

La gestione dei servizi idrici in Italia al 31 dicembre 2007

L'Istat diffonde i risultati della rilevazione "Enti gestori dei servizi idrici" condotta presso le Autorità di ambito territoriale ottimale con riferimento al 31 dicembre 2007.

La rilevazione ha avuto come obiettivo l'aggiornamento dell'insieme degli enti gestori dei servizi idrici che rappresentano le unità di rilevazione dell'indagine di tipo censuario che si svolgerà nel 2009 per raccogliere informazioni sui prelievi e sulla distribuzione di acqua potabile, sulle reti fognarie e sugli impianti di depurazione delle acque reflue urbane.

Complessivamente sono stati rilevati 3.986 gestori, specializzati e in economia, di cui 112 sono affidatari del servizio idrico integrato. Il numero di gestori attivi nel 2007 è praticamente dimezzato rispetto ai 7.826 gestori presenti nel 1999, proprio a seguito della riforma dei servizi idrici introdotta dalla legge 36/1994, successivamente abrogata e ripresa nella parte terza, sezione III del D.lgs 152/2006.

In questa nota si presenta pertanto il quadro complessivo dello stato di attuazione della riforma dei servizi idrici. Si analizza, inoltre, l'evoluzione, dal 1999 al 2007, della tipologia di gestione dei servizi, effettuati da società specializzate o in economia, relativamente alla distribuzione di acqua potabile e ai servizi di fognatura.

Il servizio idrico integrato al 31 dicembre 2007

Il servizio idrico integrato (Sii) è organizzato sulla base degli ambiti territoriali ottimali (Ato), definiti dalle Regioni in attuazione della legge 36/1994. Gli Ato individuati sono 92, in 91 dei quali risulta insediata l'Autorità d'ambito (tavola 1). A completamento di tale processo, dal 2005 si è avuto l'insediamento della Autorità d'ambito in tre Ato del Friuli-Venezia Giulia (tavola 2). L'unico Ato con Autorità d'ambito non ancora insediata è l'Ato interregionale Lemene¹, composto da 26 comuni, di cui 11 appartenenti alla regione Veneto e 15 alla regione del Friuli-Venezia Giulia. Inoltre nelle Regioni Campania e Abruzzo è in atto la ridefinizione dei confini territoriali di alcuni Ato².

¹ Ato Lemene: la Regione Friuli-Venezia Giulia con legge regionale del 23 giugno 2005, n. 13, e la Regione Veneto, con delibera della Giunta regionale n. 1067 del 21 marzo 2000, hanno previsto la costituzione di un Ato interregionale.

² In particolare, la regione Campania ha previsto la costituzione di un quinto Ato denominato "Terra di lavoro" che comprende i 104 comuni della provincia di Caserta prima appartenenti all'Ato2 Napoli Volturno. La Regione Abruzzo invece ha modificato i confini territoriali degli Ato riducendone il numero a quattro, con la soppressione dell'Ato Marsicano e dell'Ato Peligno Alto Sangro. I comuni prima appartenenti ai due Ato menzionati saranno compresi nell'Ato Aquilano.

L'Autorità d'ambito provvede alla predisposizione del "Piano d'ambito", il primo strumento gestionale ed organizzativo per il raggiungimento degli obiettivi del Sii all'interno dei singoli Ato. Dalla rilevazione risulta che tale piano è stato redatto in 85 Ato e deve essere ancora approvato in tre Ato della Lombardia e in uno della Liguria. Nessun piano è ancora stato redatto in 2 Ato della Lombardia, in 3 Ato del Friuli-Venezia Giulia e in Valle d'Aosta.

La ripartizione dei premi previsti nel Quadro comunitario di sostegno (Qcs) per le Regioni italiane dell'obiettivo 1, 2000-2006, ha esercitato un importante stimolo per le Regioni dell'Italia meridionale ed insulare e per le relative Autorità, nella predisposizione ed approvazione dei piani d'ambito.

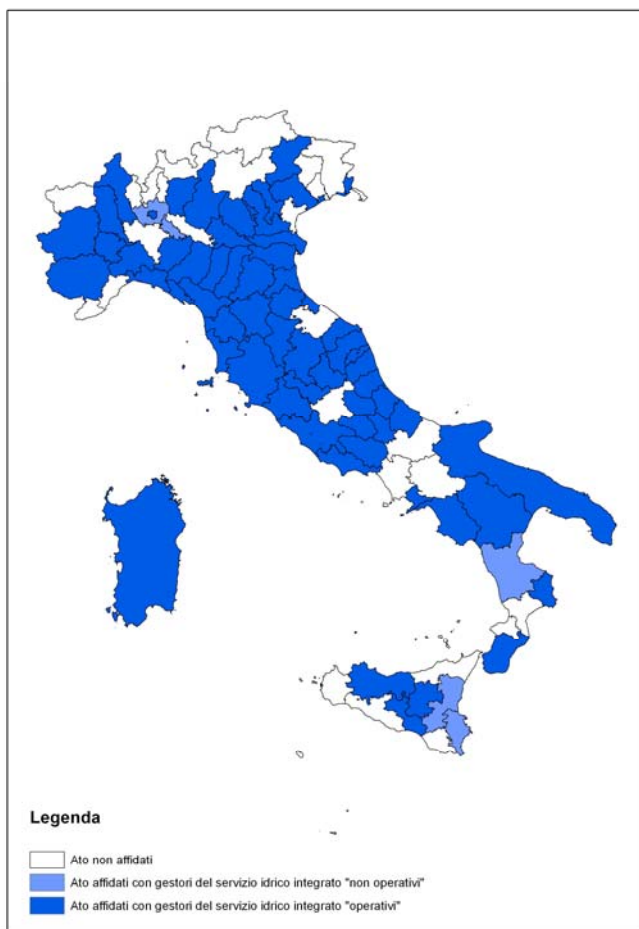
Al 31 dicembre 2007, 67 Autorità d'ambito hanno provveduto all'affidamento della gestione del servizio idrico integrato (pari al 72,8%), ma in 5 Ato (della Lombardia, della Calabria e della Sicilia) il gestore affidatario del Sii non è ancora operativo³. Tra il 2005 e il 2007 gli affidamenti sono passati da 52 a 67, con un incremento del 28,8%, mentre i gestori del Sii operativi sono passati da 47 a 62, con un incremento del 32,0%.

Il maggior numero di affidamenti ancora da realizzare si riscontra nelle regioni dell'Italia nord-occidentale (8 in Lombardia, 2 in Liguria e 1 in Valle d'Aosta), seguite dalle regioni dell'Italia meridionale (3 in Calabria, 2 in Campania e 1 in Molise), dell'Italia insulare (6 in Sicilia) e dell'Italia nord-orientale (3 in Friuli-Venezia Giulia e 1 in Veneto). Il processo di creazione del servizio integrato vede più solerti nell'attuazione delle politiche pubbliche le regioni dell'Italia centrale dove rimangono solo due Ato in cui l'affidamento non è ancora stato realizzato (Marche Nord - Pesaro Urbino e Lazio centrale - Rieti).

Nella figura 1 è rappresentata la distribuzione geografica degli Ato secondo lo stato di affidamento della gestione del Sii e l'operatività del gestore. Il numero di gestori che hanno ricevuto l'affidamento del Sii è aumentato da 87 del 2005 a 112 del 2007; tale incremento si registra soprattutto negli Ato del Piemonte e della Lombardia (tavola 3). Nel Veneto in particolare, si nota una diminuzione nel numero dei gestori affidatari, dovuta a processi di fusione tra enti.

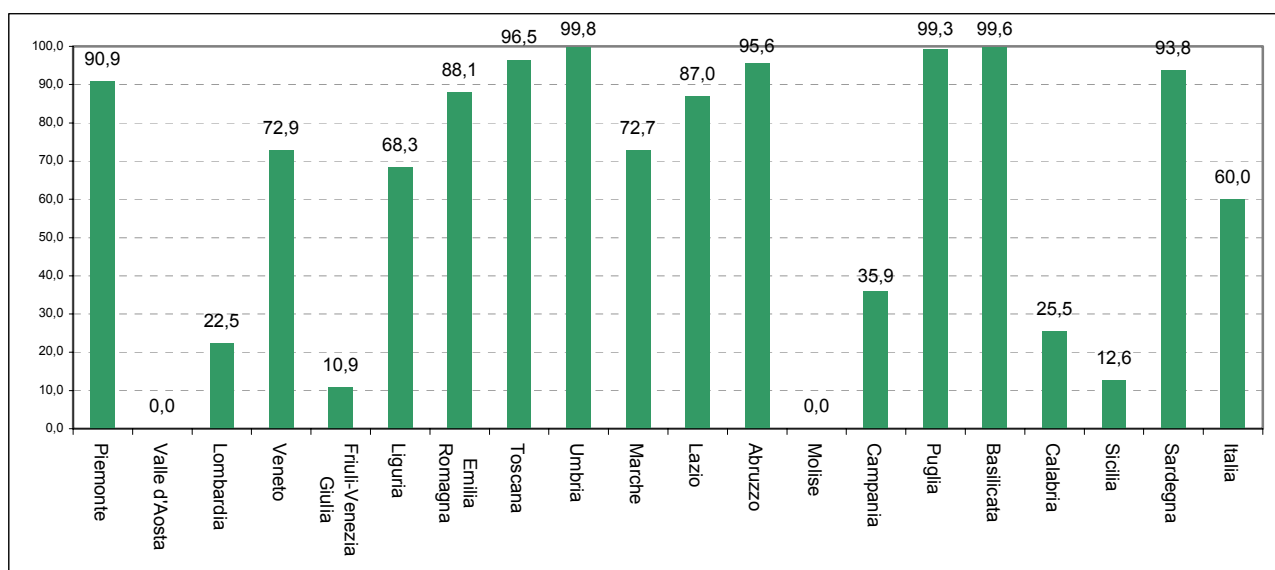
³ L'ente gestore affidatario è operativo quando ha preso in carico gli impianti attraverso un contratto di servizio con l'ente pubblico responsabile del servizio idrico.

Figura 1 – Ambiti territoriali ottimali con l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato secondo l'operatività dell'ente gestore al 31 dicembre 2007



Fonte: Enti gestori dei servizi idrici 2007

Figura 2 - Percentuale di popolazione residente in comuni in cui opera il gestore affidatario del servizio idrico integrato per regione al 31 dicembre 2007

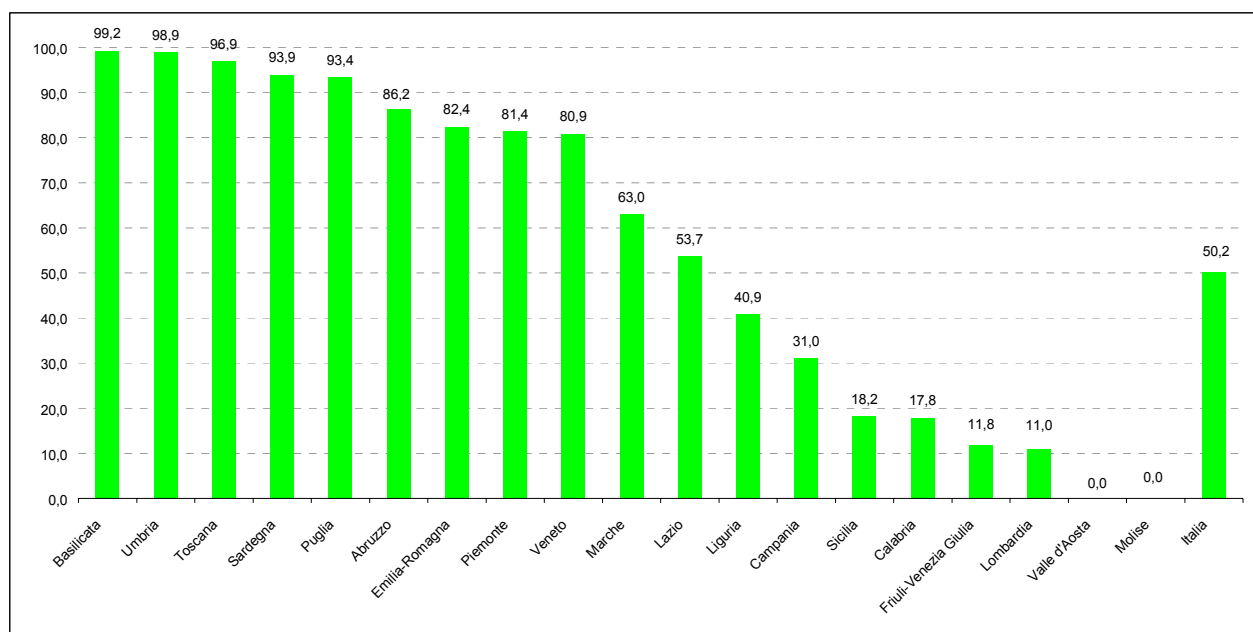


Fonte: Enti gestori dei servizi idrici 2007

Dall'esame dei dati relativi alla popolazione residente nei comuni in cui è presente la gestione del Sii, si osserva che rispetto al 2005 essa è aumentata del 20,6% e in particolare nel 2007 è pari a 35.467.753⁴ abitanti, corrispondente al 60,0% della popolazione residente totale (tavola 4).

Nella figura 2 è riportata la percentuale di popolazione residente in comuni in cui opera il gestore del Sii per regione. Come si può rilevare tale percentuale è superiore al 68% in tutte le regioni ad eccezione della Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Campania, Calabria e Sicilia, in cui la percentuale è inferiore al 36%. In Molise e in Valle d'Aosta, infine, il processo di organizzazione del Sii risulta ancora non avviato.

Figura 3 - Percentuale di comuni in cui opera il gestore affidatario del servizio idrico integrato per regione al 31 dicembre 2007



Fonte: Enti gestori dei servizi idrici 2007

Dai dati riportati nelle tavole 4 e 5, sintetizzate per regione nella figura 3, emerge che la gestione del Sii è presente in oltre l'80% dei comuni degli Ato appartenenti alle regioni Basilicata, Umbria, Toscana, Sardegna, Puglia, Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte e Veneto; seguono gli Ato delle Marche con il 63,0%, del Lazio (53,7%) e della Liguria (40,9%) dove l'affidamento risulta realizzato parzialmente. Nelle regioni Campania, Calabria, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia si registra una significativa percentuale di comuni in cui l'applicazione delle riforme previste è ancora agli stadi iniziali.

Gestione del servizio di distribuzione di acqua potabile e fognatura

Le tavole 6 e 7 presentano, per regione e per anno, i dati relativi alla percentuale di popolazione residente in comuni in cui è presente il servizio di distribuzione di acqua potabile e di fognatura, secondo la tipologia di gestione "non comunale" e "comunale o mista".

La gestione "non comunale" comprende tutte le forme di gestione effettuate da enti specializzati e non più direttamente dai comuni. Nella gestione "comunale" il comune è l'unico soggetto gestore dei servizi idrici presenti nel territorio, mentre nella gestione "mista" alcuni servizi sono gestiti dal comune e da uno o più enti gestori.

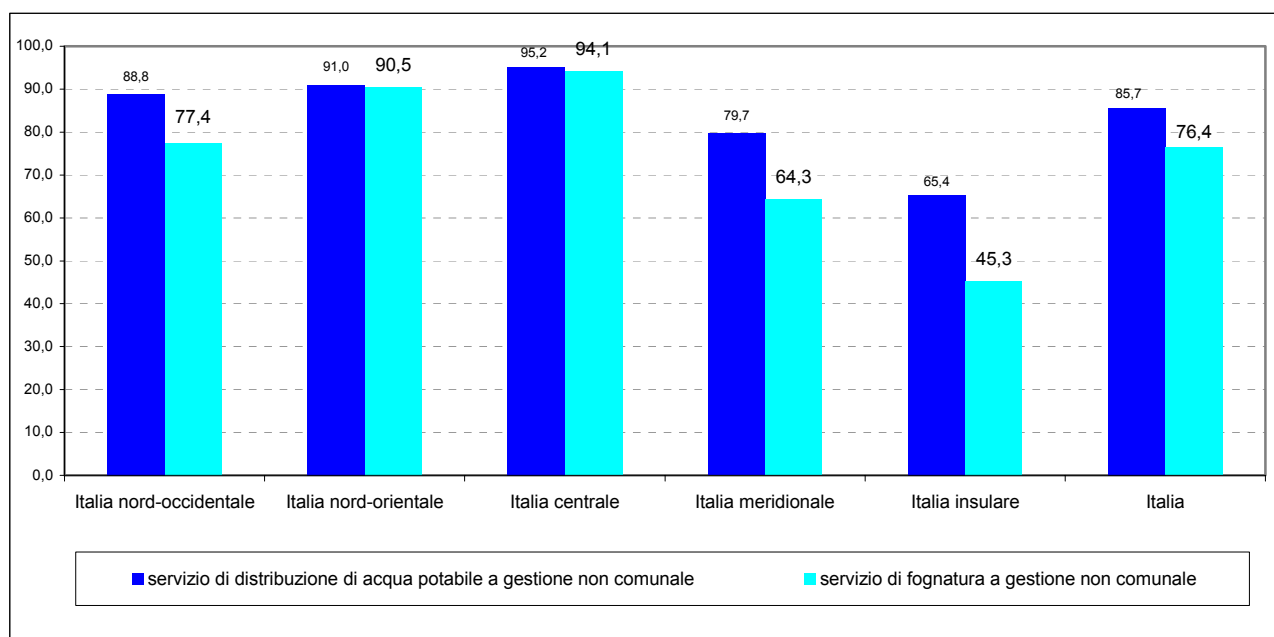
⁴ Popolazione residente al 31 dicembre 2006.

I pochi casi in cui è assente il servizio sono stati inclusi nella classe gestione “comunale o mista” e fanno riferimento a poche situazioni di totale mancanza di una rete pubblica o di non esercizio della stessa. Nel caso di mancanza della rete di distribuzione dell’acqua potabile l’approvvigionamento avviene tramite fonti di prelievo private, mentre in assenza del servizio di fognatura sono utilizzate vasche di raccolta dei reflui. Questi casi fanno riferimento a comuni di piccole dimensioni che, per quanto riguarda la distribuzione dell’acqua potabile, si registrano in Veneto, Friuli Venezia Giulia e Lombardia mentre, per il servizio di fognatura principalmente in Puglia e Sicilia.

Al 31 dicembre 2007 in Italia la gestione non comunale interessa l’85,7% della popolazione servita da rete di distribuzione di acqua potabile e il 76,4% della popolazione servita da rete fognaria.

Analizzando i dati per ripartizione geografica (Figura 4), si osserva che l’Italia centrale ha la percentuale più elevata di popolazione con servizi effettuati da gestori non comunali (il 95,2% del servizio di distribuzione ed il 94,1% del servizio di fognatura), a cui fa seguito l’Italia nord-orientale e nord-occidentale. Nel meridione la percentuale di popolazione con presenza del servizio affidato a gestori non comunali è pari al 79,7% per le reti di distribuzione e al 64,3% per le reti fognarie. Nelle Isole si riscontra, invece, la percentuale più alta di popolazione con servizi ancora gestiti direttamente dai comuni, ossia “in economia” (34,6% per la distribuzione di acqua potabile, 54,7% per la fognatura). Situazione presente soprattutto in Sicilia.

Figura 4 - Percentuale di popolazione residente nei comuni in cui è presente il servizio di distribuzione di acqua potabile e il servizio di fognatura a gestione non comunale per ripartizione geografica al 31 dicembre 2007

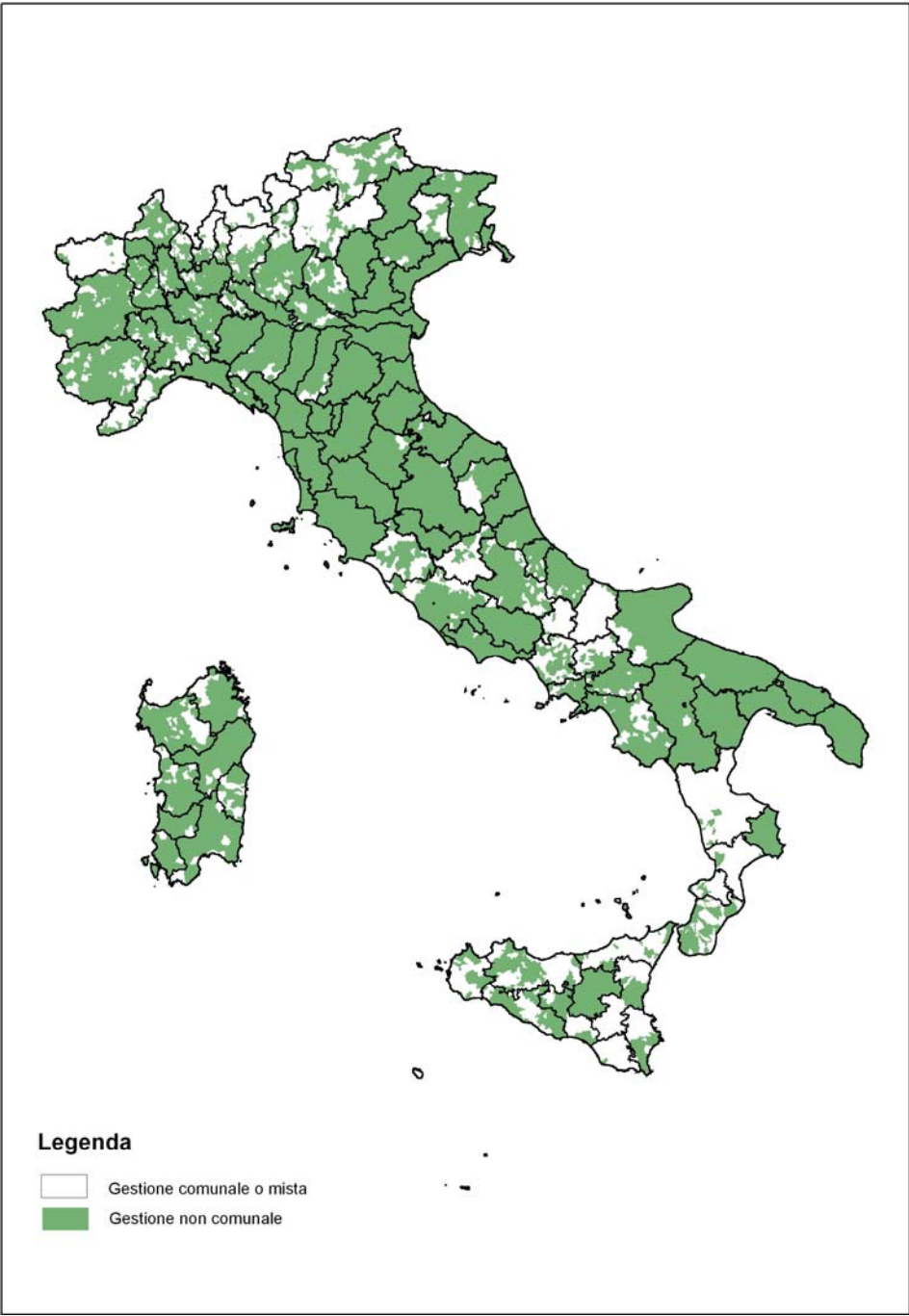


Fonte: Ricognizione enti gestori 2007

Il servizio di distribuzione di acqua potabile è ancora prevalentemente comunale anche in Valle d’Aosta, nel Molise e in Calabria. Per quanto riguarda il servizio di fognatura, in nove regioni (Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Puglia e Basilicata) è prevalente la gestione non comunale; mentre anche in questo caso in Valle d’Aosta e nel Molise esso è interamente a gestione comunale.

Le figure 5 e 6 rappresentano la popolazione residente nel 2007 per Ato, in base alla presenza del servizio di distribuzione di acqua potabile (Figura 5) e del servizio di fognatura (Figura 6), secondo la tipologia di gestione “non comunale” e “comunale o mista”.

Figura 5 - Popolazione residente per tipologia di gestione del servizio di distribuzione di acqua potabile al 31 dicembre 2007



Fonte: Enti gestori dei servizi idrici 2007

Figura 6 - Popolazione residente per tipologia di gestione del servizio di fognatura al 31 dicembre 2007



Fonte: Enti gestori dei servizi idrici 2007

L'evoluzione del servizio dal 1999 al 2007

Dal 1999 la numerosità, la natura giuridica e le caratteristiche strutturali degli enti gestori hanno subito un notevole cambiamento, in seguito all'applicazione della legge 36/94, volta a superare la frammentazione gestionale.

Dal 1999 al 2007, la popolazione residente in comuni con servizio di distribuzione di acqua potabile a prevalente gestione specializzata è aumentata infatti di oltre 23 punti percentuali, passando dal 61,9% all'85,7%. Nello stesso periodo, conseguentemente, è diminuita la quota di popolazione gestita direttamente dai Comuni, passando dal 38,1% nel 1999, al 21,8% nel 2005, al 14,3% nel 2007.

Per il servizio di fognatura la percentuale di popolazione residente in comuni con servizio effettuato da gestori specializzati passa dal 35,7% del 1999 al 76,4% del 2007.

Analizzando i dati per ripartizione geografica si può notare che, mentre nel 1999, era l'Italia nord-orientale ad avere la percentuale più alta di popolazione con servizio di distribuzione garantito da forme di gestione non comunale (70,3%), nel 2007 è l'Italia centrale ad avere la quota più elevata (95,3%).

Per il servizio di fognatura sono le Isole a far registrare un notevole cambiamento nella tipologia di gestione: si passa dall'86,7% di popolazione gestita direttamente dai comuni nel 1999 al 54,7% nel 2007.

Nel prospetto 1 sono riportate le quote di popolazione, sul totale della popolazione residente nella ripartizione, in cui è presente il servizio di distribuzione di acqua potabile e di fognatura per tipologia di gestione e per gli anni 1999, 2005 e 2007.

Prospetto 1 - Popolazione residente per tipologia di gestione del servizio di distribuzione di acqua potabile e di fognatura e ripartizione geografica- Anni 1999-2005-2007

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Servizio di distribuzione dell'acqua potabile						Servizio di fognatura					
	gestione non comunale			gestione comunale o mista			gestione non comunale			gestione comunale o mista		
	1999	2005	2007	1999	2005	2007	1999	2005	2007	1999	2005	2007
Italia nord-occidentale	62,2	79,7	88,8	37,8	20,3	11,2	29,6	64,7	77,4	70,4	35,3	22,6
Italia nord-orientale	70,3	86,4	91,0	29,7	13,6	9,0	45,8	82,5	90,5	54,2	17,5	9,5
Italia centrale	68,6	86,8	95,3	31,4	13,2	4,7	53,2	84,5	94,1	46,8	15,5	5,9
Italia meridionale	58,5	74,0	79,7	41,5	26,0	20,3	31,4	58,7	64,3	68,6	41,3	35,7
Italia insulare	44,3	55,3	65,4	55,7	44,7	34,6	13,3	32,3	45,3	86,7	67,7	54,7
Italia	61,9	78,2	85,7	38,1	21,8	14,3	35,7	66,8	76,4	64,3	33,2	23,6

Fonte: Enti gestori dei servizi idrici

Glossario

Autorità d'ambito- L'Autorità di ambito territoriale ottimale è il soggetto istituzionale a cui la riforma dei servizi idrici assegna il compito di svolgere tutte le attività precedenti e successive all'affidamento del Sii (organizzazione strutturale e amministrativa delle Autorità d'ambito, ricognizione degli impianti, definizione del Piano di Ambito e della Convenzione di affidamento della gestione, affidamento e controllo della gestione, revisione triennale della tariffa, ecc.). L'insediamento delle Autorità d'ambito per ciascun Ato avviene con specifiche leggi regionali.

Affidamento del Sii - E' la procedura con cui l'Autorità d'ambito assegna ad un ente prescelto, detto affidatario, la gestione del Sii. L'affidamento avviene principalmente attraverso: a) gara a società privata; b) affidamento diretto con procedura ad evidenza pubblica, utilizzata soprattutto per società miste, come S.p.A. a prevalente capitale pubblico locale; c) affidamento "*in house*" a società a capitale interamente pubblico.

Ato - L'Ambito territoriale ottimale è una delimitazione del territorio nazionale definita dalle autorità regionali e costituita allo scopo di organizzare la gestione unitaria dei servizi idrici di competenza delle Regioni (l. 36/1994). I confini degli Ato sono individuati principalmente in base ai seguenti criteri:

- a) rispetto dell'unità del bacino idrografico, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;
- b) superamento della frammentazione delle gestioni;
- c) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- d) creazione di un sistema tariffario che garantisca la copertura integrale dei costi di esercizio e di investimento per i servizi idrici integrati.

Ente gestore del Sii - E' il soggetto giuridico che ha la responsabilità complessiva di un impianto idrico (acquedotto, rete di distribuzione dell'acqua potabile, rete fognaria, impianto di depurazione delle acque reflue) in quanto ne ha ricevuto l'affidamento dall'Autorità d'ambito, e per questo si dice gestore affidatario.

Piano d'ambito - Il Piano d'ambito è il documento di pianificazione generale e strategico della gestione del Sii, predisposto e/o aggiornato dall'Autorità d'ambito. Costituisce il punto di riferimento della gestione del Sii in ciascun ambito territoriale ottimale.

Sii - Il Servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di prelievo, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue (legge 36/1994, art.4, c. 1, lettera f).