriormente al ribasso a causa della ridotta dimensione del campione considerato nella relazione ARERA e della numerosità delle gestioni in economia.

In termini assoluti, la **spesa programmata per investimenti** risulta pari complessivamente a **11.9 Mld € per il quadriennio 2016-2019**. Nella figura che segue si mostra la disaggregazione temporale, di tale valore nel quadriennio considerato.

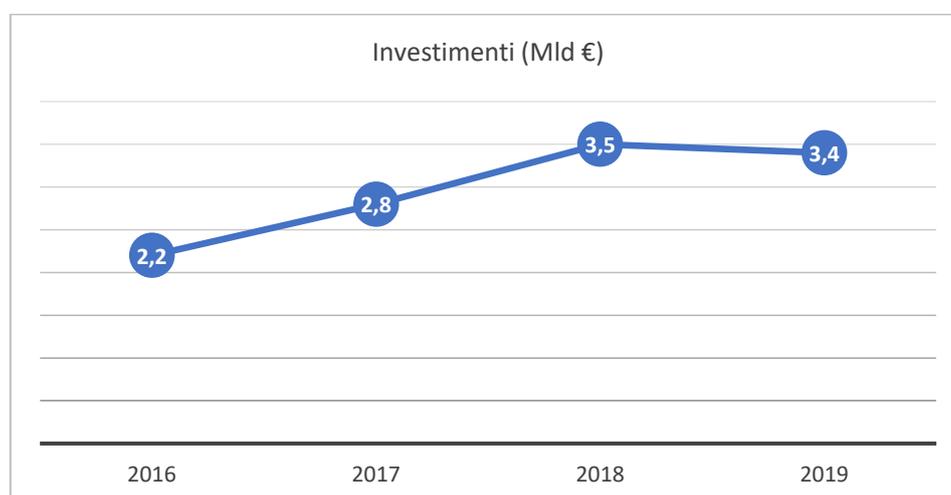


Figura 22 - Disaggregazione annuale investimenti settore idrico  
Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

Estendendo l'analisi a tutta la popolazione del Paese, l'ammontare del fabbisogno d'investimenti ammonta a **13.7 Mld euro** (circa 3.4 Mld € per anno).

Dagli accertamenti svolti dall'Autorità per verificare l'effettiva realizzazione degli investimenti negli anni 2016-2017, è emerso come il **tasso di realizzazione** nel 2016 sia stato pari all'**82,9%**, mentre nel 2017 pari all'**86,4%**. A livello di macroarea geografica, si evidenzia un'importante forchetta di valori, che vede nel 2016 un tasso di realizzazione degli investimenti pari al 65% nel Sud e Isole contro il 90% nel Nord-Est. Nel 2017 la macro-area del Sud e Isole conferma la stessa percentuale, mentre il Centro mostra un tasso di realizzazione degli investimenti pari all'84% (Blue Book 2019).

L'introduzione da parte dell'ente regolatore di standard di qualità tecnica ha portato ad un adeguamento delle pianificazioni esistenti, per allineare gli investimenti necessari agli obiettivi di qualità. Dalla stessa relazione ARERA<sup>55</sup> sui Piani degli Intervento (Pdl) trasmessi per il biennio 2018-2019, si evince una prevalenza di investimenti destinati alla riduzione delle perdite (M1), pari a 1,2 miliardi (circa il 24,4% del totale), seguiti da investimenti per il miglioramento della qualità dell'acqua depurata (M6) e per l'adeguamento del sistema fognario (M4) (rispettivamente 18,3% e 14,6%). A livello di servizio, il fabbisogno d'investimento risulta equamente distribuito tra il servizio di acquedotto (2,5 Mld euro) e quello della raccolta e trattamento dei reflui (2,8 Mld euro).

Estendendo l'ambito di applicazione anche ai piani per i quali l'iter di approvazione di aggiornamento risulta ancora in corso, il maggior fabbisogno viene sempre attribuito alla spesa per perdite idriche (M1) che risulta di circa 1,7 Mld euro. Il fabbisogno per il miglioramento dell'acqua depurata e l'adeguatezza del sistema fognario risulta, altresì, di 1,3 Mld euro e 1 Mld euro per le due annualità. Durante il biennio in analisi, gli investimenti pianificati in perdite idriche, rappresentano anche la voce che varia maggiormente, passando da circa 11 €/abitante nel 2018 a 17 €/abitante nel 2019 (+55,2%).

A livello geografico, al Nord si riscontra una prevalenza nella programmazione di investimenti in fognatura e depurazione (49,5% nel Nord-Ovest e al 41,1% nel Nord-Est), mentre al Centro e Sud una prevalenza di investimenti di approvvigionamento e distribuzione (rispettivamente 47,7% e 44,1%).

Il fabbisogno finanziario, nel biennio considerato, si suddivide pressoché equamente tra opere di sostituzione, ammodernamento e manutenzione di impianti esistenti ed opere di nuova realizzazione (rispettivamente del 54,3% e 42,6%). Le aree con maggiore presenza di fabbisogno d'investimento in nuove infrastrutture sono principalmente quelle afferenti agli indicatori M3 sul miglioramento della potabilizzazione dell'acqua erogata e M5 sullo smaltimento in discarica.

Sulla disamina storica dell'investimento in infrastrutture, un'analisi viene fornita dal Blue Book di UTILITALIA, in cui si evince come **nel periodo 2007-2017** siano state realizzate opere per **12,7 Mld euro** con una prevalenza per le condutture ed opere idrauliche fisse. La seguente tabella mostra le diverse categorie d'investimento.

**Tabella 19 - Investimento in infrastrutture nel periodo 2007-2017**

<sup>55</sup> ARERA, Relazione Annuale sullo Stato dei Servizi del 31 marzo 2019.

Categoria di Cespiti	Valore 2007-2017 (Mld/euro)	Incidenza %
Condutture ed opere idrauliche fisse	7,29	57,49%
Impianti di trattamento	2,25	17,74%
Impianti di sollevamento e pompaggio	0,91	7,18%
Studi, ricerche, brevetti, diritti di utilizzazione	0,35	2,76%
Altre immobilizzazioni materiali e immateriali	0,35	2,76%
Gruppi di misura meccanici	0,27	2,13%
Serbatoi	0,27	2,13%
Altro	0,99	7,81%
<b>Totale</b>	<b>12,68</b>	<b>100%</b>

Fonte. UTILITALIA, Blue Book 2019

Oltre al fabbisogno di investimenti per far fronte ai nuovi obiettivi di qualità tecnica definiti dall'Autorità, viene riconosciuta la copertura anche ai **costi operativi (OPEX) aggiuntivi** (delibera 918/2017/R/idr). Tali costi vengono riconosciuti sotto alcune condizioni ed in particolare devono essere legati al raggiungimento degli obiettivi minimi determinati dagli standard tecnici. Nel biennio 2018-2019 l'Autorità ha riconosciuto costi operativi aggiuntivi per un ammontare pari a circa 41,7 mln euro, disaggregati secondo la seguente figura.

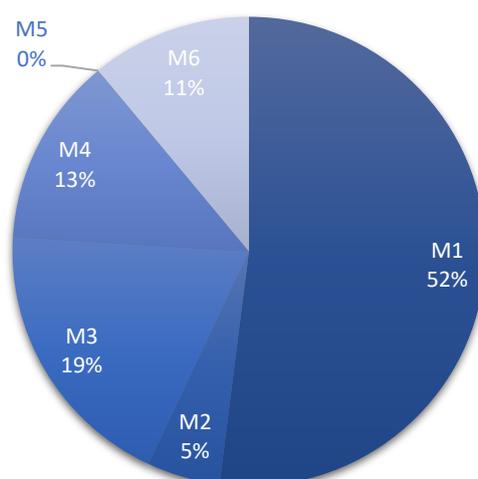


Figura 23 - Disaggregazione Costi operativi per macro-indicatore. Fonte: ARERA Relazione Annuale 2019

Come mostra la figura, la maggioranza di OPEX sono stati riconosciuti per il contenimento delle perdite idriche (M1), pari al 52% sul totale.

### 5.2.1. Fonti di finanziamento

Le fonti di finanziamento a copertura degli investimenti oggetto di studio sono rappresentate da **tariffa, fondi e contributi (FP&C)**. In merito a questi ultimi vi sono una pluralità di strumenti e soggetti preposti alla relativa attuazione e coordinamento al fine di sostenere tutta la filiera del servizio idrico integrato e le infrastrutture destinate alla gestione delle acque.

Come già precedentemente descritto, nel 2017 la legge 205 ha istituito il **Piano Nazionale Interventi nel settore Idrico (PNA)**, al fine di individuare e selezionare gli investimenti volti alla mitigazione di danni connessi al fenomeno di siccità, nonché promuovere il potenziamento di infrastrutture idriche (per un approfondimento si veda il par. 1.7). In tale contesto l'ARERA è competente per gli interventi nel comparto acquedotti, mentre il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) è competente per gli interventi nel comparto invasi. Con la legge 145/2018 sono stati stanziati 100 mln di euro annui per il periodo compreso tra il 2019 al 2028 di cui 40 mln euro annui da destinare al **Piano Nazionale Acquedotti (PNA)**. Con la direttiva 252/2019/R/idr, ARERA ha pianificato il biennio 2019-2020 per complessivi 80 mln di euro facenti capo a 26 interventi, prevalentemente per opere di adduzione e distribuzione idrica.

Dal rapporto **Blue Book 2019 di UTILITALIA**<sup>56</sup>, si evince come gli investimenti relativo al servizio idrico eleggibili nel PNA generino un **fabbisogno pari a 461 mln euro**, che in rapporto alla copertura disponibile per il biennio (80 mln di euro), generano una copertura a fondo perduto del 17%.

Per i progetti finanziati, si verifica una prevalenza di fondi per il Nord, pari al 49,9%, che scende al 32,3 AL Centro e al 17,9% al Sud. Il costo totale medio dei progetti finanziati è di circa 14,88 milioni di euro per il Sud, 9,94 milioni di euro per il Nord e 6,55 milioni di euro per il Centro.

Altri strumenti di finanziamento pubblico si evincono nel **Fondo per lo Sviluppo e Coesione (FSC)**, che rappresenta un fondo strutturale Europeo, per i contributi statali diretti allo sviluppo del Paese, coordinato dal CIPE e controllato dalla Corte dei Conti.

Il **Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture** e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del paese è stato istituito di recente con il codice dei contratti pubblici ed è rivolto agli Enti locali.

**Complessivamente, il totale degli stanziamenti relativi ai fondi pubblici analizzati è pari a 2.050 mln euro.**

La legge 221/2015 ha istituito il **Fondo di Garanzia** per promuovere misure di green economy ed il contenimento dell'utilizzo eccessivo di risorse naturali. Il fondo supporta lo sviluppo del servizio idrico integrato, le competenze in merito alla disciplina sono in capo ad ARERA ed ha la peculiarità di essere alimentato attraverso l'introduzione di una apposita componente perequativa in tariffa.

Il **Fondo Nuovi Investimenti (FONI)** rientra altresì nei fondi pubblici e contributi, ma non ha origine propriamente pubblica, essendo, i contributi, recuperati attraverso la tariffa. Il FONI, infatti, rappresenta una componente tariffaria che, per la sua peculiarità ha effettivamente contribuito al rilancio della spesa per investimenti. L'incidenza media pro-capite è stata nel periodo 2007-2017 di 6,2 euro per abitante (Blue Book 2019).

---

<sup>56</sup> realizzato dalla Fondazione Utilitatis pro acqua energia ambiente

### 5.3. Tariffe del sistema idrico integrato

Con la delibera 580/2019/R/IDR del 27 dicembre, ARERA ha approvato il Metodo Tariffario Idrico (MTI-3) per il terzo periodo regolatorio, che si ispira a tre principi fondamentali di:

- efficientamento dei costi operativi;
- sostenibilità ambientale;
- riduzione del *water service divide*.

L'Autorità ha previsto una matrice di **schemi regolatori** che definiscono un set di regole sulla determinazione della tariffa applicabile, dove i gestori scelgono lo schema appropriato di appartenenza in base a caratteristiche principali di gestione ed organizzazione del servizio. L'autorità ha previsto altresì uno **schema regolatorio di convergenza** che definisce un set di regole semplificato per quei gestori che, in attesa di adeguamento alle disposizioni normative vigenti ed in mancanza di sufficienti informazioni, redigono comunque una predisposizione tariffaria. La matrice degli schemi regolatori permette di applicare un fattore di *sharing* al limite della variazione annuale del moltiplicatore tariffario, individuato in base a:

- costi operativi rispetto alla popolazione servita confrontati con il dato medio di settore;
- fabbisogno d'investimenti rispetto agli asset gestiti (RAB);
- presenza di variazioni negli obiettivi gestionali.

Nel Blue Book 2019, si evidenzia come a livello nazionale, nel periodo regolatorio quadriennale 2016-2019 il **Vincolo ai Ricavi del Gestore (VGR)** sia stato caratterizzato da una relativa stabilità dei **costi operativi (OPEX)** e maggiore dinamicità dei **costi d'investimento (CAPEX)** e **Fondo Nuovi Investimenti (FONI)**, riflettendo le dinamiche di sviluppo infrastrutturale del settore negli ultimi anni. In ogni caso, dalla pubblicazione si evince come, nell'arco del quadriennio, gli OPEX siano la componente preponderante del VGR. Nel 2017 i CAPEX sono cresciuti del 4,3% passando da 33,5 €/abitante a 37 €/abitante, mentre il FONI è passato da 3 €/abitante a 9,7 €/abitante

L'attività di istruttoria effettuata da ARERA nel corso del biennio 2018-2019, per verificare l'adeguamento alle predisposizioni tariffarie, ha portato ad un'approvazione di schema regolatorio per 78 gestioni (alla data di Maggio 2019) per un totale di 30.711.083 abitanti. Di seguito si mostra una sintesi dei principali risultati inclusi in tale istruttoria<sup>57</sup>.

La seguente tabella mostra la disaggregazione regionale delle Gestioni e relativa popolazione interessata.

Tabella 20 - Popolazione e gestioni interessate dai provvedimenti di approvazione tariffaria

<sup>57</sup> Relazione annuale ARERA 2019.

Regione	Gestioni interessate da approvazioni tariffarie 2018-2019(n.)	Popolazione interessata da approvazioni tariffarie 2018-2019(abitanti)
Abruzzo	-	-
Basilicata	1	570.215
Calabria	-	-
Campania	-	-
Emilia-Romagna	11	4.070.310
Friuli-Venezia Giulia	6	1.117.757
Lazio	1	3.522.055
Liguria	1	853.124
Lombardia	19	7.718.302
Marche	5	1.179.043
Molise	-	-
Piemonte	10	3.890.983
Puglia	-	-
Sardegna	-	-
Sicilia	2	363.999
Toscana	5	1.869.544
Umbria	3	889.504
Valle d'Aosta	-	-
Veneto	14	4.666.247
<b>Totale</b>	<b>78</b>	<b>30.711.083</b>

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

Come mostra la tabella, i provvedimenti interessano il 96% della popolazione del Nord-Est, il 79% nel Nord-Ovest, il 64% nel Centro, mentre per Sud e Isole solamente il 5%. Con particolare riferimento a talune gestioni nel Molise, Calabria, Sardegna, Campania, Sicilia, Lazio, Abruzzo, Liguria e Lombardia, si evince ancora una carenza di ottemperamento agli obblighi di trasmissione della proposta tariffaria o comunque la trasmissione è stata fatta in modo carente oppure è caratterizzata da specifiche complessità.

Come evidenzia la relazione annuale, a seguito dell'approvazione, si è riscontrato un incremento medio delle tariffe dello 0,4% nel 2018 e dello 0,8% nel 2019.

Sulle 78 gestioni oggetto di rilevamento, per 28 di esse (8.635.274 abitanti) le amministrazioni hanno individuato fabbisogni d'investimento contenuti, verso cui è stata approvata una variazione media tariffaria annua del -3% nel 2018 e -1,7% nel 2019. Per le altre 50 gestioni (22.075.809 abitanti), le amministrazioni hanno programmato un elevato fabbisogno d'investimenti, per i quali è stata approvata una variazione media tariffaria di 1,7% nel 2018 rispetto all'anno precedente e di 1,8% nel 2019.

Sulla quota di investimenti programmati, il 37% rientra nello schema regolatorio IV, interessando 9.862.752 abitanti, seguito dal 25% nello schema regolatorio VI e dal 15% nello schema regolatorio V (rispettivamente per una popolazione totale di 8.572.199 e 3.640.858 abitanti). La seguente immagine descrive un dettaglio di ripartizione per schema regolatorio e Regione di riferimento.

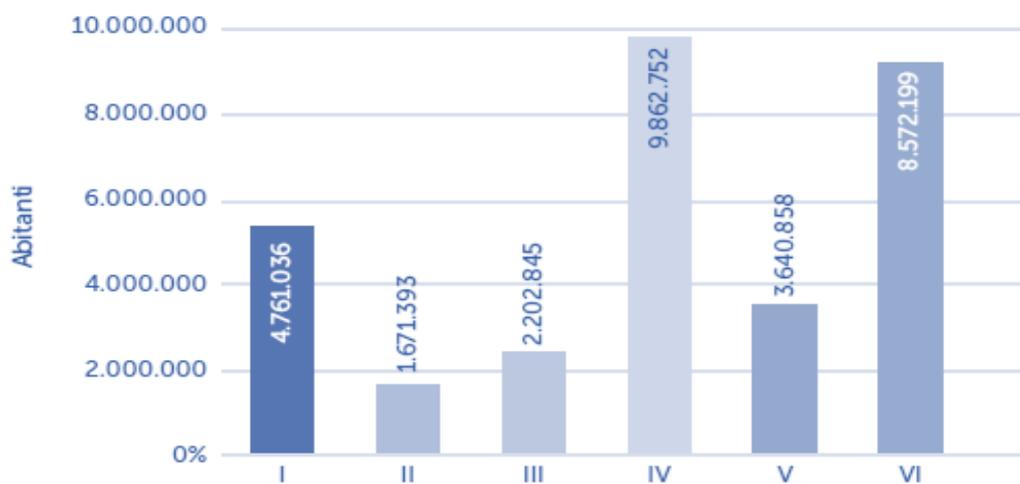


Figura 24 - Disaggregazione Costi operativi per macro-indicatore

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

Tabella 21 - Ripartizione regionale delle variazioni tariffarie massime approvate dall'Autorità

Regione	Schemi regolatori I,II,III				Schemi regolatori IV,V,VI			
	Gestioni (n.)	Popolazione (abitanti)	Variazione tariffaria media annua (%)		Gestioni (n.)	Popolazione (abitanti)	Variazione tariffaria media annua (%)	
			2018	2019			2018	2019
Lombardia	7	2.134.540	-2,2%	-3,1%	12	5.583.762	1,4%	1,1%
Piemonte	4	488.461	2,7%	0,0%	6	3.402.522	-0,3%	-1,9%
Liguria	0	0	-	-	1	853.124	-5,8%	-2,3%
Veneto	5	2.052.029	-4,5%	-37,0%	9	2.614.218	-0,5%	2,8%
Friuli-Venezia Giulia	1	233.765	6,5%	6,5%	5	883.992	3,4%	2,7%
Emilia- Romagna	8	3.138.036	-4,8%	-0,2%	3	932.274	1,0%	0,2%
Toscana	1	261.348	1,5%	1,1%	4	1.608.196	4,4%	2,6%
Umbria	0	0	-	-	3	889.504	0,1%	1,2%
Marche	1	119.498	0,0%	-1,3%	4	1.059.545	2,8%	1,5%
Lazio	0	0	-	-	1	3.522.055	5,6%	5,8%
Basilicata	0	0	-	-	1	570.215	5,0%	4,6%
Sicilia	1	207.597	-1,1%	-7,6%	1	156.402	6,8%	7,4%
<b>Totale</b>	<b>28</b>	<b>8.635.274</b>	<b>-3,0%</b>	<b>-1,7%</b>	<b>50</b>	<b>22.075.809</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,8%</b>

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

Dai dati di ARERA, il **vincolo di ricavi al gestore (VRG)** risulta pari a complessivamente a 4,8 Mld euro. La quota parte maggiore si riferisce alla copertura dei **costi operativi (OPEX)** (circa il 62%); il 23,6% alla copertura dei **costi d'investimento (CAPEX)**, mentre il 5,9% si riferisce ai **costi ambientali e della risorsa (ERC)**.

In merito alla correlazione tra i vincoli dei ricavi al gestore e **metri cubi erogati**, si riscontra un VGR medio a livello nazionale pari a 1,94 €/m<sup>3</sup>, compreso tra un minimo di 0,82 €/m<sup>3</sup> ed un massimo di 3,79 €/m<sup>3</sup>. Nel Nord-Ovest il valore medio è di 1,58 €/m<sup>3</sup>, mentre al Centro è di 2,32 €/m<sup>3</sup>. L'incidenza più contenuta nei

costi operativi si verifica al Nord-Ovest con 0,91 €/m<sup>3</sup>, mentre l'incidenza più elevata riconducibile alle immobilizzazioni si riscontra al Centro con 0,64 €/m<sup>3</sup>.

Per gli adeguamenti degli standard di qualità tecnica, i costi operativi a titolo di **oneri aggiuntivi** (come specificato precedentemente) ammontano a 41,7 milioni di euro nel biennio 2018-2019, con la parte preponderante di costi ambientali e della risorsa che risultano del 71,8% nel 2018 e 76,4% nel 2019. Le risorse destinate al **bonus idrico** integrativo, ammontano complessivamente a 26 milioni di euro nel biennio 2018-2019 (il 48% nel 2018 ed il 52% nel 2019). In media il valore nazionale si attesta a circa 0,96 euro per abitante, con un impatto in termini di VGR di circa 0,2% nel 2018 e 0,3% nel 2019.

Tali risultati risultano in linea con quanto evidenziato precedentemente;<sup>58</sup> inoltre, secondo il Blue Book, il VGR espresso in termini pro-capite, esaminato nel quadriennio regolatorio 2016-2019, ha evidenziato un incremento del 7,3% (circa 1.8% di media annua) passando da 145 €/abitante a 155 €/abitante.

Di seguito si rappresenta una serie storica delle componenti tariffarie del periodo regolatorio, distinte in valore per abitante, valore per metro cubo e valore per km rete acquedotto.

Tabella 22 - Serie storica delle componenti tariffarie (€/abitante)						
Anno	Opex	Capex	FONI	RC	ERC	VRG
2016	94,10	33,50	6,70	3,40	7,90	145,60
2017	94,10	34,70	8,30	7,10	8,10	152,60
2018	94,60	35,40	8,80	5,50	8,50	152,70
2019	95,90	36,70	9,70	4,40	8,90	155,70

Fonte. UTILITALIA, Blue Book 2019

Come mostra la tabella, la componente OPEX rimane tendenzialmente stabile negli anni, mentre CAPEX e FONI mostrano più dinamicità.

<sup>58</sup> UTILITALIA nel Blue Book 2019, con un campione di 69 operatori per un totale di popolazione servita pari a 35.465.570, evidenzia un VGR composto per il 61,4% da OPEX, 24,1% da CAPEX, 5,9% da FONI, 3,2% da RC ed il restante 5,7% da ERC.

**Tabella 23 - Serie storica delle componenti tariffarie - Indicatore metro cubo (€/mc)**

Anno	Opex	Capex	FoNI	RC	ERC	VRG
2016	1,16	0,41	0,08	0,04	0,10	1,80
2017	1,17	0,43	0,1	0,09	0,10	1,89
2018	1,17	0,44	0,11	0,07	0,10	1,89
2019	1,18	0,45	0,12	0,05	0,11	1,92

Fonte: UTILITALIA, Blue Book 2019

**Tabella 24 - Serie storica delle componenti tariffarie - Indicatore Km rete acquedotto (€/km)**

Anno	Opex	Capex	FoNI	RC	ERC	VRG
2016	14.278	5.088	1.005	527	1.218	22.117
2017	14.312	5.269	1.259	1.098	1.250	23.188
2018	14.334	5.572	1.315	822	1.309	23.295
2019	14.528	5.772	1.466	660	1.379	23.744

Fonte: UTILITALIA, Blue Book 2019

In relazione al VGR rapportato alle grandezze fisiche, le tabelle mostrano come, nel 2019, il costo al mc è di 1,92 €/mc, e di 23.744 euro per Km di rete acquedotto.

### 5.3.1. Corrispettivi e spesa media dell'utenza domestica

I criteri di articolazione tariffaria all'utenza domestica sono stati regolati da ARERA con l'approvazione del **Testo Integrato Corrispettivi Servizi Idrici (TICSI)**, mediante la delibera 665/2017/R/idr. Nel testo si evince come gli EGATO possano applicare una tariffa pro-capite effettiva in base al numero di componenti dell'utenza domestica, oppure, laddove vi siano carenze informative, in attesa delle necessarie ricognizioni, si può applicare una tariffa pro-capite di tipo standard<sup>59</sup>. Come mostrato nella tabella che segue, in base alle tariffe adottate dalle 78 gestioni oggetto di monitoraggio ARERA, 73 gestioni (per un totale di 28.351.645 abitanti serviti), hanno fatto ricorso a quella pro-capite standard, mentre 5 hanno adottato una tariffa di tipo

<sup>59</sup> Considerando un'utenza domestica tipo di tre componenti (art 3.4 TICSI).

pro capite basata sul numero di componenti associati all'utenza già in sede di prima applicazione (Relazione Annuale ARERA 2019).

Tabella 25 - Sottotipologie tariffarie per utenza domestica					
Tipologie	Procapite Standard	Condominiale	Non Residente	Altro	Residente Procapite
Gestori (n.)	73	76	34	13	27
Incidenza Volumi (% totale)	70,90%	20,50%	4,20%	0,20%	4,20%

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

Il Testo unico definisce, altresì, i limiti della tariffa agevolata nei casi di adozione di una tariffa pro-capite standard. In tale contesto, la tariffa agevolata da applicare corrisponde ad un intervallo compreso tra 0 m3/anno e 55 m3/anno<sup>60</sup>. In ogni caso, il soggetto competente può individuare una fascia di consumo agevolato maggiore (Art 3.5 TICS). Dai dati del monitoraggio ARERA, si evince come gli EGATO sembrano propendere ad una fascia di consumo agevolato annua maggiore rispetto al limite minimo indicato, superiore circa di 18 m3/annui del valore soglia.

Per il servizio di acquedotto il valore della tariffa agevolata media è pari a circa 0,59 €/anno, con un livello di agevolazione medio applicato di circa il 38% (ricompreso nell'intervallo stabilito del 20% - 50%). La quota fissa dei servizi di fognatura e depurazione, è pari a 31,65 €/anno, mentre per i corrispettivi variabili, le tariffe sono in media rispettivamente di 0,276 €/m3 e 0,612 €/m3.

Dall'analisi della spesa sostenuta dall'utenza, nella relazione annuale ARERA, si evince come da un campione di riferimento di 103 gestioni per una popolazione servita di 40.430.683, nel 2018 la **spesa media annua** comprensiva di IVA al 10% risulta di **306 €/anno a livello nazionale**<sup>61</sup> (2,04 €/m<sup>3</sup>). Nel Nord-Ovest si trova il valore più contenuto, con una spesa di 244 €/anno, mentre nel Centro si riscontra la spesa più elevata pari a 378 €/anno. **L'area di maggiore spesa coincide con l'area di maggiore programmazione degli investimenti pro-capite da finanziare attraverso tariffa.** La quota maggiore di spesa è imputabile ai servizi di acquedotto (circa 39,5%) seguita da servizi di depurazione (28,9%) e servizi di fognatura (12,7%). I seguenti grafici mostrano tali dinamiche.

<sup>60</sup> Considerato uno standard di 150 litri/abitante/giorno per un'utenza tipo composta da tre componenti.

<sup>61</sup> Con riferimento ad un consumo annuo di 150 m3

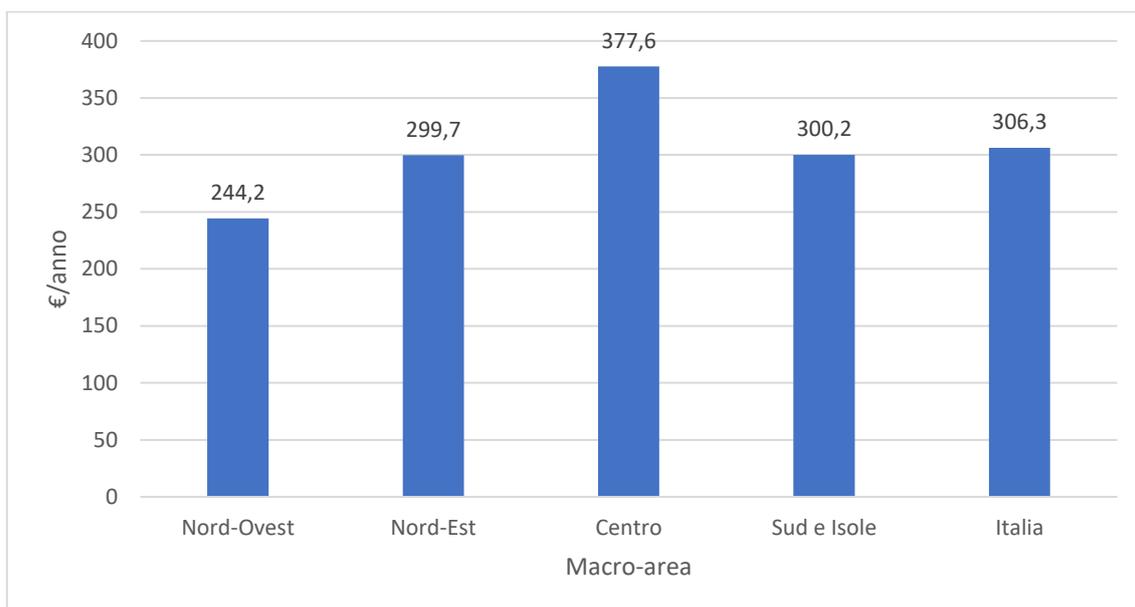


Figura 25 - Spesa annua media ponderata utenza finale (€/anno).

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

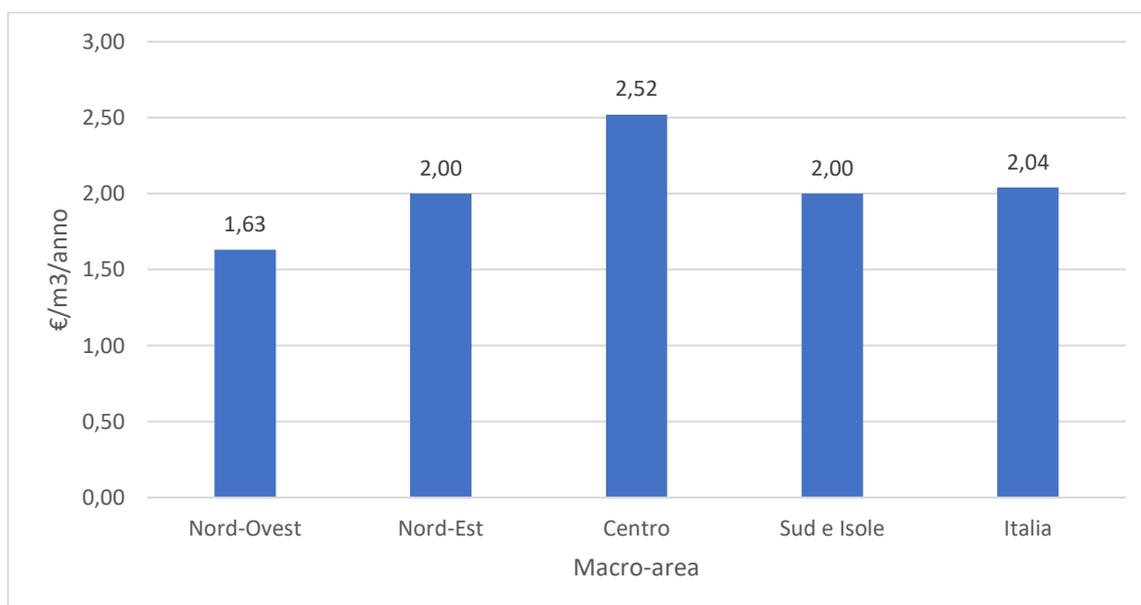


Figura 26 - Spesa unitaria media ponderata utenza finale (€/m3/anno).

Fonte: ARERA, Relazione Annuale 2019

Per completare il quadro si riporta, di seguito, un aggiornamento dei dati, al 31 dicembre 2019, condotto da Invitalia e relativo alle delibere ARERA di approvazione tariffaria per gli anni 2018 e 2019.

**Tabella 26 - Popolazione e gestioni interessate da approvazioni dell'aggiornamento tariffario (2018-2019)**

Macro-area geografica	Regione	Gestioni interessate da approvazioni dell'aggiornamento tariffario 2018-2019 (n.)	Popolazione interessata da approvazioni dell'aggiornamento tariffario 2018-2019
Centro	LAZIO	1	3.522.055
	MARCHE	5	1.179.043
	TOSCANA	6	2.272.345
	UMBRIA	3	889.504
Nord Est	EMILIA ROMAGNA	13	4.358.439
	FRIULI VENEZIA GIULIA	6	1.117.757
	TRENTINO ALTO ADIGE	-	-
	VENETO	14	4.666.247
Nord Ovest	LIGURIA	1	853.124
	LOMBARDIA <sup>62</sup>	24	8.293.737
	PIEMONTE	17	4.312.111
	VALLE D'AOSTA	-	-
Sud e isole	ABRUZZO	3	442.704
	BASILICATA	1	570.215
	CALABRIA	-	-
	CAMPANIA	-	-
	MOLISE	-	-
	PUGLIA	-	-
	SARDEGNA	-	-
	SICILIA	4	1.620.304
<b>Totale complessivo</b>		<b>98</b>	<b>34.097.585</b>

Fonte. Elaborazione INVITALIA su dati ARERA

In base a tali aggiornamenti, è stato possibile analizzare eventuali variazioni in aumento/diminuzione del **moltiplicatore tariffario**. Nello specifico sono state analizzate tutte le gestioni che, a seguito dell'approvazione dello specifico schema regolatorio (2016-2019), hanno richiesto ed ottenuto un aggiornamento del moltiplicatore tariffario 2018-2019. L'analisi si focalizza su 84 gestioni come di seguito distribuite per macroarea geografica.

<sup>62</sup> Per sei gestioni non è indicata la popolazione interessata in quanto grossisti.

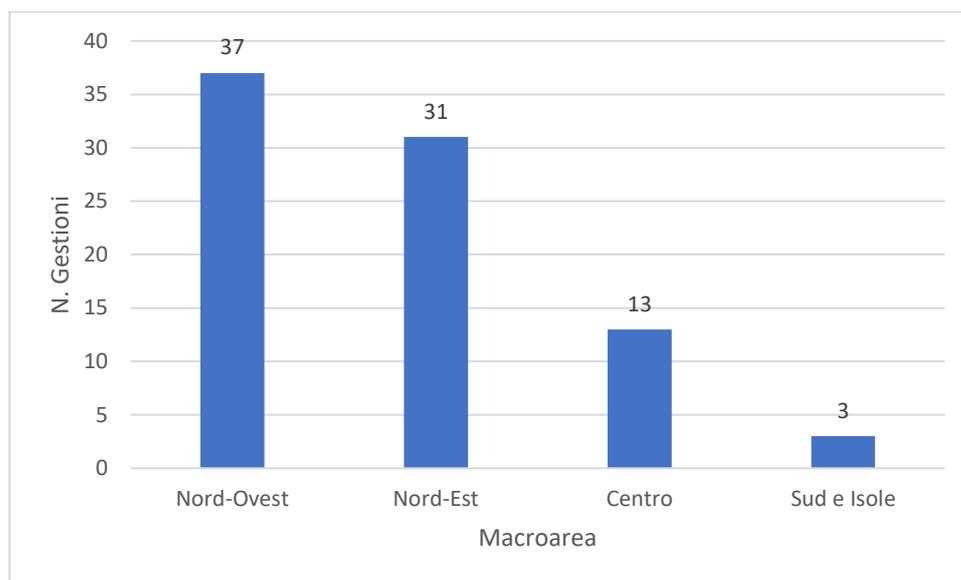


Figura 27 - N. gestioni per area geografica

Fonte: Elaborazione INVITALIA su dati ARERA

A livello nazionale si constata che 35 gestioni (42%) hanno previsto, in sede di aggiornamento, una riduzione del moltiplicatore tariffario per le annualità 2018-2019, 18 gestioni (21%) hanno optato per un incremento dello stesso, mentre, 10 gestioni (12%) non hanno previsto variazioni.

Tabella 27 - Variazione moltiplicatore tariffario

		Gestioni (%) variazione moltiplicatore tariffario 2019		
		Aumento	Costante	Riduzione
Gestioni (%) variazione moltiplicatore tariffario 2018	Aumento	21,00%	0,00%	4,00%
	Costante	0,00%	12,00%	13,00%
	Riduzione	7,00%	1,00%	42,00%

Fonte: Elaborazione INVITALIA su dati ARERA

Analizzando la distribuzione delle gestioni per macroarea geografica in relazione alle variazioni più significative del moltiplicatore tariffario (21% e 42%) si rileva che, mediamente, circa l'80% delle gestioni si concentra al Nord dove, tra l'altro, si trova la maggior parte delle gestioni oggetto di analisi.

**REOPEN SPL**

**ACQUA RIFIUTI TRASPORTI**

[reopenspl.invitalia.it](http://reopenspl.invitalia.it)

---

MONITOR-IDRICO 2020

## LE INFRAZIONI COMUNITARIE

## 6. La Direttiva 91/271/CEE e le infrazioni comunitarie a carico dell'Italia

La **Direttiva 91/271/CEE** del Consiglio delle Comunità Europee, del 21 maggio 1991, concernente la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane, nonché il trattamento e lo scarico delle acque reflue originate da taluni settori industriali, ha lo scopo di proteggere l'ambiente dalle ripercussioni negative provocate da tali scarichi.

Per gli agglomerati con carico generato superiore a 2.000 abitanti equivalenti (AE), la Direttiva, tra l'altro, dispone che gli Stati membri provvedano affinché:

- tutti gli agglomerati siano provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane (art. 3);
- le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie siano sottoposte, prima dello scarico, ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente (art. 4);
- le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie siano sottoposte, prima dello scarico in aree sensibili, ad un trattamento più spinto per tutti gli scarichi provenienti da agglomerati con oltre 10.000 AE (art. 5);
- la progettazione, la costruzione, la gestione e la manutenzione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane siano condotte in modo da garantire prestazioni sufficienti nelle normali condizioni climatiche locali e tengano conto delle variazioni stagionali di carico (art. 10).

Avendo riscontrato, a più riprese, il mancato allineamento dell'Italia agli articoli della Direttiva di cui al precedente punto elenco, causato da ritardi nell'adeguamento del settore fognario-depurativo, la Commissione Europea ha avviato le seguenti procedure di infrazione:

- Procedura 2004/2034 – *Cattiva applicazione della direttiva 91/271/CEE nelle Aree Normali con più di 15.000 abitanti;*
- Procedura 2009/2034 – *Cattiva applicazione della direttiva 91/271/CEE nelle Aree Sensibili con più di 10.000 abitanti;*
- Procedura 2014/2059 – *Cattiva applicazione della direttiva 91/271/CEE in un numero consistente di agglomerati (879) con più di 2.000 abitanti collocati sia in aree "normali" che in aree "sensibili";*
- Procedura 2017/2181 – *Acque reflue urbane per agglomerati con un carico generato superiore a 2.000 abitanti, attuazione della direttiva 91/271/CEE.*

La tabella che segue sintetizza lo stato di ciascuna procedura.

Tabella 28 - Stato delle procedure di infrazione a carico dell'Italia in materia di acque reflue

Procedura d'infrazione	Fase pre-contenziosa		Fase contenziosa	
	Lettera di costituzione in mora	Parere motivato	Sentenza di condanna per infrazione	Sentenza di condanna con sanzioni
<b>2004/2034</b>	7 luglio 2004	19 febbraio 2009	Causa C 565/10 del 19 luglio 2012	Causa C 251/17, sentenza del 31 maggio 2018
<b>2009/2034</b>	25 giugno 2009	19 maggio 2011	Causa C 85/13, del 10 aprile 2014	-
<b>2014/2059</b>	28 marzo 2014	17 maggio 17	Causa C-668/19 del 07 marzo 2019 <i>ancora in corso</i>	-
<b>2017/2181</b>	19 luglio 2018	25 luglio 2019	-	-

Elaborazione ReOPEN SPL su fonti MATTM

Nelle pagine che seguono si forniscono dettagli per ciascuna procedura avviata; segue una sintesi dello stato dell'arte, con dettaglio quantitativo degli agglomerati non a norma che hanno generato l'infrazione e descrizione dei principali interventi finalizzati a sanare tali disallineamenti.

## 6.1 Procedura di infrazione 2004/2034

La procedura 2004/2034 è stata avviata per cattiva applicazione della direttiva 91/271/CEE nelle aree normali con più di 15.000 AE ed è confluita in fase di contenzioso nella Causa C 565/10 e, successivamente, nella Causa C 251/17.

Si tratta, al momento, dell'unica procedura aperta a danno dell'Italia **arrivata ad una sentenza di condanna con sanzioni**.

Con una prima sentenza di condanna, emessa il 19 luglio 2012 (Causa C 565/10), la Corte di Giustizia ha decretato l'inadempienza agli obblighi previsti dalla Direttiva 91/271/CEE di predisposizione dei sistemi di raccolta (art. 3) e dei sistemi di trattamento (artt. 4 e 5) delle acque reflue urbane per **109 agglomerati**, dei quali solo alcuni furono sanati (a dicembre 2016 risultavano 80 agglomerati non conformi). La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, pertanto, con sentenza emessa in data 31 maggio 2018 (Causa C 251/17), ha **condannato l'Italia** al pagamento di una **somma forfetaria pari a 25 milioni di euro, oltre a una penalità**

giornaliera di 165.000 mila euro al giorno<sup>63</sup> per ciascun semestre di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per ottemperare alla Sentenza del 19 luglio 2012.

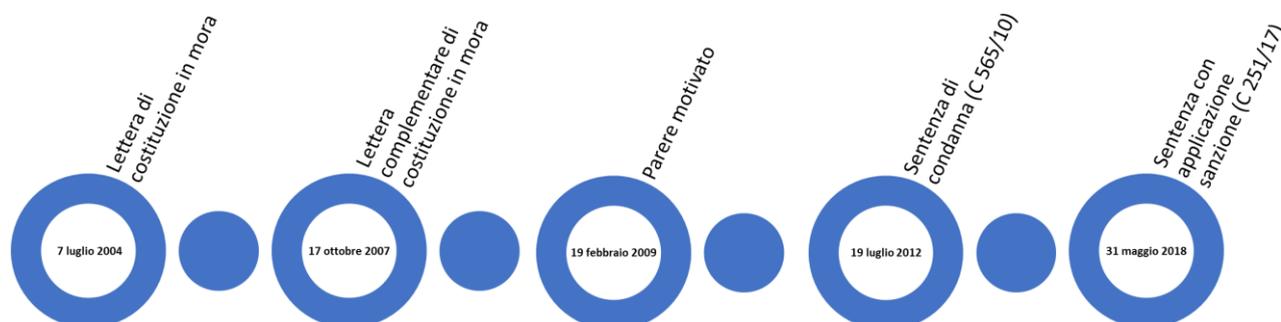


Figura 28 - Schema cronologico Procedura di infrazione 2004/2034

Secondo i dati forniti dal MATTM, ad oggi non risulterebbero conformi 74 agglomerati, distribuiti in 6 regioni (Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia) con una netta prevalenza nell'area Sud e Isole, nella quale si concentra oltre il 90% degli agglomerati, dei quali 48 solo in Sicilia.

## 6.2 Procedura di infrazione 2009/2034

La procedura 2009/2034 è stata avviata per cattiva applicazione della Direttiva 91/271/CEE nelle aree sensibili con più di 10.000 abitanti. È confluita, in fase di contenzioso, nella Causa C 85/2013.

Con una prima Sentenza emessa il 10 aprile 2014 (Causa C 85/2013) la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha condannato l'Italia per la mancata rispondenza ai requisiti imposti dagli art. 3 (sistemi di raccolta), 5 e 10 (sistemi di trattamento) della Direttiva 91/271/CEE, in riferimento a **41 agglomerati non conformi**.

A quattro anni dalla sentenza, il 17 maggio 2018 con una lettera di costituzione in mora, la Commissione Europea ha inviato un richiamo all'Italia, atto che precede, in mancanza di adeguamento, il deferimento presso la Corte di Giustizia volto a sollecitare l'irrogazione di sanzioni pecuniarie.

<sup>63</sup> Per un ammontare complessivo della penalità pari a € 30.112.500 al 31 maggio 2018 (data della sentenza di applicazione della sanzione a conclusione della Causa C 251/17).

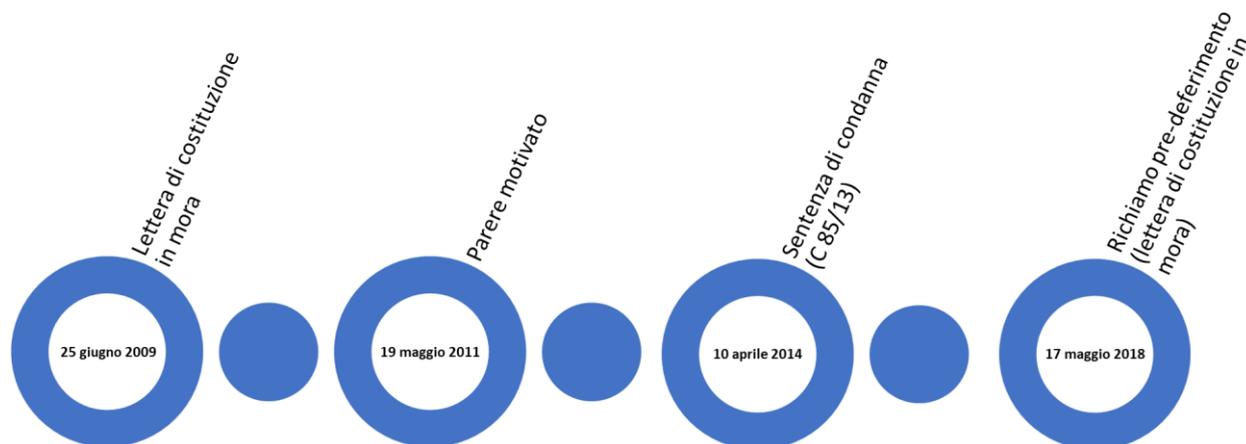


Figura 29 - Schema cronologico Procedura di infrazione 2009/2034

Ad oggi, secondo i dati MATTM, risultano **14 agglomerati non conformi**. Le regioni interessate dal contenzioso sono Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Sicilia, Valle d’Aosta e Veneto. È coinvolta una popolazione pari a 451 mila abitanti equivalenti, il 49% localizzati nelle regioni settentrionali, il 23% al Centro e per il restante 29% nel Mezzogiorno.

### 6.3 Procedura d’infrazione 2014/2059

La procedura 2014/2059 è stata aperta per cattiva applicazione della direttiva 91/271/CEE in un numero consistente di agglomerati (879) con più di 2.000 abitanti collocati sia in aree “normali” che in aree “sensibili”.

La lettera di costituzione in mora è datata 28 marzo 2014 e aveva ad oggetto il mancato rispetto degli artt. 3, 4 e 5 della Direttiva (si veda paragrafo in premessa della presente sezione).

Con Parere motivato del 26 marzo 2015, la Commissione europea ha specificato gli agglomerati oggetto di infrazione, quantificando 187 agglomerati e 32 aree sensibili. Un successivo Parere motivato complementare del 17 maggio 2017 ha aggiornato il dato a **758 agglomerati e 32 aree sensibili** coinvolte.

La procedura è confluita nella Causa C 668/19, avviata il 7 marzo 2019, che risulta attualmente in corso.

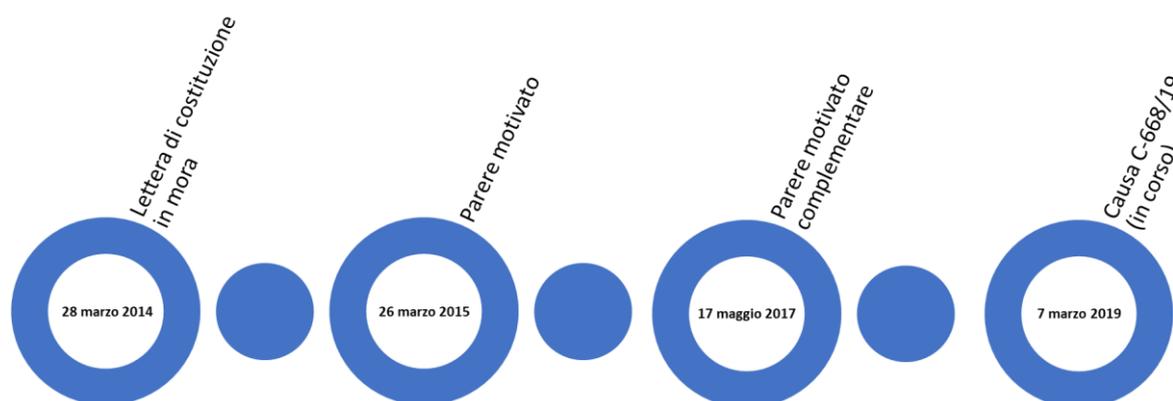


Figura 30 - Schema cronologico Procedura 2014/2059

Al momento, la Commissione ritiene che non risultino ancora sanati **620 agglomerati distribuiti in 16 regioni**: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto.<sup>64</sup>

## 6.4 Procedura d'infrazione 2017/2181

La Procedura 2017/2181 ha ad oggetto la mancata attuazione della Direttiva 91/271/CEE in materia di acque reflue urbane per agglomerati con un carico generato superiore a 2.000 abitanti. La lettera di costituzione in mora del 19 luglio 2018 evidenzia il mancato adempimento agli obblighi imposti dagli art. 3 e 4, art. 5, paragrafi 2 e 3, e dagli artt. 10 e 15, riscontrato per 276 agglomerati, 99 dei quali localizzati nell'area Nord del Paese, 30 nel Centro e 147 nelle regioni del Mezzogiorno, per un totale di 10,6 milioni di AE (la maggior parte dei quali, 54%, risiede nell'area Nord).

Con Parere motivato 25 luglio 2019, la Commissione Europea ha invitato l'Italia a trasmettere informazioni aggiornate sui progressi compiuti in tutti gli agglomerati per i quali lo Stato membro ha riconosciuto di essere in difetto. La Commissione ha, inoltre, esortato lo Stato italiano a fornire ulteriori chiarimenti su tutti gli agglomerati che le autorità nazionali hanno dichiarato conformi, ma per i quali le informazioni raccolte dalla Commissione indicano il contrario. Questa situazione presenta, a parere della Commissione, rischi significativi per l'ambiente e per la salute umana in **237 agglomerati distribuiti in 13 regioni** (Abruzzo, Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia e Toscana). Tale situazione, in assenza di una risposta soddisfacente, potrebbe indurre la Commissione stessa a deferire il caso alla Corte di giustizia dell'UE.

<sup>64</sup> La documentazione al momento pubblicata dalla Commissione non dettaglia la distribuzione regionale di tali 620 agglomerati.

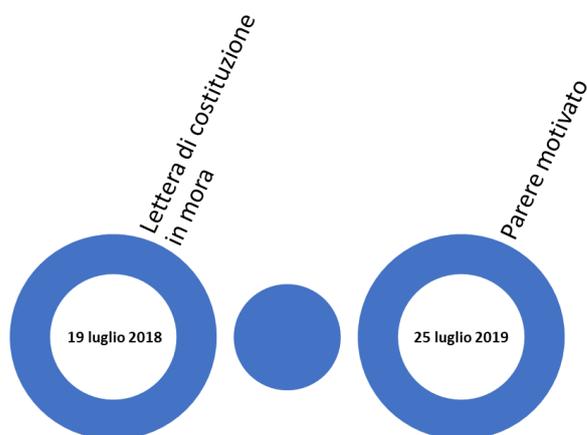


Figura 31 - Schema cronologico Procedura 2017/2181

## 6.5 La situazione attuale e gli interventi statali per sanare le infrazioni

In una recente pubblicazione<sup>65</sup> elaborata su dati MATTM e Fondazione ASTRID, è stato riassunto il quadro delle procedure di infrazione comunitaria per violazione della Direttiva 91/271/CEE, mettendo a confronto, per ciascuna regione italiana, la situazione iniziale degli agglomerati ritenuti non conformi con lo stato di fatto al 2019. Tale situazione è riassunta nella tabella che segue, alla quale si aggiungono i dati per macro-area geografica

<sup>65</sup> Laboratorio REF Ricerche, *Contributo di analisi n. 144 Acqua – “Sviluppo del Sud: partiamo dall'acqua”*, febbraio 2020.

Tabella 29 - Procedure di infrazione e agglomerati non conformi per Regione

Regioni	Situazione iniziale				Stato di fatto			
	2004/2034 (C 565/10)	2009/2034 (C 85/13)	2014/2059	2017/2181	2004/2034 (C 565/10)	2009/2034 (C 85-13)	2014/2059	2017/2181
Abruzzo	1	1	26	34		1	18	34
Basilicata			41	1			40	1
Calabria	18		130	48	13		129	48
Campania	10		115	4	6		108	4
Molise				1				1
Puglia	6	2	37	14	3		27	14
Sardegna		2	64	10			41	10
Sicilia	62	5	175	35	48	5	175	35
<b>Sud e Isole</b>	<b>97</b>	<b>10</b>	<b>588</b>	<b>147</b>	<b>70</b>	<b>6</b>	<b>538</b>	<b>147</b>
Lazio	1	1	6	2			4	2
Marche		2	46	4		2	46	4
Toscana			42	24			33	24
Umbria			9				5	
<b>Centro</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>103</b>	<b>30</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>88</b>	<b>30</b>
Emilia-Romagna			10					
Friuli V. G.	2	11	8	1	2	1	8	1
Liguria	9		9	5	2		6	5
Lombardia		14	115	91		2	92	91
Piemonte		1	3	2			1	2
Prov. Trento			2				1	
Prov. Bolzano			2					
Valle d'Aosta		1	2			1	1	
Veneto		1	37			1	23	
<b>Nord</b>	<b>11</b>	<b>28</b>	<b>188</b>	<b>99</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>132</b>	<b>99</b>
<b>Totale</b>	<b>109</b>	<b>41</b>	<b>879</b>	<b>276</b>	<b>74</b>	<b>13</b>	<b>758<sup>66</sup></b>	<b>276<sup>67</sup></b>

Fonte: Laboratorio REF Ricerche, 2020.

<sup>66</sup> Il dato non considera quanto emerso dagli atti della Causa C-668/19 avviata il 7 marzo 2019, dalla quale si evince che le non conformità riguarderebbero in realtà, a quella data, **620 agglomerati**, distribuiti in 16 regioni. Gli atti ufficiali pubblicati nel sito della Commissione UE non permettono, però, di risalire ai singoli dati regionali. Per tale ragione, le elaborazioni di sintesi relative all'avanzamento nelle macro-aree regionali sono state condotte utilizzando i dati ivi riportati, ancorché non perfettamente aggiornati.

<sup>67</sup> Il dato aggiornato al 25 luglio 2019 (Fonte: Parere motivato della Commissione UE) conta **237 agglomerati** non conformi. Anche in questo caso, gli atti pubblicati non forniscono i dettagli regionali.

Dai dati sopra riportati si evince che, nel complesso delle quattro procedure su un totale di 1.305 agglomerati oggetto di infrazione, gli interventi sanatori hanno interessato **poco meno del 30%** dei casi segnalati dalla Commissione UE.

Analizzando l'analogo dato riferito alle singole procedure, la tabella che segue propone una sintesi della percentuale di situazioni sanate rispetto al numero iniziale di agglomerati segnalati dalla Commissione.

Procedura (Causa)	Percentuale di agglomerati sanati
2004/2034 (C 565/10)	32%
2009/2034 (C 85/13)	66%
2014/2059	29%
2017/2181	14%

*Fonte: Elaborazioni ReOPEN SPL su dati REF Ricerche, MATTM e Commissione UE*

Al di là dei risultati relativi alle singole procedure/cause, un dato particolarmente preoccupante è la scarsa percentuale (poco sopra il 30%) degli agglomerati sanati in relazione alla Causa 565/10, che, come detto nelle pagine precedenti, ha già comportato l'irrogazione di una sanzione all'Italia da parte della Corte di Giustizia UE. È utile sottolineare, inoltre, che **tra i 74 agglomerati ancora non conformi, ben 70 sono localizzati nella macro-area Sud e Isole.**

Per favorire l'adeguamento ai requisiti richiesti dalla Direttiva 91/271/CEE e contribuire, quindi, alla riduzione dell'impatto delle corrispondenti procedure di infrazione, lo Stato italiano è intervenuto più volte attraverso l'istituzione di appositi Fondi e ricorrendo a figure commissariali finalizzati all'accelerazione degli interventi. Di seguito si fornisce una sintesi dei principali interventi.

## 6.5.1 Delibera CIPE n. 60 del 30 aprile 2012

Al fine di superare le procedure di infrazione comunitaria nel settore ambientale, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, su proposta del Ministro per la Coesione Territoriale del 13 aprile 2012 e in esito agli accordi intercorsi con le relative Regioni, ha individuato 223 interventi prioritari e urgenti dei quali **183 attinenti ai settori del collettamento e depurazione delle acque** e 40 ai settori della bonifica dei siti contaminati.<sup>68</sup> Gli interventi ricadono nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Il costo complessivo degli interventi nel settore idrico è pari a oltre 1,7 miliardi di euro, coperti per il 92% dalle risorse attribuite dalla Delibera CIPE 60/2012, che, nel complesso ammontano a oltre **1,6 miliardi di euro**. Nella tabella che segue si fornisce il dettaglio regionale.

<sup>68</sup> Gli interventi in tema di bonifiche sono collegati a procedure di infrazione comunitaria diverse da quelli trattate nel presente documento.

**Tabella 30 - Delibera CIPE 60/2012. Ripartizione regionale interventi e risorse**

Regioni	Numero interventi	Costo interventi	Risorse assegnate dalla Delibera CIPE 60/2012
Basilicata	11	32.200.000	32.200.000
Calabria	16	217.600.000	159.850.000
Campania	7	214.007.871	211.933.199
Puglia	38	97.050.376	97.050.376
Sardegna	15	54.243.443	46.144.443
Sicilia	96	1.161.020.472	1.095.921.673
<b>Totale</b>	<b>183</b>	<b>1.776.1262</b>	<b>1.643.099.691</b>

Nelle regioni per le quali la Delibera non prevede una copertura totale dei costi, le risorse residue sono assicurate:

- per la Calabria, da privati coinvolti in iniziative di project financing collegate agli interventi;
- per la Campania, da accantonamenti di cui alla Del. 8/2012;
- per la Sardegna, da economie ATO e da risorse regionali;
- per la Sicilia, da risorse pubbliche a carico di amministrazioni comunali, MATTM, Commissario per l'emergenza bonifiche, FSC 2000/2006, ex Agensud, nonché da risorse a carico dei gestori del SII negli ATO Agrigento e Siracusa.

Le somme attribuite dalla Delibera CIPE 60/2012 derivano, invece dalle seguenti fonti:

- risorse ancora disponibili derivanti dai Programmi Attuativi Regionali FSC 2007/2013;
- risorse derivanti dalla riprogrammazione del FSC 2000/2006, a valere sulle disponibilità della delibera 41/2012;
- risorse liberate dalla programmazione comunitaria 2000/2006, a valere sulle disponibilità di cui alla delibera n. 35/2012.

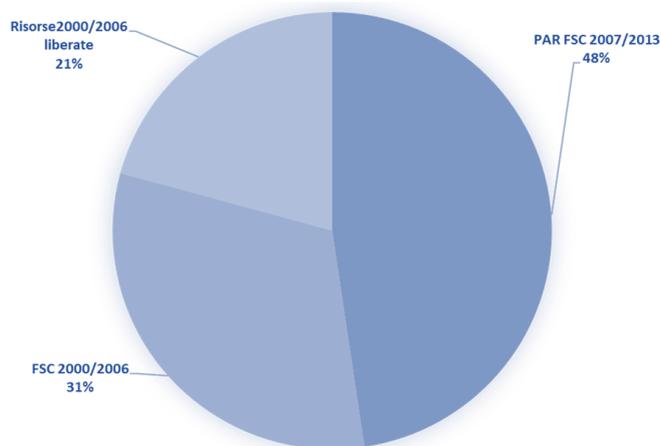


Figura 32 - Fonti copertura finanziaria Del. CIPE 60/2012

Al fine di assicurare un efficiente utilizzo delle risorse ed un efficace esito degli interventi, la

Delibera 60/2012 prevede una specifica **azione di sistema** finalizzata al supporto degli enti attuatori nella realizzazione degli interventi, nonché al monitoraggio dell'avanzamento dei medesimi, alla verifica della qualità dei reflui e all'adozione di eventuali misure acceleratorie. Per la realizzazione dell'azione di sistema, la Delibera ha attivato ulteriori 5 milioni di euro a valere su risorse PAIN "Attrattori culturali, naturali e turismo" 2007-2013.

### 6.5.2 Piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica (L. 147/2013)

Con l'art. 1, comma 112 della legge di stabilità per il 2014 (L. 27 dicembre 2013, n. 147) è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, un apposito fondo per finanziare un **Piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica**, destinato a 12 Regioni del Centro-Nord (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Trento) e a due Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo e Molise).

Il Piano è stato adottato con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 271 del 13 novembre 2014. Interessa, nel complesso **135 interventi** per un costo totale di oltre **240 milioni di euro**. Lo stanziamento per tali opere di collettamento, depurazione, rifacimento o estensione della rete fognaria ammonta a circa **90 milioni di euro**, ai quali si aggiungono le risorse provenienti dal co-finanziamento regionale e ulteriori fondi statali (36,4 M€), più una quota coperta dalla tariffa per il SII (114 M€). In sostanza, il Piano finanzia interventi analoghi a quelli previsti dalla Delibera CIPE 60/2012, ma nelle restanti regioni italiane. La tabella che segue sintetizza la ripartizione delle risorse tra le macro-aree del Paese distinta per fonte di finanziamento.

Tabella 31 - Ripartizione risorse del Piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica

Macro-aree	N° Interventi	Costo interventi	Dotazione Fondo ex Legge 147/2013	Cofinanziamento tariffa-gestore SII	Risorse statali e regionali
Nord	94	169.360.374	55.312.570	85.269.940	28.777.865
Centro	16	63.394.964	26.682.432	29.069.403	7.643.129
Sud	25	7.855.123	7.834.233	20.890	-
<b>Italia</b>	<b>135</b>	<b>240.610.462</b>	<b>89.829.235</b>	<b>114.360.233</b>	<b>36.420.994</b>

### 6.5.3 Il Commissario Straordinario Unico per la depurazione

Per accelerare la progettazione e la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione oggetto di procedura di infrazione o di provvedimento di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione europea in ordine all'applicazione della direttiva 91/271/CEE, il Governo italiano ha previsto l'esercizio dei poteri sostitutivi, dapprima, attraverso la nomina di Commissari straordinari (D.L. 12 settembre 2014, n.133, art. 7, comma 7) e, successivamente, con la nomina di un **Commissario straordinario unico** (DPCM del 26 aprile 2017, ai sensi del D.L. 29 dicembre 2016, n. 243, art. 2), al quale sono attribuiti compiti di coordinamento e realizzazione degli interventi funzionali a garantire l'adeguamento, nel minor tempo possibile, alle sentenze di condanna della Corte di giustizia dell'Unione europea (cause C-565/10 e C-85/13), evitando, al contempo, il peggioramento delle procedure di infrazione in essere.

Al Commissario unico sono attribuiti anche compiti di gestione degli impianti, per un periodo non inferiore a 2 anni dal collaudo definitivo delle opere, e di predisposizione di un sistema di qualificazione dei prestatori di servizi di ingegneria per la costituzione di un albo di soggetti ai quali affidare incarichi di progettazione degli interventi, di importo inferiore a un milione di euro.

Il Commissario unico ha competenza su **151 interventi distribuiti su 91 agglomerati**, dei quali:<sup>69</sup>

- 123 interventi in 75 agglomerati si riferiscono alla Causa C/565/10;
- 28 interventi in 16 agglomerati sono relativi alla Causa C/85/13.

Nel complesso, il Commissario realizza direttamente in qualità di stazione appaltante 92 interventi, mentre per i restanti 59, sostanzialmente già avviati, viene svolta attività di coordinamento dei soggetti attuatori.

<sup>69</sup> Fonte: <http://www.commissariounicodepurazione.it>