

# **Relazione al Parlamento**

## **sullo stato dei servizi idrici**

anno 1996

(ai sensi dell'art. 22 della legge 5 gennaio 1994, n. 36)

### **1. - Premessa**

Questo Comitato, in forza dell'art. 22, comma 3, lettera g, della legge 5.1.1994 n.36, è tenuto a predisporre ogni anno una relazione sullo stato dei servizi idrici e di presentarla al Parlamento.

Dopo il suo insediamento, avvenuto il 21.12.1994, il Comitato ha fatto pervenire ai Presidenti delle Camere due comunicazioni (all. 1 e 2) con numerosi allegati, datate rispettivamente aprile e dicembre 1995, con le quali venivano fornite le prime sommarie informazioni sulla materia, sui problemi organizzativi, sullo stato degli adempimenti per l'attuazione della legge n. 36 citata e sui problemi di prospettiva.

Nonostante il gran numero di problemi irrisolti, si è ora in grado di presentare un quadro notevolmente arricchito, ancorché non completo, della situazione, basato sull'elaborazione di indagini statistiche e dati, acquisiti anche in via diretta presso i Comuni.

La prima parte (paragrafo 2) della presente relazione sarà quindi dedicata a delineare la condizione dei servizi idrici in Italia che non può non definirsi deplorabile, tenuto anche conto della distanza che ne separa i livelli di efficienza da quelli degli altri servizi (gas, energia elettrica, telecomunicazioni).

Il divario tra nord e sud è pesante. Il confronto con gli altri Paesi europei ci relega agli ultimi posti. Non esiste un'industria dell'acqua poiché il 50% della popolazione è "servita" con gestioni dirette dei comuni, il 5% da imprese, il 45% da aziende municipalizzate o consortili che - pur con un buon livello di servizio - per loro natura sono "legate" a territori definiti.

L'industrializzazione del settore è l'obiettivo fondamentale della legge n. 36 che mira a capovolgere le cause dell'attuale situazione (frammentazione territoriale e del ciclo, gestione diretta da parte dei comuni), ponendo a base della nuova organizzazione ambiti territoriali sufficientemente vasti, una gestione imprenditoriale che riguardi unitariamente acquedotto, fognatura e depurazione, una tariffa che remunererà la gestione ed il capitale investito.

La complessità del tema coinvolge necessariamente l'intero sistema istituzionale italiano, dal Governo ai Ministeri dei lavori pubblici e dell'ambiente, alle Regioni, alle Provincie ed agli oltre 8.000 Comuni italiani che devono associarsi negli ambiti per gestire - a quel livello - le loro funzioni.

A questa complessità istituzionale si aggiunge la innumerevole varietà di situazioni dovute sia a condizioni idrogeologiche che a livello di servizio. In numerose città del Centro-Nord la situazione

regge il confronto europeo; diversa è la condizione dei centri minori. In molti centri del meridione il servizio non viene svolto quotidianamente.

Anche in questo settore esistono due Italie.

La seconda parte (paragrafi 3 e 4) avrà ad oggetto lo stato degli adempimenti a livello centrale e a livello regionale e ci si potrà rendere conto che, pur con un quadro nel complesso deficitario, la situazione generale assume connotazioni non del tutto negative.

La terza parte (paragrafo 5) riguarderà specificamente l'attività svolta dal Comitato di vigilanza e quella in corso: la prima è essenzialmente costituita dalla formulazione del metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato e dall'azione di confronto costante con le Regioni, la seconda dal mettere a punto i piani, i programmi e i sistemi di controllo quali indispensabili strumenti integrativi e complementari del metodo tariffario. Non saranno, peraltro trascurati i temi organizzativi poiché nulla è stato finora fatto per dotare il Comitato delle strutture previste dalla legge n.36, temi già delineati nelle precedenti comunicazioni.

La quarta parte (paragrafo 6) conterrà alcune proposte di integrazione procedurale alla legge n. 36, il cui impianto ed il cui ruolo essenziale per la realizzazione del mercato dell'acqua in Italia deve invece essere per intero confermato.

Le attività del Comitato sono ordinate dalla legge alla tutela dell'interesse degli utenti. L'attenzione a questo obiettivo ha costituito preoccupazione costante del Comitato in ogni singola fase della sua attività ed è destinata ad assumere crescente importanza con l'aumento dell'attività di vigilanza sulle gestioni idriche previsto nel futuro.

## **2. - Lo stato dei servizi idrici**

### **2.1 Acquedotto**

La gestione dei servizi idrici in Italia è estremamente polverizzata. L'indagine più approfondita finora condotta sulla situazione gestionale dell'acqua ai fini civili è quella dell'Istat, che rimonta al 1987.

Complessivamente furono censite 5.500 gestioni del servizio di approvvigionamento idrico potabile, 7.000 per il collettamento fognario e oltre 11.000 per la depurazione.

La presenza di circa 23.500 gestioni per una popolazione servita di poco oltre 51 milioni appare abnorme.

Se poi si esamina il quadro generale degli operatori del settore, attesa anche la pluralità di categorie di operatori del settore (aziende municipalizzate o speciali, aziende consortili, enti pubblici statali e regionali, comuni, società private) il giudizio è ancora meno confortante.

La distribuzione dei gestori ed il loro peso sul mercato dell'acqua sono rappresentati dal grafico appresso riportato, dal quale si desume che non c'è rapporto tra numero di acquedotti gestiti e volume di acqua fornita.

Infatti se i comuni gestiscono circa l'83% degli acquedotti funzionanti in Italia, distribuiscono però soltanto il 34,5% dell'acqua.

Le aziende municipalizzate hanno l'1% degli acquedotti, ma operano su volumi pari al 24% del totale e tale fatto sta a dimostrare che i comuni serviti sono molto popolosi e concentrati.

I consorzi e gli enti pubblici conducono rispettivamente il 9,4% ed il 4% degli schemi idrici, ma forniscono acqua per il 18,5% ed il 17,7%, mentre i privati coprono una porzione modesta del mercato (1,4% di acquedotti, 4,5% di acqua).

Da una indagine condotta da questo Comitato presso FEDERGASACQUA, ANFIDA, ANIDA e IRSI risulta che al 31 dicembre 1995 la presenza di privati nella gestione dei servizi idrici era limitata a 63 soggetti, mentre le aziende municipalizzate o consortili operanti nel settore erano di 131 unità.

L'analisi della ripartizione territoriale dei gestori mostra che nel Mezzogiorno si concentrano gli enti pubblici, che operano su circa il 34% dei comuni.

Molto diffusa territorialmente è la gestione in economia dei servizi idrici da parte dei Comuni, mentre le aziende municipalizzate sono localizzate essenzialmente nel Centro-Nord del paese.

L'estrema polverizzazione degli operatori in Italia è dimostrata anche dall'esiguità di acqua mediamente distribuita da ciascun gestore, come dimostra la tabella n. 1:

**Tabella 1 - Acqua distribuita dagli enti gestori di acquedotti**

<b>Tipologia media degli enti</b>	<b>Volume medio di acqua distribuita in metri cubi</b>
Comuni	605.000
Municipalizzate	24.761.000
Consorzi	2.155.000
Enti pubblici	35.448.000



Italia Nord - Occid.	11.965	13.028.433	1.918	937.136	904	339.723	14.817	14.305.292
Italia Nord - Orient.	11.131	8.073.549	1.311	420.708	1.021	287.386	13.463	8.781.643
Italia Centrale	5.667	6.968.037	2.555	1.890.888	1.283	710.228	9.505	9.569.153
Italia Meridionale	2.149	2.769.349	2.377	3.160.332	3.271	6.555.359	7.797	12.485.040
Italia Insulare	603	2.841.201	460	739.432	960	2.701.404	2.032	6.282.037
<b>Totale Italia</b>	<b>31.515</b>	<b>33.680.569</b>	<b>8.621</b>	<b>7.148.496</b>	<b>7.439</b>	<b>10.594.100</b>	<b>47.614</b>	<b>51.423.165</b>
<b>Senza Acquedotto</b>								
Italia Nord - Occid.	2.619	333.030	141	40.608	220	22.177	2.980	395.815
Italia Nord - Orient.	1.499	321.039	126	14.974	276	23.022	1.901	359.035
Italia Centrale	668	106.239	240	30.714	315	63.338	1.223	200.291
Italia Meridionale	129	26.013	125	28.789	766	129.078	1.020	183.880
Italia Insulare	72	9.570	41	9.425	354	58.266	467	77.261
<b>Totale Italia</b>	<b>4.987</b>	<b>795.891</b>	<b>673</b>	<b>124.510</b>	<b>1.931</b>	<b>295.881</b>	<b>7.591</b>	<b>1.216.282</b>

Fonte: Istat 1991

La deficienza di approvvigionamento idrico della popolazione è messa in luce dalla successiva tabella n. 4, sempre desunta dall'indagine Istat 1987:

**Tabella 4 - Livello di approvvigionamento idrico della popolazione**

<b>Regione</b>	<b>Popolazione totale</b>	<b>Popolazione soddisfatta</b>	<b>(%)</b>
Piemonte	4.186.000	3.739.000	89
Valle d'Aosta	108.000	90.000	83
Lombardia	8.666.000	8.073.000	93
Trentino Alto Adige	781.000	668.000	86
Veneto	3.809.000	3.342.000	90
Friuli Venezia Giulia	1.183.000	1.097.000	93
Liguria	1.740.000	1.459.000	84
Emilia Romagna	3.467.000	3.287.000	95
Toscana	3.249.000	2.266.000	70
Umbria	651.000	423.000	64
Marche	1.153.000	835.000	72
Lazio	4.706.000	3.556.000	75
Abruzzo	1.058.000	306.000	29
Molise	290.000	33.000	11
Campania	5.125.000	899.000	18
Puglia	3.765.000	1.143.000	30
Basilicata	543.000	193.000	36
Calabria	1.889.000	216.000	11
Sicilia	4.808.000	2.135.000	44
Sardegna	1.551.000	715.000	46
<b>Italia</b>	<b>52.638.000</b>	<b>34.474.000</b>	<b>65</b>

Il censimento dell'Istat del 1987 ha anche evidenziato le disastrose condizioni delle reti acquedottistiche. Le perdite rilevate sono indice di obsolescenza e scarsa manutenzione.

La tabella n. 5 fotografa con efficacia la situazione:

**Tabella 5 - Acqua addotta, immessa in rete, erogata e dispersioni per regione - Anno 1987**

Regione	Acqua (x 1000 mc.)			Dispersioni					
	Addotta	Immessa in rete	Erogata	Addotta meno immessa in rete	%	Immessa in rete meno erogata	%	Addotta meno erogata	%
Piemonte	586.672	558.118	468.609	28.554	4,80	89.509	16,00	118.063	20,10
Valle D'Aosta	24.119	18.372	16.238	5.747	23,80	2.134	11,60	7.881	32,60
Lombardia	1.336.594	1.263.236	1.088.563	73.358	5,40	174.673	13,80	248.031	18,50
Trentino A.A.	237.117	178.474	153.792	58.643	24,70	24.682	13,80	83.325	35,10
Bolzano	84.812	73.667	64.638	11.145	13,10	9.029	12,20	20.174	23,70
Trento	152.305	104.807	89.154	47.498	31,10	15.653	14,90	63.151	14,90
Veneto	587.867	537.874	414.442	49.993	8,50	123.432	22,90	173.425	29,50
Friuli V.G.	192.814	178.703	140.181	14.111	7,30	38.552	21,50	52.663	27,30
Liguria	319.878	297.100	241.772	22.778	7,10	55.328	18,60	78.106	24,40
Emilia R.	435.483	413.089	330.834	22.394	5,10	82.255	19,90	104.649	24,00
Toscana	460.661	417.703	320.970	42.958	9,30	96.733	23,10	139.691	30,30
Umbria	95.632	86.675	67.863	8.957	9,30	18.812	21,70	27.769	29,00
Marche	179.938	153.887	125.945	26.501	14,40	27.942	18,10	53.993	30,00
Lazio	881.111	855.525	615.013	25.586	29,90	240.512	28,10	266.098	30,20
Abruzzo	215.698	202.741	142.623	12.957	6,00	60.118	29,60	73.075	33,80
Molise	51.160	46.727	29.814	4.433	8,60	16.913	36,20	21.346	41,70
Campania	628.465	610.853	484.141	17.612	2,80	126.712	20,70	144.324	22,90
Puglia	474.225	406.327	313.654	67.928	14,30	92.673	22,80	160.601	33,80
Basilicata	94.496	80.812	63.759	13.684	14,40	17.053	21,10	30.737	32,50
Calabria	340.164	305.512	239.398	34.652	10,10	66.114	21,60	100.766	29,60
Sicilia	544.471	525.704	381.086	18.767	3,40	144.618	27,50	163.385	30,00
Sardegna	254.212	194.842	157.968	59.370	23,30	36.874	18,90	96.244	37,80
<b>Italia</b>	<b>7.940.807</b>	<b>7.332.274</b>	<b>5.796.665</b>	<b>608.533</b>	<b>7,60</b>	<b>1.535.609</b>	<b>20,90</b>	<b>2.144.142</b>	<b>27,00</b>

Fonte: Istat 1991

E' interessante confrontare i dati rilevati nel 1987 con quelli del 1975, riportati nelle seguenti tabelle:

**Tabella 6 - Comparazione acqua addotta, immessa in rete ed erogata - anni 1975 e 1987**

Regione	1975			1987		
	Acqua addotta	Acqua immessa in rete	Acqua erogata	Acqua addotta	Acqua immessa in rete	Acqua erogata
Piemonte	484.160	470.356	413.425	586.672	558.118	468.609
Valle D'Aosta	20.319	16.434	14.978	24.119	18.372	16.238
Lombardia	1.109.008	1.105.025	991.234	1.336.594	1.263.236	1.088.563
Trentino A.A.	232.254	195.056	162.810	237.117	178.474	153.792
Veneto	440.037	426.299	355.872	587.867	537.874	414.442
Friuli V.G.	172.772	171.030	149.903	192.814	178.703	140.181
Liguria	292.460	282.269	232.818	319.878	297.100	241.772

Emilia R.	345.642	343.649	292.196	435.483	413.089	330.834
Toscana	354.154	338.839	273.040	460.661	417.703	320.970
Umbria	60.003	58.568	47.218	95.632	86.675	67.863
Marche	126.586	120.783	98.547	179.938	153.887	125.945
Lazio	752.266	739.186	599.921	881.111	855.525	615.013
Abruzzo	150.217	129.272	118.918	215.698	202.741	142.623
Molise	36.673	31.471	25.296	51.160	46.727	29.814
Campania	414.789	412.848	368.799	628.465	610.853	484.141
Puglia	202.448	202.087	193.059	474.255	406.327	313.654
Basilicata	39.059	38.769	36.267	94.496	80.812	63.759
Calabria	162.595	156.601	138.246	340.164	305.512	239.398
Sicilia	335.999	324.209	245.190	544.471	525.704	381.086
Sardegna	111.540	97.646	84.167	254.212	194.842	157.968
<b>Italia</b>	<b>5.842.981</b>	<b>5.660.397</b>	<b>4.841.904</b>	<b>7.940.807</b>	<b>7.332.274</b>	<b>5.796.665</b>

Fonte: Istat 1991

L'aumento di acqua erogata dagli acquedotti nel 1987 rispetto a quella fornita nel 1975 è di circa un miliardo di metri cubi, pari al 19,7%. Nel Mezzogiorno l'aumento ha toccato quasi il 50%, come si evince dalla tabella seguente:

**Tabella 7 - Variazione acqua erogata - anni 1975 e 1987**

	Acqua erogata (milioni di mc.)		
<b>Italia</b>	1975	1987	Variazione in %
Nord	2.613	2.854	+ 9,2
Centro	1.019	1.130	+ 10,9
Sud e isole	1.210	1.813	+ 49,8
<b>Totale Italia</b>	<b>4.842</b>	<b>5.797</b>	<b>+ 19,7</b>

Dalla lettura e dal confronto delle tabelle 4 e 5 si evince che nelle Regioni dell'obiettivo 1 del Quadro comunitario di sostegno non solo è più bassa la percentuale di popolazione soddisfatta del servizio idrico, ma è anche più elevata la percentuale di perdita delle reti.

Il divario è messo anche in evidenza dalla dotazione pro-capite di acqua erogata per uso domestico tra Centro Nord (225 l/abitanti giorno) e Mezzogiorno (193 l/abitanti giorno).

Forti investimenti nei servizi acquedottistici si sono avuti nel Sud con l'attuazione della legge 1 marzo 1986 n. 64, in base alla quale sono stati stanziati per l'azione organica 4.2 lire 3.332 miliardi.

Tale ingente spesa ad oggi è stata quasi tutta erogata ed ha consentito la realizzazione e l'ammodernamento di importanti schemi idrici con derivazione di acqua da invasi.

Ma molte grandi opere idriche, strategiche ai fini della soluzione del problema del miglioramento del servizio potabile ed igienico, non sono state completate o sono parzialmente funzionanti; per tali ragioni il Ministero dei lavori pubblici ha predisposto, nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno, il programma operativo pluriregionale avente ad oggetto "ampliamento ed adeguamento della disponibilità e dei sistemi di adduzione e distribuzione delle risorse idriche nelle regioni dell'obiettivo 1" con una dotazione finanziaria di 2.008.250 di e.c.u..

Tale programma stenta a decollare sia per mancanza di una forte direzione a livello centrale sia per uno scarso coinvolgimento delle strutture tecniche regionali.

Ad oggi non risulta appaltata alcuna opera, anche a causa delle nuove procedure di progettazione ed appalto introdotte dalla legge 11.02.1994 n.109, modificata dalla legge 2.06.1995 n. 216 e dei mancati adempimenti regolamentari.

Dal censimento effettuato dal Dipartimento dei Servizi tecnici nazionali risulta che nel Sud non sono ultimati 35 invasi per una capacità di 1.539 milioni di metri cubi, di cui una consistente aliquota è riservata all'incremento delle disponibilità idrico-potabili.

Occorre un forte impegno degli organi statali e regionali per portare avanti il programma operativo, di cui si è fatto cenno, nell'arco temporale fissato dalla Unione Europea e cioè entro il 1999, il che appare un traguardo impossibile da raggiungere in base allo stato attuale di avanzamento delle progettazioni, alcune delle quali appena programmate, come quelle relative all'attuazione del sottoprogramma 2, il cui obiettivo - si legge nel documento preparato dal Ministero dei lavori pubblici - è il supporto alla "razionalizzazione delle forme di gestione prevalenti nel settore, anche prevedendo l'applicazione di sistemi di cofinanziamento degli investimenti con capitali privati e degli altri soggetti imprenditoriali da coinvolgere nella gestione del sistema idrico integrato".

L'obiettivo dell'intero programma si sostanzia nell'aumento della dotazione idrica pro-capite di 66 l/abitante-giorno, anche con l'auspicato intervento del capitale privato.