

OSSERVATORIO NAZIONALE SULLE TARIFFE E SERVIZI

FEDERCONSUMATORI NAZIONALE

con la collaborazione dell' **ARPA E.R.**

V^A INDAGINE NAZIONALE SERVIZIO IDRICO

PER 2 TIPOLOGIE DI CONSUMO (USO DOMESTICO)

2001-2004

- **PREMESSA**
- **STATO di ATTUAZIONE della LEGGE GALLI**
- **TIPOLOGIA di GESTIONE**
- **L'ATO**
- **FASCE di CONSUMO e TARIFFE**
- **QUOTA FISSA e MINIMO IMPEGNATO**
- **TARIFFE per FOGNATURA e DEPURAZIONE**
- **LA SPESA ANNUA delle FAMIGLIE e COMPARAZIONE delle TARIFFE (2001-2002-2003-2004)**
- **PERCENTUALI COSTI / RICAVI**
- **PERDITE in RETE**
- **BOLLETTAZIONE e LETTURE**
- **MORA e INTERESSI**
- **CARTA del SERVIZIO IDRICO**
- **CONSIDERAZIONI e PROPOSTE della FEDERCONSUMATORI**

A cura dell' ARPA EMILIA ROMAGNA:

- **APPROVVIGIONAMENTO IDRICO**

- **PARAMETRI di QUALITA'**

PREMESSA

L'OSSERVATORIO NAZIONALE SULLE TARIFFE E I SERVIZI, promosso dall'Associazione Federconsumatori di Modena, ha realizzato dal 1996 ad oggi diverse elaborazioni nazionali, regionali, provinciali, con indagini sulle tariffe e servizi dell'acqua, del gas, dei rifiuti, sulle utenze elettriche, sulle assicurazioni (R.C.Auto), oltre che indagini comparate sul costo dei vari servizi in riferimento all'inflazione.

La presente indagine sullo stato di gestione della risorsa idrica è stata effettuata sull'elaborazione dei dati rilevati tra giugno 2003 e marzo 2004, in contemporanea con una pari indagine a livello regionale e provinciale, che sono state già pubblicate.

L'indagine, quest'anno, si presenta più completa ed articolata **perché indirettamente coinvolge molti altri Comuni, oltre che i capoluoghi di provincia**, dal momento che le Aziende interessate gestiscono il servizio idrico con tariffe e modalità alquanto omogenee in parecchie realtà locali.

L'indagine si arricchisce anche di un'analisi sui parametri di qualità dell'acqua, commentata dall'ARPA E.R. nell'ambito di una specifica collaborazione con l'Osservatorio Federconsumatori concordata con una convenzione nazionale.

STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE GALLI (36/94)

Fra i principali obiettivi della legge Galli ci sono:

- l'unificazione della gestione dei servizi dell'intero ciclo dell'acqua (acquedotto, fognatura e depurazione), cioè il **servizio idrico integrato (SII)**;
- il raggiungimento di dimensioni gestionali ampie ed idonee all'industrializzazione, con la costituzione di "ambiti territoriali ottimali" (**ATO**) ed agenzie di ambito, nelle quali si dovrà giungere ad avere un solo gestore, una sola tariffa, omogeneità di servizio (l'ATO mira a superare proprio la frammentarietà gestionale attraverso l'integrazione territoriale, cioè la definizione dei bacini di utenza minimi, e l'integrazione delle diverse attività del ciclo idrico);
- sistema tariffario capace di equilibrare i costi di gestione ed assicurare i necessari investimenti per il servizio, senza il ricorso a sovvenzioni pubbliche.

Per la realizzazione di questi obiettivi, a livello centrale è stato istituito il Comitato Nazionale di Vigilanza Idrica.

Tale Comitato ha il compito, infatti, di vigilare su: affidamento della gestione e legittimità dell'affidamento; Piani d'Ambito; determinazione e adeguamento della tariffa.

Rientra nei suoi compiti anche la proposta di eventuali modifiche al Metodo normalizzato. Si preoccupa, inoltre, di svolgere attività di informazione e diffusione delle "migliori esperienze" per sviluppare la competizione per comparazione, ed infine di favorire una "cultura dell'acqua" che possa portare ad un corretto utilizzo delle risorse idriche inducendo tutti a tutelare il bene "acqua" ed evitare di essere "spreconi".

A livello decentrato debbono operare, secondo le loro competenze, le Regioni, le Province, i Comuni e l'ATO.

Per capire meglio la situazione attuale, conviene ricordare in via preliminare il punto di partenza, le ragioni e le fasi della riforma.

Il punto di partenza è dato dall'estesa frammentazione del settore (con l'eccezione del gigantesco Acquedotto Pugliese e di pochi altri grandi gestori). All'epoca dell'introduzione della legge 36/94, si stimavano in oltre **8.000** gli operatori, comprensivi di quelli che si occupavano dell'intero ciclo dell'acqua e di quelli che si occupavano di una sola fase, al limite gestendo un unico impianto di trattamento. Ancora nel 1999, nonostante la spontanea tendenza alla concentrazione, l'ISTAT ne ha censiti 7.822, tra cui risultavano dominanti (82,6%) i comuni che gestivano in economia in servizio e che spesso affidavano in appalto a privati la manutenzione e la conduzione tecnica degli impianti, mentre risultava pari a solo il 6,7% l'incidenza delle gestioni consortili.

E' proprio per superare la frammentazione, in modo da sfruttare le economie di scopo e di scala, che la legge 36/94 ha imposto il *servizio idrico integrato* (ossia l'integrazione funzionale di tutto il ciclo dell'acqua - distribuzione, raccolta e depurazione delle acque reflue) e l'azione su area vasta, il cosiddetto Ambito Territoriale Ottimale (ATO), con tariffe di monopolio fissate dall'Autorità di ambito (AATO) seguendo un metodo tariffario elaborato a livello nazionale dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Le fasi della riforma sono note:

configurazione degli ATO da parte delle regioni, insediamento delle rispettive autorità nominate dalle assemblee delle province e dei comuni interessati riuniti in convenzione o consorzio, svolgimento delle "ricognizioni" sullo stato dei servizi, approvazione di un piano di ambito con l'indicazione degli interventi e del modello gestionale, scelta della modalità di affidamento della gestione, scelta del gestore.

Ed ecco i risultati al 31 dicembre 2004

Su **91 ATO** previsti, **87** hanno già avuto l'insediamento dell'Autorità, **81** hanno realizzato la ricognizione dello stato delle reti e degli impianti, **68** hanno approvato il Piano d'Ambito e **42**, che rappresentano il 58% della popolazione, hanno già realizzato l'affidamento del servizio idrico integrato. Di questi 42 affidamenti, 26 contemplano una società mista, 14 una società interamente pubblica e 2 soltanto, Frosinone e ed Enna, sono passati attraverso la gara per la concessione del servizio.

Un quadro insoddisfacente in assoluto a dieci anni dalla promulgazione della legge. Ma positivo se si considera l'evoluzione dei fatti e si ricorda che nel 2000 erano solo 2 gli ATO con il gestore unico.

L'avanzamento è poi proseguito nel tempo in modo abbastanza continuo.

Stato di attuazione della L.36/94: evoluzione 2001-2004. Insediamento, ricognizioni, piani di Ambito e affidamenti

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
ATO insediati	48	53%	74	81%	84	92%	87	96%	87	96%
Ricognizioni completate	25	27%	54	59%	66	73%	81	89%	81	89%
Piani approvati	7	8%	18	20%	47	52%	61	67%	68	75%
Affidamenti effettuati	2	2%	10	11%	25	27%	38	42%	42	46%

Quadro di sintesi dello stato di avanzamento per Regione (2004)

Regione	ATO		Ricognizione		Piano		Forma di gestione prescelta			Affidamenti	
	Previsti	Insedciati	Non avviata	In corso	Terminata	Redatto	Approvato	Concessione	Affidamento diretto	Non definitiva	effettuati
Piemonte	6	5	0	0	6	0	4	0	3	3	4
Valle d'Aosta	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Lombardia	12	12	1	0	11	3	3	0	4	8	4
Trentino Alto Adige	NL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	8	8	0	0	8	2	6	0	5	3	2
Friuli Venezia Giulia	4	1	4	0	0	0	0	0	0	4	0
Liguria	4	4	0	0	4	1	4	0	1	3	1
Emilia Romagna	9	9	2	1	6	1	5	1	2	6	1*
Toscana	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	6
Umbria	3	3	0	0	3	0	3	0	3	0	3
Marche	5	5	0	0	5	1	4	0	4	1	4
Lazio	5	5	0	0	5	1	5	1	4	0	4
Abruzzo	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	6
Molise	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0
Campania	4	4	0	0	4	0	4	0	2	2	2
Puglia	1	1	0	1**	0	0	1	0	1	0	1***
Basilicata	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1
Calabria	5	5	0	0	5	0	5	4	1	0	1
Sicilia	9	9	0	0	9	0	9	5	3	1	1
Sardegna	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	1
Italia	91	87	8	2	81	9	68	11	46	34	42
Nord	44	40	8	1	35	7	22	1	15	28	12
Centro	19	19	0	0	19	2	18	1	17	1	17
Sud	28	28	0	1	27	0	28	9	14	5	13

NL: Non Legiferato

* La legge regionale dell'Emilia Romagna consente un affidamento transitorio (come quello effettuato dall'ATO Rimini) diverso da quello previsto dalla L.36/94 per il servizio idrico integrato

** Nella Regione Puglia, che l'anno scorso risultava aver completato tale fase (svolta, a suo tempo, da Sogesid), l'attività di ricognizione è stata nuovamente intrapresa dall'ATO dopo il suo insediamento.

*** Nella Regione Puglia l'affidamento è stato adottato con D. Lgs 11 maggio 1999, n.141, del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale nella regione Puglia, che ha anche provveduto a trasformare l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in società per azioni (A.Q.P. S.p.A.).

Per quanto riguarda il Sud, i 13 affidamenti danno un'immagine troppo ottimistica della situazione, considerando che il solo Abruzzo conta per 6. E' vero tuttavia che ovunque, con l'eccezione di un ATO, il piano d'ambito è approvato e quindi si è pronti all'affidamento. E' un forte progresso che ha tre ragioni esplicative: l'emergenza idrica del 2002, che ha convinto tutti dell'insostenibilità dell'assetto organizzativo esistente; le regole del "Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1, 2000-2006", che condizionava l'erogazione degli ingenti fondi – 2.381 milioni di euro, impegnati per il 46,8 % a fine 2003 – al recepimento della legge 36/94, all'individuazione degli ATO e all'approvazione dei Piani di Ambito; l'aiuto fornito dalla Sogesid, società del Ministero dell'economia e delle finanze, che ha effettuato le ricognizioni e predisposto i Piani.

In conclusione, alla luce dei dati esposti è possibile affermare che siamo ormai in una fase irreversibile nell'applicazione della legge e che già si possono intravedere nel Paese i primi effetti della riforma sull'organizzazione dei servizi.

C'è anche la consolazione che finora il costo dell'Autorità di ambito non appare elevato: circa 0,73 euro per abitante all'anno, come media ponderata tra casi di ATO retti dalla meno costosa forma della convenzione tra province e comuni e casi di ATO retti dalla più costosa, in quanto più strutturata, forma consortile[1].

COMMENTO ALLA V^A INDAGINE CAMPIONE IN 56 CITTA'

TIPOLOGIA DI GESTIONE

Il ministro dell'Ambiente, Altero Matteoli, col decreto del 22 novembre 2001 in attuazione dell'articolo 20 della legge Galli, stabiliva con sette anni di ritardo le regole per la concessione a terzi del servizio idrico. La strada scelta dal ministro Matteoli è stata quella della gara. Tra le altre regolamentazioni erano stati definiti anche i criteri di aggiudicazione della gara: salvaguardia dell'ambiente, miglioramento del piano economico-finanziario, anticipazione del raggiungimento degli standard previsti dal Piano di Ambito, programma di riutilizzazione del personale delle gestioni preesistenti.

In questo nuovo contesto il mercato dell'acqua, dopo anni di stasi, comincia ad aprirsi, ma lo spazio è stretto e ad accaparrarselo potrebbero essere i grandi gruppi, spesso stranieri.

Per rendersi conto di tali problemi, conviene dapprima richiamare per sommi capi l'evoluzione della normativa.

Lo scenario precedente era caratterizzato dai problemi applicativi dell'art.35 della legge finanziaria 2002 e dalle controversie che ne derivavano con la Commissione delle Comunità Europee e tra Stato e Regioni.

Rispetto a tale quadro il D.Lgs. 269/2003 e la L. 350/2003 hanno introdotto significative novità:

- a) contemplando tre modalità di affidamento: gara per il servizio, società mista con socio privato scelto attraverso gara, affidamento a società pubblica con prevalente attività locale e soggetta a controllo analogo a quello esercitato su uffici interni (cosiddetto affidamento *in house*);
- b) sanando gli affidamenti diretti in capo a società quotate in borsa e quelli riconducibili alle nuove fattispecie di società mista e di affidamento *in house*;
- c) riducendo al 31/12/2006 la proroga concessa agli altri affidamenti diretti.

La nuova disciplina ha suscitato contrastanti commenti. Chi ha lodato l'abbandono della linea rigida della gara, che dimostrava di non essere recepita dalla maggioranza degli enti locali, e chi ha lamentato la resa nella battaglia per la modernizzazione del settore dei servizi pubblici.

Il Comitato di Vigilanza ha avuto modo di avvertire più volte, in particolare nella Relazione presentata al Parlamento nel luglio 2003, sulla diffusa paura della "cattura" del controllore da parte del controllato, come usano dire gli economisti: "una cattura realizzata anche solo attraverso la maggiore competenza tecnica e le maggiori informazioni del gestore rispetto all'Autorità di ambito, senza bisogno di pensare alla corruzione; ma non per questo meno gravida di conseguenze". Perciò la Relazione raccomandava tre linee di azione per il successo della riforma, impostata allora sulla gara come unica modalità di concessione del servizio: dialogare con le comunità locali; approntare strumenti di pianificazione e controllo efficienti e convincenti; individuare persone eticamente e

culturalmente adeguate al compito di regolatori. Le novità legislative dimostrano che l'avvertimento non era infondato.

Chi mantiene fede nell'efficacia della gara per selezionare il gestore più efficiente potrà consolarsi osservando che rimane comunque uno spazio non irrilevante di concorrenza, per due motivi: perché nella società mista il socio privato è pur sempre scelto mediante gara; e perché una delle nuove disposizioni obbliga i gestori che non abbiano avuto l'affidamento attraverso gara ad affidare a terzi, selezionati secondo le regole dell'appalto pubblico, tutti i lavori di qualche rilievo.

Ma la consolazione maggiore, che vale per tutti, è che forse sono così sanati i forti contrasti istituzionali che avevano caratterizzato il periodo tra novembre 2001 e settembre 2003 e che facevano temere che la riforma, che pure aveva fatto un buon cammino lungo le fasi preparatorie, non riuscisse a superare lo scoglio dei conflitti in tema di modalità di affidamento.

Rimangono tuttavia preoccupazioni in merito al recepimento da parte degli enti locali delle indicazioni governative, in particolare su due punti: le condizioni necessarie per l'affidamento *in house*; la configurazione e i criteri di aggiudicazione della gara nella società mista.

Alcuni ATO, specialmente al Nord hanno salvaguardato delle gestioni preesistenti che sono state mantenute in vita perché "rispondono a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità" (art. 9, comma 4, della legge 36/94) e perché già presentavano, come ad esempio in Emilia Romagna, una gestione del servizio idrico in modalità integrata, vale a dire, acqua, depurazione e fognatura.

In tema di tariffe, esse sono ora assoggettate alla disciplina transitoria dettata dal CIPE. Ma essendo una delle forme in cui può attuarsi la riforma, è legittimo ed opportuno che anche ad esse si applichi il Metodo normalizzato sulla base di una convenzione e di un piano *ex art.11 della L.36/94*, che precisi gli obblighi del gestore nell'arco temporale della salvaguardia. La nuova impostazione, se accolta dal CIPE, consentirebbe un significativo avanzamento della riforma introdotta dalla legge 36/94, a tutela del consumatore e a fini di efficienza.

Notiamo che il servizio idrico in **22** casi, sui **56** da noi campionati è gestito da S.p.A. a totale capitale pubblico locale; in **21** città ci sono S.p.A. a prevalente capitale pubblico locale; in una sola città (Ancona) c'è un' Azienda speciale, in altre tre (Benevento, Caserta e L'Aquila) ci sono S.p.A. a prevalente capitale privato, in due città (Nuoro e Teramo) rimane ancora la forma del Consorzio, in tre città (Campobasso, Cosenza, Milano) c'è ancora la gestione diretta del Comune, nella sola Crotona c'è l'affidamento in appalto e gestiscono mediante una Convenzione le tre città di Firenze, Imola, Lecco.

In 8 città si è verificato tra il 2002 e il 2003 un cambiamento di gestione con prevalente spostamento verso una SpA a totale o prevalente capitale pubblico locale.

Ai timori di una non pacifica applicazione delle norme, si aggiungono i timori generati dalla recente evoluzione del mercato.

Si tratta della crescita in atto da qualche tempo delle fusioni aziendali. Il processo di aggregazione è ovviamente in linea con la strategia implicita nella riforma, come del resto è evidenziato dai "premi", sotto forma di allungamento del periodo transitorio, che la nuova normativa prevede per i processi di allargamento territoriale dell'attività d'impresa. C'è tuttavia un problema nelle dinamiche in atto, legato al fatto che in alcuni casi si tratta di aziende pluriservizio che si uniscono in modo trasversale rispetto alla geografia degli ATO. Un esempio è il gruppo Hera che opera

nelle realtà di Bologna, Ravenna, Forlì-Cesena, Rimini, presto a Modena e forse nel prossimo futuro anche in altri territori regionali.

Il fenomeno non è contrario alla legge e in astratto può benissimo essere visto come una fase che anzi agevola la felice conclusione della riforma. Le aziende multiservizio sono infatti esplicitamente contemplate nella legge né si può negare la possibilità che alla fine il disegno si ricostituisca in termini compatibili con il disegno territoriale tracciato dagli ATO: o perché si forma una società che copre interamente più ATO, magari operando come holding che controlla più società operative, una per ciascun ATO; oppure perché la società che opera parzialmente sul territorio di più ATO viene salvaguardata in ciascun ATO dalla rispettiva Autorità e si articola al proprio interno, in termini di divisione operativa oltre che contabile, in modo da potere recepire distintamente gli impegni assunti e da assumere nei confronti di ciascuna Autorità per quanto riguarda investimenti, standard di servizio, tariffe e ogni altra clausola contrattuale.

Detto tutto ciò in astratto, non si può negare che il fenomeno desti in pratica qualche inquietudine[2]. Lo spirito della legge 36/94 induceva infatti a prevedere come esito tipico l'azienda monoservizio, eventualmente come società operativa di un'impresa più vasta e magari multinazionale, dedita interamente a gestire il servizio idrico integrato in una sola ATO e quindi controparte esclusiva della corrispondente Autorità di ambito. Rispetto a questa corrispondenza biunivoca tra soggetto operativo e soggetto politico, è evidente che le dinamiche intercomunali e interaziendali in corso non comportano solo evidenti complicazioni tecniche, che in ogni caso meritano molta attenzione perché potrebbero di per sé rappresentare ostacoli non lievi alla piena e positiva attuazione della riforma. Esse comportano anche e soprattutto il rischio del rifiuto da parte dei comuni coinvolti del disegno di aggregazione territoriale e di devoluzione dei poteri voluto dalla riforma. In effetti, se un comune ha trovato conveniente operare con altri comuni fuori dell'ATO, condividendo con loro e non con gli altri comuni dell'ATO le responsabilità di gestire o di controllare l'azienda comune e di trovare le regole di convivenza circa la divisione dei costi e dei benefici dell'attività aziendale, non è detto che accetti poi di aggregarsi con quei comuni dell'ATO inizialmente trascurati o rifiutati.

Torna allora per questa via a pesare sulla felice conclusione della riforma quello che è il peccato originale della legge 36/94. Trattasi dell'incoerenza tra il disegno geografico tracciato dal legislatore, che porta al superamento dei confini comunali e al passaggio di poteri da ciascun comune ad un'entità superiore, e la permanenza dei singoli comuni come attori del processo che insieme devono concorrere a formare l'assemblea di ambito in cui approvare il programma degli interventi e le tariffe, nominare l'Autorità, scegliere la forma di gestione.

La storia della legge 36/94, con la paralisi generatasi nei primi anni e il faticoso procedere negli anni più recenti, ha confermato che nessun ente si priva volentieri di un potere che presenta spesso rilevanti contenuti politici ed economici. Al contempo, l'avanzamento che pure c'è stato, anche se lento e tormentato, sta a testimoniare che il processo è attuabile.

Per questo si parla di inquietudini sul prosieguo della riforma e non di fallimenti della legge .

Bisogna con determinazione proseguire e soprattutto risolvere il problema nelle zone dove ancora manca in alcuni casi la gestione integrata da parte di un solo gestore o dove persiste ancora quella in economia diretta da parte del Comune.

ATO e i PIANI d'AMBITO

L' Ambito Territoriale Ottimale, previsto dalla legge Galli, è stato per lo più individuato sulla base dei confini geografici delle province e contrassegnato con numeri.

Ogni ambito ha individuato anche l' Agenzia che esercita tutte le funzioni spettanti ai Comuni relativamente all'organizzazione e all'espletamento della gestione dei servizi pubblici ad essa assegnati, ivi comprese l'adozione dei necessari regolamenti e la definizione dei rapporti con i gestori dei servizi anche per quanto attiene alla relativa instaurazione, modifica o cessazione. L'Agenzia non può svolgere attività di gestione dei servizi medesimi, ma esercita le seguenti funzioni:

- specificazione della domanda di servizio idrico integrato e di servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani;
- determinazione della tariffa di ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza per il servizio idrico integrato e per il servizio di gestione dei rifiuti urbani;
- predisposizione ed approvazione del programma degli interventi, del relativo piano finanziario e del connesso modello gestionale e organizzativo;
- scelta per ciascun servizio delle forme di gestione;
- espletamento delle procedure di affidamento dei servizi, previa valutazione del fatto che sia più vantaggioso nel caso di affidamento contestuale di più servizi, ed instaurazione dei relativi rapporti;
- controllo sul servizio reso dal gestore nel rispetto delle specifiche norme contenute nell'atto di affidamento;
- amministrazione dei beni strumentali ad essa affidati dagli Enti locali per l'esercizio dei servizi pubblici.

L'Agenzia nella predisposizione dei programmi assicura la consultazione delle organizzazioni economiche, sociali e sindacali maggiormente rappresentative nel territorio e per espletare le proprie funzioni ed attività si dota di una apposita struttura tecnico-operativa alle dipendenze del direttore. Può inoltre avvalersi di uffici e servizi degli enti locali associati messi eventualmente a disposizione tramite convenzione.

Dal nostro campione si evince che in 7 città (Bolzano, Caserta, Catania, Cosenza, Novara, Udine e Varese) al 2004 non c'è stato ancora alcun insediamento ATO, che a Genova il Piano d'Ambito era ancora in via di definizione, e che altre città hanno omissso la risposta al quesito specifico.

Come si prospetta allora il futuro nell'ambito della riforma? L'ovvia risposta, pensando all'obiettivo del legislatore, è che esso dovrebbe contemplare un servizio idrico di qualità, efficiente e rispettoso dell'ambiente. Ma è anche ovvio che questo risultato sarà raggiunto solo se si sarà in grado di sostenerne il costo non lieve.

Tale costo è ormai con buona approssimazione deducibile dai piani di ambito esaminati a livello statistico dal Comitato di Vigilanza[3]: sono 41 e coprono il 45% della popolazione nazionale. La durata media dei piani è di circa 26 anni e il costo complessivo pro capite è di € 891,18. L'investimento pro capite annuo ammonta quindi a € 34,85, di cui € 15,70 per acquedotto, € 11,75 per fognatura, € 6,88 per depurazione, € 0,52 per altri investimenti.

L'espansione di tali valori a livello nazionale porta ad una previsione di spesa nell'arco di 26 anni di oltre 51,06 miliardi di €, pari a 1,96 miliardi su base annua, di cui circa il 45% per acquedotti e circa il 55% per fognature e depuratori.

E' possibile risparmiare? Il forte arretrato di investimenti accumulato nell'ultimo ventennio, gli obiettivi di qualità del servizio giustamente perseguiti, i sempre più stringenti obblighi di tutela delle acque e dell'ambiente imposti dalle direttive comunitarie, tutto fa pensare che bisogna abituarsi all'idea che per un'intera generazione il Paese dovrà tornare al livello di spesa degli anni ottanta e quindi investire quasi 2 miliardi di euro all'anno: poco meno del triplo del livello corrente.

E' chiaro che una prospettiva del genere sarebbe irrealistica se si dovesse contare solo sulla finanza pubblica. Ma si sa che la riforma, senza escludere interventi pubblici, conta sulla tariffa come mezzo di finanziamento degli investimenti, oltre che della spesa corrente. Il problema diventa quindi l'impatto dei piani d'investimento sulla tariffa.

Il ruolo cruciale della tariffa nel consentire la fattibilità finanziaria dei Piani di ambito e al contempo nell'assicurarne la sostenibilità sociale impone la massima attenzione ai metodi di calcolo e di articolazione della tariffa stessa, se non altro per l'ovvio motivo che si è di fronte ad un monopolio naturale e che pertanto non è possibile affidarsi a meccanismi spontanei di mercato. La legge 36/94 ha quindi previsto una rigorosa regolazione pubblica della tariffa, imponendo l'elaborazione a livello centrale di un dettagliato metodo tariffario (il cosiddetto "**Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato**") che serva da guida alla determinazione della tariffa effettiva da parte di ciascuna Autorità di ambito. Il Metodo è stato emanato con D.M. 1.8.96 e ne è previsto l'aggiornamento almeno quinquennale su proposta del Comitato.

In forza di tale normativa, il Comitato, dopo un'ampia consultazione dei soggetti interessati e dopo prolungate analisi interne, ha inviato già nel maggio 2002 al Ministro competente la proposta di una profonda revisione del Metodo per evitare di trasferire oneri impropri sull'utente. Nel complesso, la revisione assicurerebbe un sistema più efficace di finanziamento degli investimenti e di tutela delle utenze più deboli.

La revisione proposta risponde ad esigenze che si sono manifestate durante l'applicazione del metodo in numerosi Piani di Ambito. Essa consentirebbe una più facile ed efficace applicazione del metodo, dando maggiore certezza sia agli ATO che ai gestori, nonché a tutti quei soggetti che dovranno partecipare alle gare per l'affidamento della gestione o per la scelta del socio privato. Sul piano sostanziale, quasi tutti gli aggiustamenti proposti si risolverebbero in una maggiore attenzione

Una volta insediatasi, l'ATO ha compiuto, in collaborazione con Comuni e Gestori, la ricognizione delle forme gestionali, delle opere di acquedotto, depurazione e fognatura. Il servizio di acquedotto comprende: le opere di captazione, le condotte di adduzione, le reti di distribuzione, i serbatoi di accumulo, gli impianti di potabilizzazione. La situazione emersa dalle ricognizioni ha consentito all'Agenzia di individuare il piano degli investimenti, che è la voce più determinante del PIANO d'AMBITO.

Il "*Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1- 2000-2006*", approvato dalla Commissione europea il 1° agosto 2000, può essere un importante stimolo e incentivo all'applicazione della riforma dei servizi. Lo specifico programma dedicato al ciclo integrato dell'acqua prevede, infatti, che nella prima fase (2000-2002) l'utilizzazione dei fondi fosse condizionata al recepimento della legge 36/94 e all'individuazione degli Ambiti Territoriali Ottimali, e nella seconda (2003-2006) siano finanziati i Piani di Ambito affidati ai soggetti gestori e approvati dalla costituita Autorità di Ambito.

I Piani d'Ambito, strumento fondamentale per l'organizzazione, l'attivazione e il governo del servizio idrico integrato, nella Regione Emilia Romagna sono stati approvati nel corso del 2004/2005.

Non essendo stato definito, però, dal legislatore un modello di Piano che consenta una facile lettura dei dati a livello nazionale, si pone il problema di un' omogeneità di impostazione dei Piani. Manca omogeneità anche per la durata dei Piani stessi.

FASCE DI CONSUMO e TARIFFE

Di fronte agli aumenti e valori diversi da un gestore all'altro, non intendiamo esprimere un giudizio di merito, sapendo che queste diversità trovano spiegazione nei diversi comportamenti nel dare applicazione alle miriadi di provvedimenti assunti dal CIPE, dai Governi, dalle amministrazioni comunali o S.p.A e per ultimo dagli ATO..

Diversi sono i fattori che hanno inciso ed incidono sulle tariffe: l'assetto idrogeologico, il numero di utenti serviti, i chilometri di rete, il volume di acqua distribuita ed eventualmente acquistata, la sua qualità e servizio, gli investimenti, le perdite nella rete, i costi di gestione e la tipologia di gestione. Rimane, comunque, l'esigenza di realizzare un rapporto ottimale tra costi e qualità del servizio erogato ai cittadini utenti.

Tenuto conto che i dati rilevati nella nostra precedente indagine nazionale (pubblicata nel 2001) presentavano una situazione ancora fortemente eterogenea, constatiamo che al 30/12/2004 le “fasce tariffarie di consumo” per ben 22 città vanno ancora oltre la quarta fascia (la cosiddetta 2^a eccedenza).

Per i *consumi essenziali* (1^o fascia agevolata), c'è un enorme divario tra città e città : si va da un minimo di 0 ÷ 9 mc annui di Padova alle punte massime di 0 ÷ 150 mc di Campobasso, di 0 ÷ 128 mc di Milano, 0 ÷ 108 mc di Benevento e la Spezia, di 0 ÷ 100 mc di Brescia, Cosenza, Crema, Firenze, L'Aquila, Monza, Novara, Torino e Piacenza.

Emerge la notevole variabilità tariffaria esistente: la tariffa più economica al mc nella prima fascia - tariffa agevolata - è registrata a **Milano** con 0,084 cent. di euro/mc, poi a Piacenza con 0,087 centesimi di euro/mc e a Venezia con 0,089 cent. di euro; la **più cara** risulta **Ferrara** 0,670 centesimi di euro, poi Ravenna con 0,587 cent.di euro, Forlì con 0,552 cent. di euro e Cesena con 0,510, rispetto ad una media nazionale di 0,310 centesimi di euro/mc.

Nella **seconda fascia –tariffa base-** si va da un minimo di 0,134 cent. di euro/mc registrati a **Milano**, seguita da Lecco con 0,163 cent. di euro, ad un massimo di 0,956 cent.di euro/mc a **Cesena** , con una media nazionale di 0,506 cent./mc., media al di sotto della quale si colloca Roma con 0,368 cent. di euro/mc.

Nella **terza fascia** Cesena riconferma la **tariffa più cara** con euro 1,731/mc, e a seguire c'è Bologna con 1,408 cent.di euro/mc, mentre la tariffa più economica si registra ancora a Milano con 0,232cent. di euro/mc, seguita da Crema con 0,263 e Lecco con 0,266 rispetto ad una media nazionale di 0,770cent.di euro/mc.

Per la quarta fascia e quinta fascia, che sono previste solo in alcune delle città da noi campionate, si registra rispettivamente una tariffa media nazionale di 1,008euro/mc. e 1,247cent.di euro/mc.

NOLO CONTATORE, ovvero QUOTA FISSA e MINIMO IMPEGNATO

Il nolo del contatore ha subito forti aumenti dal 2001 al 2004 e in qualche caso è stato ritoccato due volte nello stesso anno.

La media nazionale è passata da 6,471 euro/anno nel 2001 a 8,818_euro/anno nel 2002, a 11,122 euro/anno nel 2003, e 11, 277 nel 2004, costo a cui si deve aggiungere il 10% di IVA.

Gli aumenti più consistenti si sono registrati tra il 2002 e il 2003: ben un + **42,63%** nel 2002 (come media nazionale) e un + **51,72%** nel 2003.

A parte le città che hanno quasi raddoppiato tale costo, ci sono casi limite come Alessandria che nel 2003 ha registrato un 769,57% di aumento e Asti con il 688,85% di aumento.

Aumenti più gradualmente sono avvenuti in parecchie città, ma a Milano si è registrato addirittura un calo di -0,66% nel 2003 e dal 2001 al 2004 non è stato fatto alcun rincaro nelle città di Benevento, Gorizia, Palermo, Udine e Varese.

Per comprendere meglio tali difformità tariffarie tra un Comune e l'altro bisogna tener conto di un'altra voce, il minimo impegnato (forfettizzato e pagato anche se non consumato), e ricordare la delibera CIPE di n° 52/2001, pubblicata sulla G.U. del 18/07/2001, che prevedeva, tra varie altre importanti novità per le politiche tariffarie con decorrenza 01/07/2001, anche il superamento del minimo impegnato che, come Federconsumatori, già avevamo chiesto dal 2000, lamentando il blocco dello stesso previsto dalla delibera precedente n°62/2000. Recependo la nostra proposta, pur diluendola eccessivamente nei tempi, il CIPE nel 2001 ne prevedeva il superamento in un tempo di quattro anni con decorrenza 01/07/2001.

Tra i Comuni campionati solo Piacenza, Rovigo ed Udine presentano ancora il minimo impegnato, rispettivamente con 100, 48 e 39 mc. annui, rilevando un notevole cambiamento rispetto l'indagine precedente, nella quale oltre il 69% dei Comuni applicavano il minimo impegnato.

Tale manovra è collegata ad una nuova disciplina del nolo-contatore che cambia il nome e diventa quota fissa da applicare ad ogni singola unità di utenza e prevede :

per il primo anno la quota del minimo impegnato, lì dove c'è, viene ridotta per i residenti a 30 m³ annui, ma può essere mantenuta invariata per i non residenti;

per i restanti 3 anni è prevista la riduzione di 1/3 all'anno dell'eventuale minimo impegnato residuo.

Per la realizzazione di questa manovra il CIPE ha previsto (a fronte di un calo prevedibile di entrate causato dal superamento del minimo impegnato) una manovra compensativa delle entrate a carico della quota fissa e con ridimensionamento delle fasce tariffarie. E' possibile rivalutare la quota fissa fino ad un massimo di tre volte per coprire la mancanza di entrate derivante dalla riduzione del minimo impegnato e, ove ciò non bastasse, il proporzionale adeguamento della parte variabile delle tariffe (N.B. per tutti gli usi, non solo per quelli domestici).

Per quanto riguarda il meccanismo applicativo, tale manovra comporta l'estensione della quota fissa (ex nolo-contatore), eventualmente rivalutata, ad ogni singola unità abitativa (o unità di utenza finale), indipendentemente dall'esistenza del contatore contrattuale. Ciò implicherà pertanto, nei condomini dotati di un unico contatore contrattuale, la sostituzione della singola quota per il nolo-contatore con un numero di quote fisse pari al numero di utenze finali (in genere, ai sensi del provvedimento CIPE n°. 26/75, punti 9, 10, al numero di minimi impegnati ovvero al numero di appartamenti dichiarato in sede di stipula del contratto di somministrazione). Ovviamente, per

quanto concerne le singole unità abitative già servite dal contatore contrattuale individuale, si avrà semplicemente la sostituzione del nolo contatore con la nuova quota fissa (non si avrà quindi una variazione del numero di quote fisse).

Nel caso l'estensione della quota fissa a tutte le unità di utenza finale comporti già di per sé un aumento dei ricavi (e ciò ovviamente riguarda le situazioni di assenza di minimo impegnato), si dovrà procedere invece ad una proporzionale diminuzione delle tariffe nella parte variabile.

Come Federconsumatori riteniamo più che mai necessario mettere ordine nel sistema tariffario per perseguire una graduale omogeneità almeno tra i Comuni che rientrano nello stesso bacino di riferimento gestionale per arrivare ad una tariffa unica di ambito territoriale, come previsto dalla legge 36/94 e rispettive leggi regionali. E' perciò indispensabile prima di tutto raggiungere l'omogeneità sulle "fasce di consumo e tariffarie", vista la difformità ancora esistente tra diversi Comuni. Appare inoltre evidente come le forti differenze tariffarie richiedano una graduale riduzione della forbice esistente, nell'ambito dei piani di ambito del servizio idrico integrato con la graduale adesione del metodo normalizzato per la determinazione delle tariffe.

Si ricava inoltre che il consumo medio annuo di acqua in Italia per unità abitativa risulta tra le città campionate di 163,5 mc. di acqua, ma ci sono ben 429 mc a Verona (la più sprecona), seguita da Monza con i suoi 250-300 mc e Bergamo con i 250 mc/anno.

TARIFFE di DEPURAZIONE e FOGNATURA

In base all'art.31 comma 28-29-30 del "collegato" alla finanziaria 1999, a decorrere dal 01/01/1999 i servizi di depurazione e di fognatura hanno perduto la natura di canone tributario fiscale ed hanno assunto la configurazione di prestazione commerciale di servizio con assoggettamento ad IVA del 10% per entrambe le prestazioni. La delibera CIPE n. 52 del 2001 dava al gestore la facoltà d'incrementare la tariffa fognatura fino ad un massimo di 0,09208 euro al mc., consentendo l'applicazione del canone al 100% di acqua consumata da ciascuna utenza. La stessa delibera consentiva l'innalzamento della tariffa del servizio di depurazione fino ad euro 0,25822 al mc.

Le tariffe sul servizio depurazione e su quello delle fognature nel nostro campione quasi ovunque hanno subito aumenti nel corso di questi anni.

La media nazionale per le tariffe di depurazione su un consumo di 200mc/anno è passata da 59,38 euro (sul 100% del consumo) nel 2001 a 60,46euro nel 2002, a 62,36 euro nel 2003 e infine a 62,60euro nel 2004. L'aumento più consistente si è registrato nel 2003 (un + 3,19%), ma a Rovigo nello stesso anno l'aumento è stato del +34,99%, mentre ad Alessandria il costo calava del - 11,95%.

La media nazionale per le tariffe sul servizio fognatura è passata da 21,08euro/anno nel 2001 a euro 22,36 nel 2002, a euro 23,13 nel 2003 e a euro 23,21 nel 2004. Questa volta i grossi aumenti si sono verificati per lo più nel 2002, con una media nazionale del + 6,02%, registrando la punta massima a Firenze con un + 150,04% e la punta minima a Rovigo con un calo del -0,11%.

LA SPESA ANNUA DELLE FAMIGLIE

Entrando nel merito dell'indagine abbiamo preso a riferimento 2 tipologie di consumo familiare: 100 e 200 metri cubi di acqua ad uso domestico all'anno, tipologie di consumo nelle quali si

possono identificare tantissime famiglie. Le tabelle indicano anno per anno la spesa sia per un consumo di 100mc annui che per 200mc, incluse le tariffe della quota fissa, della depurazione, della fognatura e il carico dell'IVA.

Prendendo a riferimento la tipologia di consumo di **200 mc all'anno**, che corrisponde al consumo medio nazionale per famiglia secondo il Ministero dell'Industria ed in linea con i dati da noi stessi rilevati con l'indagine nazionale, si evidenzia che nel **2001** per il medesimo consumo, considerando la quota fissa, l'IVA, il costo del servizio di depurazione e fognatura, la spesa annua complessiva più elevata, pari ad euro 297,75 si registrava a Livorno, a fronte di una **media nazionale di euro 196,05**. La spesa annua più economica nel 2001 c'era stata a Milano con euro 105, 14.

Nel **2002** la media nazionale è aumentata del 3,89% e si è passati ad una spesa annua di **euro 203,82**: è stata Padova in quell'anno la città più cara con un aumento del 33,33%, pari ad una spesa di euro 297,68.

Nel **2003** gli aumenti sono stati in media del + 5,29% corrispondente ad una spesa di **euro 214, 32**. E' questo l'anno dei maggiori aumenti: la punta massima si è verificata a Rovigo con un + 104,50%, pari ad una spesa annua di euro 407,238; la punta minima a Padova che ha fatto scendere la spesa del 5,71%, con un risparmio di 16,992 euro/anno e per un totale di spesa di euro 280,692.

Nel 2004 la media nazionale si è attestata sui 214,22 euro con un aumento dello 0,03%.

Sono stati ancora i cittadini di Padova a beneficiare di un calo nella spesa: questa volta il risparmio è stato del -11,55%, pari ad euro 32,418, che hanno portato la spesa annua ad euro 248,75.

Poche città hanno, invece, ritoccato le tariffe e tra queste l'aumento più elevato si è registrato a Caserta con un +4,25, equivalente ad euro 8, che hanno fatto salire la spesa annua ad euro 210,369.

Il costo medio proporzionale di un metro cubo d'acqua su un consumo di 200mc. è passato da 0,98 cent. di euro nel 2001 (media nazionale) a 1,07 euro nel 2004.

Già con l'applicazione della delibera CIPE n°62/2000, come evidenziato nella nostra prece dente Indagine del 2002, c'erano stati aumenti a pioggia, con decorrenze variabili a seconda della volontà politico/gestionale dei gestori e delle condizioni di applicabilità nei contesti specifici delle diverse disposizioni e vincoli della delibera stessa.

La successiva delibera CIPE, la n° **52/2001**, pubblicata sulla G.U. del 18/07/2001, ha determinato alcune importanti novità per le politiche tariffarie con decorrenza 01/07/2001:

1) Era previsto per tutte le gestioni acquedottistiche in gravi sbilanci di gestione (rapporti entrate/costi) l'obbligo di copertura dei costi del servizio in misura non inferiore all'80%

2) Erano consentiti, inoltre, per i gestori non in economia diretta (che avessero effettuato investimenti) aumenti tariffari graduati al grado di avvicinamento e attuazione della legge 36/94.

La successiva delibera CIPE, la n° **131/2002**, pubblicata il 4 aprile 2003, con circolare applicativa del 13 maggio 2004, ha introdotto interessanti novità che per la prima volta dimostrano attenzione verso la qualità del servizio fornito agli utenti:

- Viene concessa ai gestori, sia privati che pubblici, di aumentare le tariffe di 0,2% a patto che sia stata adottata la Carta del Servizio Idrico e sia stata acquisita una certificazione di qualità ISO (sia

ISO 9000 sia ISO 14000), almeno per il servizio di acquedotto (**aumento tariffario per fattori di qualità**)

- Per i gestori che non raggiungono ancora l'80% di copertura dei costi, pur avendo iniziato negli anni precedenti il percorso di avvicinamento a tale obiettivo, e per i gestori che nel 2000, hanno registrato una copertura inferiore all'80%, ma hanno presentato il modulario relativo all'anno tariffario 2001-2002, è prevista la possibilità di un incremento tariffario da ripartire, però, nell'arco di quattro anni (**percorso di avvicinamento alla copertura dei costi**).
- L'aumento della tariffa vigente al 30 giugno 2002 è consentito con il metodo PriceCap fino ad un massimo del 0,5% per il raggiungimento dell'obiettivo della copertura dei costi
- Superamento definitivo del minimo impegnato e contatori per singola unità abitativa.
- Il piano degli investimenti deve essere approvato dall'ATO di riferimento e consente un incremento tariffario fino ad un massimo del 5% per un volume di investimenti effettuati nel 2001 pari al 50% del fatturato (investimenti effettivamente sostenuti dal gestore al netto di finanziamenti pubblici o di contributi a fondo perduto). Qualora l'investimento fosse finalizzato alla ricerca e riduzione delle perdite e alla realizzazione di strumentazioni per la misurazione, è previsto un ulteriore incremento fino ad un massimo del 2%. Se, però, al 31 dicembre 2001 non è stato realizzato il volume di investimenti previsto, il gestore incorre nella penalizzazione di un fattore correttivo negativo all'atto dell'aumento della tariffa per il 2002 (si tratta di incrementi tariffari previsti già dalla delibera CIPE dell'anno precedente, la n.52/2001).
- Le tariffe di depurazione e fognature possono essere aumentate fino ad un massimo dell'1,7%, ma si può aggiungere un altro 1,5% di aumenti a fronte di investimenti avviati nel 2002.
- Gli aumenti consentiti si applicano alle tariffe vigenti al 30 giugno 2002 (eccezion fatta per quelli determinati al fine di raggiungere la copertura dei costi) e non possono, comunque, cumulativamente superare il tetto del 10% (eccezion fatta, anche in questo caso, per chi si trovi in gravi sbilanci di gestione).

Va precisato che nel 2004 sono state applicate perlopiù le stesse tariffe del 2003 perché non è uscita la delibera CIPE sul 2004 con effetto retroattivo in termini di decorrenza che solitamente era il 1.luglio. Ne è prova il fatto che la nostra indagine, pur condotta fino a marzo 2004, abbia registrato a quella data aumenti non significativi, bensì minimi, in attesa della nuova delibera del CIPE.

La nuova delibera CIPE è sul tavolo del ministro e non è dato sapere quando uscirà e se avrà decorrenze retroattive degli adeguamenti tariffari.

In alcune città, in applicazione del metodo normalizzato con l'adozione dei piani d'ambito, si sono verificati aumenti in alcuni casi considerevoli : rinviamo alla prossima indagine nazionale considerazioni sul caso.

E' importante interrogarsi sulla sostenibilità delle tariffe previste.

L'incidenza della spesa per il servizio idrico sul reddito familiare risulta ancora sopportabile, pur nella crescita tariffaria anzidetta.

E' tuttavia fondata la preoccupazione che l'incidenza possa essere troppo pesante per le famiglie in situazione di povertà (una preoccupazione condivisa dall'OCSE che nel 2002 ha pubblicato la ricerca *Social Issues in the Provision and Pricing of Water Services*).

Sono livelli di incidenza che fanno temere reazioni di limitazione anche dei consumi essenziali o casi di difficoltà di pagamento e di conseguenti fenomeni di indebitamento o di distacco per morosità. La situazione peggiora, poi, se si immagina la combinazione di tariffe crescenti a scaglioni di consumo e di famiglie povere numerose: tali famiglie, infatti, sarebbero spinte dai consumi inevitabilmente più elevati di quelli dell'utenza media verso tariffe superiori alla tariffa base.

Da ciò derivano considerazioni importantissime:

-è necessario applicare le agevolazioni tariffarie previste dalla legge 36/94 (art. 13, comma 5) "per i consumi di base nonché per i consumi di determinate categorie secondo prefissati scaglioni di reddito";

- è opportuno che l'articolazione tariffaria tenga conto anche della composizione della famiglia (come del resto già in uso per il servizio di asporto dei rifiuti solidi urbani).

GRADO DI COPERTURA DEI COSTI

E' previsto, come abbiamo appena ricordato, per tutte le gestioni acquedottistiche che si trovino in gravi sbilanci di gestione (rapporti entrate/costi) l'obbligo di copertura dei costi del servizio in misura non inferiore all'80%.

Una sommaria lettura della **TAB.15** mostra che in Italia si è raggiunto, anzi superato, l'obbligo di legge, ma siamo di fronte a dati poco fruibili: molte città e, quindi, altrettanti gestori, non ci hanno trasmesso i dati richiesti.

Le graduali trasformazioni di questi anni, la presenza di Aziende che gestiscono varie realtà territoriali e non riescono a scorporare i dati di un singolo Comune, il passaggio da una gestione in economia diretta ad un'Azienda, la frammentazione della gestione sono tutti elementi che rendono difficile l'analisi del grado di copertura dei costi e ci obbligano ad una tabella in cui i dati trasmessi sono pochissimi, mentre abbondano i non disponibili e i non trasmessi.

SOSPENSIONI PROGRAMMATE E PERDITE

E' confortante riscontrare che in poche città del nostro campione (Cosenza, Genova, Nuoro, Palermo e Siena) si è sottoposti a sospensioni programmate di erogazione per scarsità d'acqua, ma se a Siena tale sospensione è caratteristica solo dei mesi estivi, quando aumentano i turisti, a Palermo, invece, sul 35% della rete idrica si può rimanere senza acqua anche per 24 ore.

E' meno confortante riscontrare che il volume mediamente perso è di 8.075.755 mc, cioè il 26,7% del totale immesso in rete, un valore che raggiunge il valore di 86,60% nel territorio di Campobasso, del 49% a Nuoro, del 47,2% a Lecce.

Se al 2002 risalgono gli ultimi interventi strutturali per il miglioramento della rete idrica, come Federconsumatori chiediamo un più efficiente servizio dei gestori a salvaguardia del “bene acqua”, così come da anni sensibilizziamo i consumatori utenti ad un maggiore risparmio.

I PIANI PER L' ATTIVAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO fanno emergere la necessità di adeguamenti nel sistema distributivo che presenta in alcuni tratti eccessiva obsolescenza. La situazione diventa più critica nelle zone montane dove alcuni sistemi idrici sono precari, non monitorati e con gravi perdite per l'obsolescenza dei sistemi di trasporto, spesso sottodimensionati e quindi sottoposti a pressioni inadeguate. Gli ATO hanno constatato anche il perdurare di un gap conoscitivo sulle portate che interessano le reti dei principali acquedotti montani e considera proprio ciò il primo fattore su cui intervenire per migliorare la realtà idrica.

BOLLETTAZIONE - LETTURE

Diversità si riscontrano nel numero di bollettazione alle utenze domestiche:

in 11 città è bimestrale, in altre 23 è trimestrale, in 5 città è quadrimestrale, in altre 15 è semestrale, ed infine in 5 è addirittura annuale.

Per quanto riguarda le letture del contatore, la media nazionale è di 2 letture in un anno: con oscillazioni da una sola lettura annuale a quattro.

MORA E INTERESSI

Molto articolata si presenta la situazione rilevata dalla nostra indagine in merito agli interessi da pagare in caso di ritardo: sembra che ci si sbizzarrisca nel trovare e stabilire modalità di mora.

Dappertutto si paga la mora dal 1° giorno successivo alla scadenza, ma alcune città prevedono dal 10° giorno un aggravio sull'importo fattura, mentre non si pagano interessi di mora ad Arezzo e Cosenza..

Già altre volte, come Federconsumatori, abbiamo chiesto di rivedere tali modalità e tener conto, per gli utenti sempre puntuali nei pagamenti, di un eventuale e sporadico ritardo dovuto a contingenze particolari (lutti, malattie, ecc..) che abbiano determinato il non rispetto della scadenza nel pagamento.

CARTA DEL SERVIZIO IDRICO

Un ulteriore strumento è rappresentato dalla Carta dei servizi, ossia dal documento pubblico in cui il gestore dichiara i livelli di servizio che si obbliga a mantenere, i conseguenti diritti degli utenti e i correlati impegni che egli assume nei loro confronti.

Dall'analisi svolta dal Comitato di Vigilanza Idrica Nazionale su 42 aziende, 11 delle quali rappresentate da gestori di servizio idrico integrato, risulta che le Carte dei Servizi, nella maggior parte dei casi, non favoriscono ancora la partecipazione dei cittadini, l'accesso alle informazioni e il rispetto degli standard previsti con una loro successiva verifica, revisione e miglioramento. Questo punto di vista è condiviso dalla Federconsumatori Nazionale ed è stato già denunciato nella precedente Indagine Nazionale. Spesso la Carta viene considerata dai gestori più in un'ottica di promozione dell'immagine aziendale che non come un efficace e puntuale strumento dei diritti dell'utenza.

Affinché l'adozione della Carta, da obbligo formale passi a obbligo sostanziale, è necessario prevedere che essa faccia parte integrante del contratto di servizio fra l'ente pubblico concedente e il soggetto che assume la gestione del servizio.

Affinché gli impegni presi dal gestore con la sottoscrizione della convenzione di gestione e della carta dei servizi siano adeguatamente controllabili, occorre un flusso informativo adeguato e sistematico dal gestore all'Autorità di ambito sia per gli aspetti tariffari che per quelli tecnico-gestionali. A tale flusso sono necessariamente interessati le associazioni dei consumatori ed il Comitato di Vigilanza, sotto vari profili: per il controllo di congruità delle tariffe in atto rispetto al metodo tariffario; per la menzionata revisione periodica di tale metodo; e per la elaborazione di indici che consentano di confrontare i risultati delle diverse gestioni di ambito e avviare così quella "concorrenza attraverso comparazione" che teoria e prassi qualificano come strumento molto utile in un settore in cui i monopoli naturali impediscono la vera e propria concorrenza nel mercato.

Tra tutte le 56 città monitorate nella presente indagine, Campobasso e Cosenza non dispongono ancora della Carta del Servizio Idrico, a Nuoro la Carta era in corso di adozione, mentre Brescia, Bologna e Ferrara sono state le prime, nel 1994, a dotarsene.

Non tutti i gestori si sono confrontati con le Associazioni dei Consumatori nel redigere e approntare tale carta e non tutti l'hanno aggiornata. Rispetto l'indagine precedente, quasi tutti si sono ormai dotati della Carta del Servizio Idrico. Va ricordato che, in base alle ultime due delibere del CIPE, la sua adozione era una condizione necessaria per potere applicare aumenti tariffari.

LE NOSTRE PROPOSTE E CONSIDERAZIONI FINALI

Il 2003, dichiarato *Anno Internazionale dell'Acqua* dall'Assemblea delle Nazioni Unite, ha visto studiosi e politici affrontare ed approfondire tale tema e un forum mondiale (il terzo in ordine di tempo) si è svolto a Kyoto nel marzo del 2003: si teme che in un prossimo futuro (alquanto vicino!) la maggior parte della popolazione mondiale avrà problemi di scarsità d'acqua.

Come cresce il pericolo della "crisi dell'acqua", di pari passo cresce la consapevolezza che l'acqua, l'oro blu, è non solo il bene primario, ma è anche un bene comune, pertanto tutti siamo chiamati a difenderlo.

A livello nazionale non è stata ancora recepita la Direttiva europea 2000/60 del 23/10/2000 che istituisce una legge-quadro per l'azione comunitaria in materia di acqua, ma a livello regionale, come ad esempio in Emilia Romagna, sono state predisposte delle direttive per l'applicazione del D.L. n.258 del 18 agosto 2000 in materia di tutela delle acque dall'inquinamento.

Certo, molti cambiamenti sono avvenuti e ciò dimostra che sta crescendo la sensibilità sul tema dell'acqua, ma dal quadro nazionale emergono ancora differenze e ritardi.

E' più che mai urgente che gli ATO, le aziende di gestione, ed i Comuni accelerino il processo di razionalizzazione ed innovazione.

La Federconsumatori ribadisce che occorre:

- realizzare in tutto il territorio nazionale il servizio idrico integrato;
- rendere disponibili per gli utenti, da parte degli ATO e dei gestori, dati e informazioni disaggregati per Comune per una maggiore trasparenza e leggibilità dei dati forniti;

- determinare parametri omogenei per valutare la qualità del servizio reso all'utente in termini di efficienza, efficacia ed economicità;
- uniformare i livelli dei servizi idrici;
- uniformare il sistema tariffario, renderlo più comprensibile per gli utenti e capace di “premiare” le utenze che usano la risorsa acqua con oculatezza e risparmio; ricordiamo che anche la direttiva europea sulle risorse idriche considera il prezzo dell'acqua come un importante incentivo per scoraggiare gli sprechi e per valorizzare in modo significativo questo bene primario per tutti;
 - arrivare ad un sistema tariffario e di gestione capace di garantire ed equilibrare i costi di gestione e di assicurare i necessari investimenti per un servizio di sempre maggiore qualità con la definizione di priorità sugli investimenti in particolare per ridurre le perdite in rete anche attraverso l'estensione del telecontrollo;
 - intervenire sulla rete per ammodernare, monitorare e sottoporre a costante manutenzione le strutture del servizio idrico compreso la rete fognaria e il servizio depurazione;
 - per rendere sostenibile i piani di investimento per le famiglie meno abbienti è necessario applicare le agevolazioni tariffarie previste dalla legge 36/94 (art 13 comma5) “ per i consumi di base nonché per i consumi di determinate categorie (fasce sociali deboli) secondo prefissati scaglioni di reddito”
 - in tal senso è necessaria la tariffa sociale per le famiglie numerose e quelle in difficoltà economiche con l'introduzione del regolamento ISEE stabilendo inoltre forme di controllo certe ed eque;
 - Nella definizione dei piani tariffari d'ambito con la adozione del metodo normalizzato (per le tariffe) si chiede maggiore gradualità nella sua applicazione stante il forte impatto di aumenti che si avranno nell'attuale contesto sociale dove sempre più sono le famiglie che hanno difficoltà ad arrivare alla fine del mese e se sommiamo questi agli altri aumenti di servizi indispensabili come il gas metano, l'energia elettrica, la tassa/tariffa rifiuti ed altri tributi o balzelli è più evidente che si pone un problema di sostenibilità tariffaria;
 - stipulare contratti di erogazione del servizio definiti dall'ATO (previsti dalla legge regionale attuativa della legge 36/94) che devono prevedere alcuni punti importanti:

1) la promozione di una cultura fra gli utenti sul risparmio e sulla qualità della risorsa idrica attraverso campagne informative coinvolgendo anche le associazioni dei consumatori e le organizzazioni sociali;

2) un corretto utilizzo a seconda degli usi da parte degli utenti; a tal proposito non ci stanchiamo di chiedere che nella costruzione di nuove case ed edifici si creino impianti di acqua non potabile per gli usi non strettamente correlati all'alimentazione e si tenga conto di ciò nei regolamenti delle Commissioni edilizie;

3) il superamento del “minimo impegnato” in tempi certi e brevi lì dove ancora è previsto modificando il contratto o il regolamento di fornitura del servizio idrico ed introducendo agevolazioni per la messa in opera dei contatori per singola unità abitativa laddove non ci sono;

4) valorizzazione dei comitati consultivi degli utenti e delle parti sociali per un confronto sempre più produttivo a tutela di tutti e lo sviluppo di “nuove relazioni” con gli utenti e le loro rappresentanze.

Su queste proposte che possono rappresentare un contributo per una nuova politica dei servizi a domanda individuale a tutela dei consumatori /utenti

chiediamo

un impegno a tutti i livelli istituzionali (ATO, Comuni, Provincia, Regione, Aziende di servizio, Consorzi) nello sviluppo di nuove relazioni più avanzate con le associazioni dei consumatori per il miglioramento dei servizi e delle politiche tariffarie che assieme alle carte dei servizi, degli standard degli stessi, delle loro condizioni contrattuali possono rappresentare l'asse portante di una nuova politica qualificata dei servizi a domanda individuale.

Al Governo, al Parlamento e alle Regioni

chiediamo

un forte impegno per aggiornare la legge Galli alla luce dei cambiamenti intervenuti dal suo varo ad oggi e dei ritardi accumulati nel processo attuativo.

FEDERCONSUMATORI

OSSERVATORIO NAZIONALE TARIFFE E SERVIZI

Olimpia Nuzzi - Anna Savarese - Mauro Zanini- Elisa Guerrieri

¹ Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Senato della Repubblica Audizione alla Commissione 13° "Territorio Ambiente, Beni Ambientali", 10 marzo 2005, ***La riforma dei servizi idrici e il ruolo del Comitato*** a cura di Gilberto Muraro. A questo testo si rinvia per le due tabelle e per i dati su proposti.

[2] Cfr. Relazione del Comitato cit.

[3] Cfr. Relazione cit.