

## **IL FUTURO DEL SERVIZIO IDRICO IN ITALIA**

Osservazioni sulla proposta di Legge Daga  
“Disposizioni in materia di gestione pubblica e  
partecipativa del ciclo integrale delle acque”

*Maggio 2019*



## Sommario

1 SCENARIO .....	- 3 -
2 LE MULTIUTILITY NEL PANORAMA ITALIANO .....	- 4 -
2.1 LE DINAMICHE DI INVESTIMENTO .....	- 4 -
2.2 CONFRONTO TRA GESTIONI .....	- 5 -
3 ASPETTI NORMATIVI .....	- 6 -
3.1 LA FRAMMENTAZIONE DEL SISTEMA .....	- 6 -
3.2 LA NORMATIVA EUROPEA .....	- 6 -
3.3 IL GESTORE UNICO .....	- 7 -
3.4 CONDIZIONI DI FATTIBILITA' .....	- 7 -
3.5 MINISTERO DELL'AMBIENTE VS ARERA .....	- 9 -
4 VANTAGGI GENERATI DALL'ISTITUZIONE DELL'ARERA .....	- 10 -
5 ITALIA ED EUROPA A CONFRONTO .....	- 10 -
6 UN ASPETTO CRITICO PER L'ITALIA: LA DEPURAZIONE E LA GESTIONE DEI REFLUI- 12 -	

## 1 SCENARIO

Oltre **700 gestori**, suddivisi in 5 tipologie di soggetti giuridici, e **72 affidamenti** fatti da circa 90 Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (ATO): sono questi i numeri che descrivono la giungla del servizio idrico italiano. Un ginepраio di gestioni, in cui convivono soggetti pubblici, privati e misti.

Dei 72 affidamenti:

- 34 seguono il modello in house: l'ente locale gestisce in proprio il servizio, senza ricorrere al mercato esterno ma costituendo una società a totale controllo pubblico (riguarda circa il 41% della popolazione italiana)
- 13 sono stipulati con società quotate nei mercati regolamentati: hanno per la maggior parte azionisti pubblici. Il 19% degli italiani è sotto questo modello
- 12 sono affidamenti a società a capitale misto pubblico-privato: l'ente locale seleziona tramite gara un privato da coinvolgere nella gestione per un determinato numero di anni; è il caso di 17 italiani su 100
- 7 sono affidamenti plurigestione, con diversi operatori all'interno della stessa ATO (5% degli abitanti)
- 6 sono affidati in concessione a società di capitali terze: sono i gestori totalmente privati, riguardano il 5% della popolazione

In Italia le società che gestiscono i servizi idrici sono, secondo i dati Arera, 2.033 (sono compresi anche i comuni). Tra le **aziende che dovranno rinunciare a gestire i servizi idrici** ci sono Acea, Hera, Iren Acqua, A2A ciclo idrico, 2i Rete Gas, Acsm-Agam, Ecotec, Gestione Acqua, Girgenti acque, Hidrogest, Ireti, Italgas acqua, Nuove acque, Publiacqua.

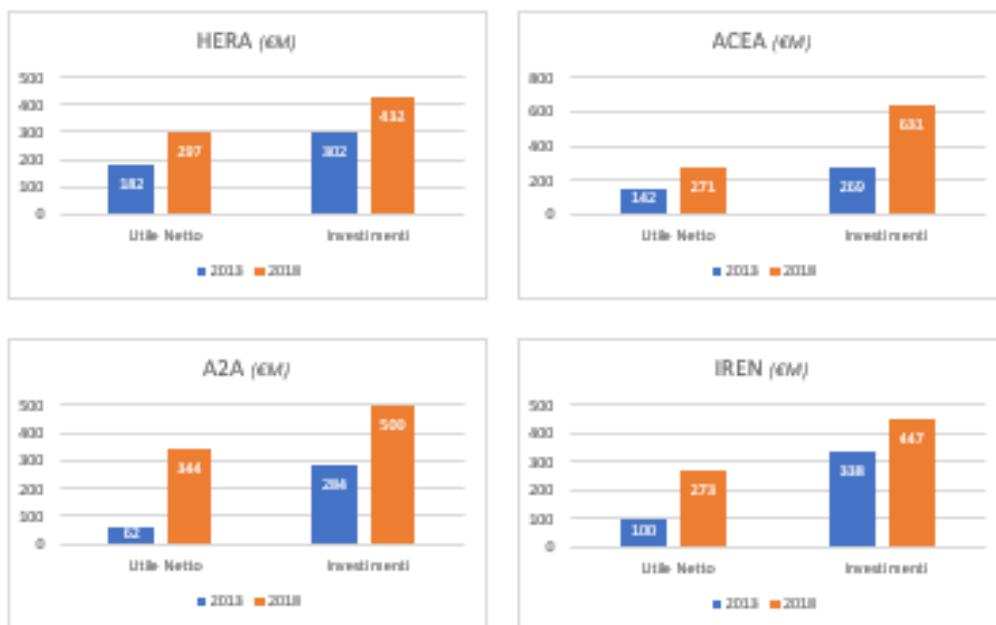
## 2 LE MULTIUTILITY NEL PANORAMA ITALIANO

### 2.1 LE DINAMICHE DI INVESTIMENTO

*Uno dei temi che emergono dalla proposta di Legge Daga – e successive interpretazioni - riguarda gli investimenti da parte dei privati e la questione dei relativi utili.*

Dall'analisi effettuata si può affermare che all'aumentare degli utili crescono anche gli investimenti:  
• le 4 grandi multiutility (a2a, Hera, Acea, Iren) tra il 2013 e il 2018 hanno visto salire i propri utili di 700 milioni di euro e hanno aumentato gli investimenti di 817 milioni di euro.

Di seguito i grafici che illustrano, per ognuna delle 4 grandi multiutility, la crescita di utile netto e investimenti tra il 2013 e il 2018:

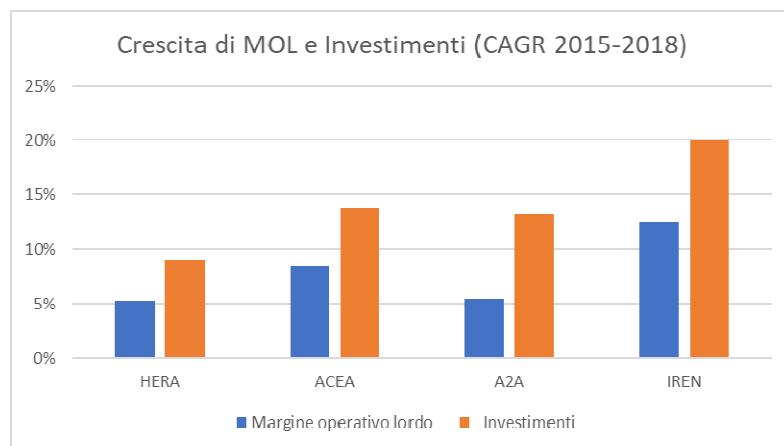


**Elaborazione Bip.**

Fonte: Bilanci consolidati 2013-2018

Tuttavia, tecnicamente non è corretto rapportare utili e investimenti. Questi ultimi, infatti, sono una voce di cassa e si confrontano tipicamente con il margine operativo lordo (EBITDA) che li “ripaga”.

Con questo tipo di confronto, si continua a vedere che al crescere dell'EBITDA continuano a crescere anche gli investimenti, a ulteriore prova che i flussi di cassa generati vengono reinvestiti.



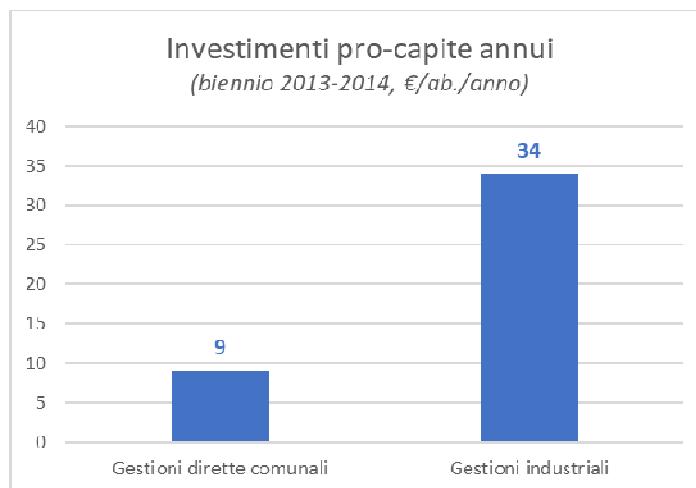
**Elaborazione Bip.**

Fonte: Bilanci consolidati 2015-2018

## 2.2 CONFRONTO TRA GESTIONI

Confrontando poi le gestioni industriali con le gestioni comunali risulta evidente il forte delta di investimento pro-capite annuo (il dato si riferisce al biennio 2013/2014).

La gestione comunale, a fronte di minori utili (è pacifico che una gestione industriale faccia più utili di una gestione diretta comunale) effettua tre quarti degli investimenti in meno.



**Elaborazione Bip.**

Fonte: Contributo 72 Laboratorio REF Ricerche (Dicembre 2016); Report Istituto Bruno Leoni – IBL Briefing Paper 173 (19/02/2019)

Elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati Utilitalia; Blue Book 2017

## 3 ASPETTI NORMATIVI

### 3.1 LA FRAMMENTAZIONE DEL SISTEMA

*La proposta di Legge Daga – e successive interpretazioni - prevedrebbe inoltre di frammentare il sistema, raddoppiando il numero degli enti coinvolti, prevedendo di istituire un'autorità per ogni distretto idrografico (7 sul territorio nazionale), composto da uno o più bacini e sottobacini idrografici.*

La normativa vigente prevede un solo operatore integrato per ambito territoriale ottimale (ATO) per un totale teorico di circa 64 operatori.

“Secondo le leggi regionali attualmente in vigore l’assetto territoriale della Governance è suddiviso in **64 ambiti territoriali ottimali (ATO)**, all’interno dei quali è previsto – anche se non sempre correttamente implementato – il principio dell’unicità della gestione. Alle Regioni spettano anche compiti di pianificazione e controllo sull’erogazione del servizio”.

*DA: Report Istituto Bruno Leoni – IBL Briefing Paper 173 (19/02/2019)*

### 3.2 LA NORMATIVA EUROPEA

Sul tema della libera scelta dei territori da parte della normativa europea, a fronte di un unico gestore per i territori imposto dall’Italia, la normativa europea non si esprime circa la modalità di gestione del ciclo idrico integrato all’interno del singolo paese, limitandosi a definire gli obiettivi da perseguire. Inoltre non disciplina gli assetti proprietari dei gestori delle reti, lasciando ai paesi libertà di azione.

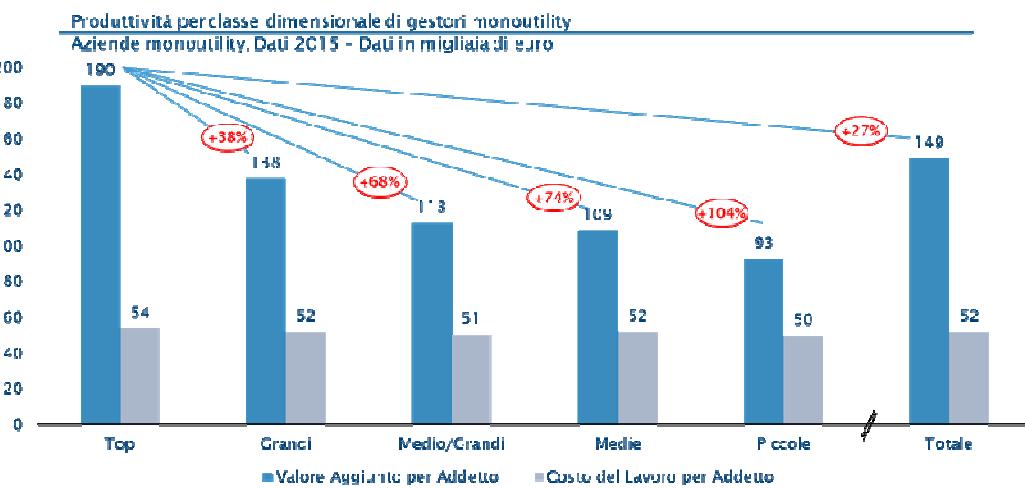
L’integrazione deve essere perseguita attraverso la gestione delle risorse idriche sulla base di bacini idrografici indipendentemente dalle strutture amministrative: l’obiettivo è quello di affrontare la tutela delle acque a livello di “bacino idrografico” e l’unità territoriale di riferimento per la gestione del bacino è individuata nel “distretto idrografico”, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere.

Quindi, tale disciplina non norma gli assetti proprietari dei gestori delle reti idriche, che infatti varia sensibilmente da paese a paese. In Italia, circa la metà della popolazione riceve acqua in regime di gestione pubblica delegata, la delega privata copre il 36%, mentre i servizi dati in concessione sono circa il 5%. Solo il restante 10% della popolazione è rifornito direttamente da enti pubblici gestori. A livello Europeo, peraltro, il modello di proprietà e gestione diretta degli enti pubblici è predominante solo nell’Europa Scandinava, o in entità statuali di piccole dimensioni come il Lussemburgo a riprova del trend caratterizzante il sistema, volto alla valorizzazione dei rapporti tra pubblico e privato.

### 3.3 IL GESTORE UNICO

*Secondo la proposta di Legge Daga – e successive interpretazioni - l'imposizione del gestore unico favorirebbe le grandi imprese.*

Va però considerata la dimensione dell'azienda, che influisce positivamente sul valore aggiunto per addetto, rendendo più conveniente e più efficiente per le amministrazioni e per i cittadini la formazione di gestori di grandi dimensioni.



*Elaborazione Bip.*

*Fonte: Report Istituto Bruno Leoni – IBL Briefing Paper 173 (19/02/2019). Blue Book 2017*

### 3.4 CONDIZIONI DI FATTIBILITÀ'

*Secondo la proposta di Legge Daga – e successive interpretazioni - il passaggio graduale e il mantenimento dell'occupazione nel passaggio da un gestore privato al pubblico sarebbe sufficiente a garantirne la fattibilità.*

Il reale problema è invece rappresentato dai rimborsi dei valori residui.

Un aspetto da considerare riguarda i "costi vivi" dell'operazione: la scadenza anticipata della concessione e la conseguente espulsione dei soci privati sarebbe equivalente a un esproprio. L'anticipo delle scadenze concessorie richiederebbe un indennizzo una tantum stimabile nella forchetta 8,7-10,6 miliardi di euro, a cui si aggiungerebbero oltre 3 miliardi di euro per il rimborso del debito finanziario a carico degli enti locali e circa 2 miliardi per i mancati introiti da canoni di concessione. Con un conseguente effetto particolarmente negativo per l'equilibrio finanziario dei Comuni, che utilizzano i canoni da concessioni per finanziare investimenti e spesa corrente.

Queste risorse sarebbero a carico dello Stato che, verosimilmente, per far fronte all'esborso, coprirebbe tale spesa tramite aumento delle tariffe, della tassazione e/o del debito pubblico, con effetti potenzialmente regressivi (e contro la stessa logica che vede costi "eccessivi" per l'acqua).

## I MAGGIORI ONERI PER LA FINANZA PUBBLICA

### Ricorrenti

**2 miliardi all'anno**  
quantitativo minimo vitale  
gratuito per tutti

**5 miliardi all'anno**  
risorse per gli investimenti

### Una tantum

**10,6 miliardi**  
rimborso finanziamenti accesi  
dai gestori

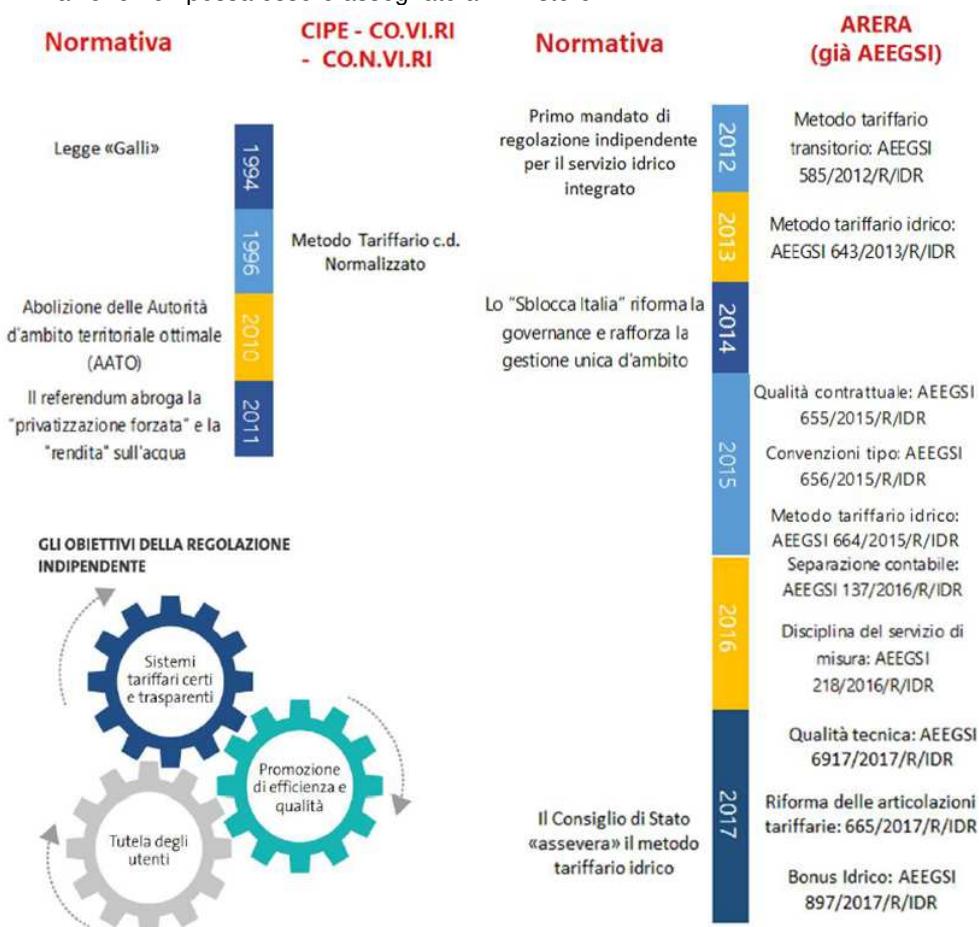
**4-5 miliardi**  
indennizzo ai gestori  
«estromessi»

DA: *Contributo 108 Laboratorio REF Ricerche (Novembre 2018)* - FONTE: *Elaborazione REF Ricerche*.

### 3.5 MINISTERO DELL'AMBIENTE VS ARERA

All'entrata in vigore della Legge Daga – e successive interpretazioni - tutte le aziende dovrebbero essere ripubblicizzate grazie a quote del Ministero dell'Ambiente, interrompendo al 31 dicembre 2020 tutte le concessioni esistenti. La proposta di legge prevede inoltre la trasformazione dei gestori in società di diritto pubblico e il finanziamento del settore a carico della fiscalità generale, spostando la politica tariffaria dall'ARERA al Ministero dell'Ambiente.

È sufficiente confrontare l'attività di regolamentazione ministeriale (94/2011) con l'elenco delle delibere idriche ARERA degli ultimi anni, per comprendere quanto questo processo di modernizzazione non possa essere assegnato al Ministero.

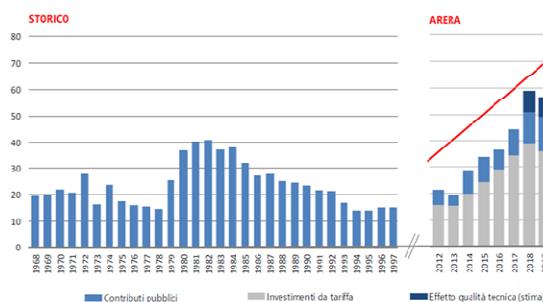


## 4 VANTAGGI GENERATI DALL'ISTITUZIONE DELL'ARERA

Da quando è stata istituita l'ARERA, il **tasso di realizzazione degli investimenti** programmati è passato dal 55-60% (triennio 2007-2009) all'80% (quadriennio 2014-2017).

Gli investimenti sono triplicati nel periodo 2012-2018, fino a raggiungere i 40 euro/abitante nel 2017, con programmi di investimento per il biennio 2018-2019 che si spingono oltre i 55 euro/abitante. Per avere un termine di raffronto, lo sforzo è ragguardevole, ma si confronta con una media di 90 euro/abitante/anno dei Paesi dell'Europa a 15.

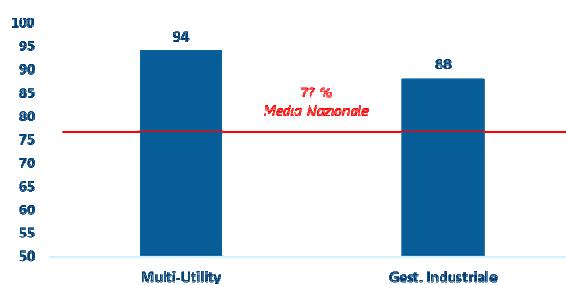
**Quota Investimenti settore idrico - Investimenti triplicati, ai massimi di sempre**  
**Dati 1968/2019**



*Fonte: Contributo 109 Laboratorio REF Ricerche (Dicembre 2018)  
Elaborazione Laboratorio REF Ricerche su dati INTERNI, ARERA, ISTAT e C.O.VI.RI*

Le multi-utility, data la loro migliore organizzazione, riescono a realizzare quasi la totalità degli investimenti programmati.

**Percentuale realizzazione investimenti settore idrico**  
**Dati 2016 (%)**

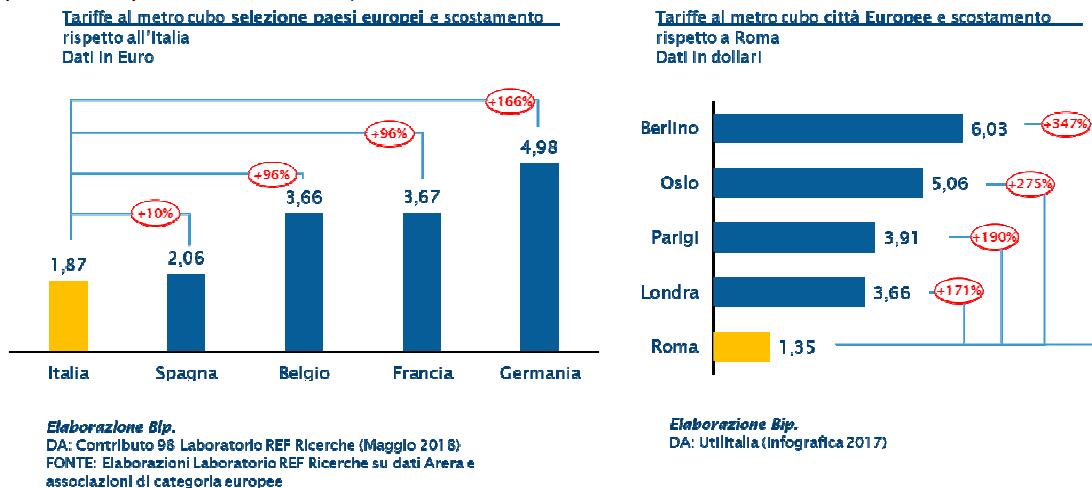


*Elaborazione Bip*

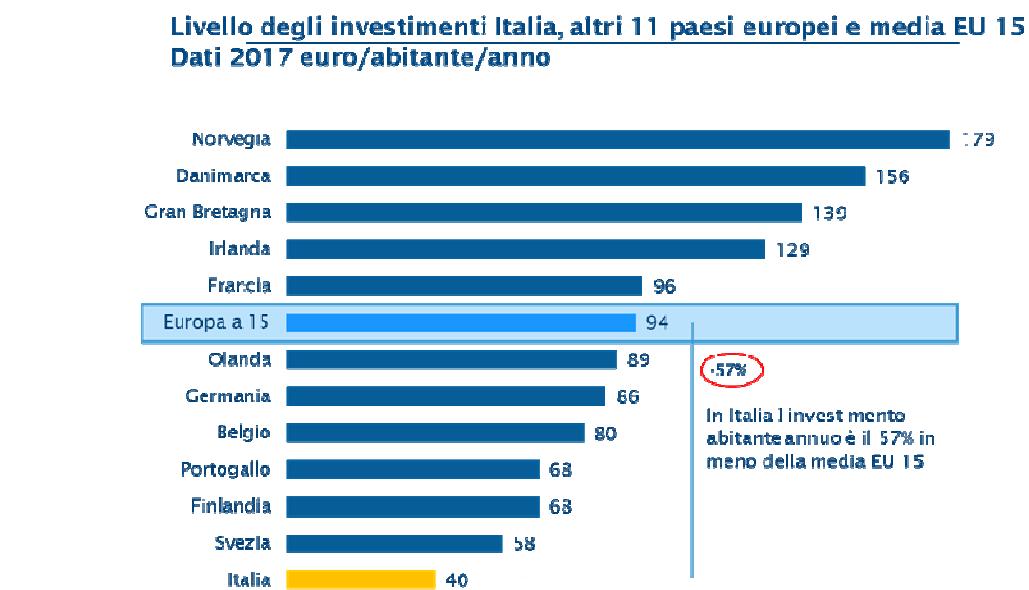
*Fonte: Contributo 112 Laboratorio REF Ricerche (Gennaio 2019) e Contributo 103 (Luglio 2018). Elaborazioni Laboratorio REF. Ricerche sui dati disponibili per campione di 64 gestioni industriali (35 mln di abitanti); ricerche su dati gestori.*

## 5 ITALIA ED EUROPA A CONFRONTO

In Italia le tariffe al metro cubo dell'acqua sono le più basse d'Europa (-10% rispetto alla Spagna; quasi 1/3 rispetto alla Germania).



In Italia l'investimento pro-capite annuo è il 57% in meno della media EU 15

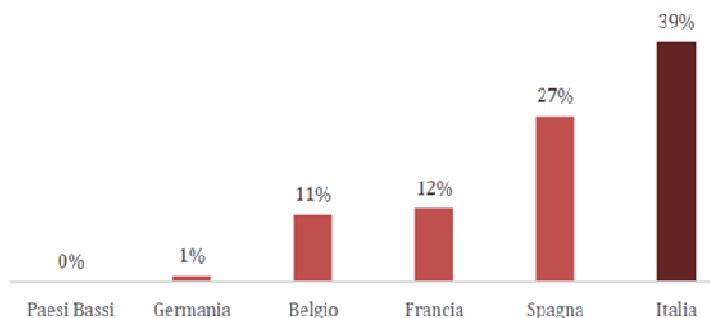


## 6 UN ASPECTO CRITICO PER L'ITALIA: LA DEPURAZIONE E LA GESTIONE DEI REFLUI

In Italia esiste una forte criticità nella depurazione e nella gestione dei reflui.

Quattro agglomerati su dieci sono oggetto di procedure di infrazione comunitaria per non aver ottemperato agli obblighi prescritti in materia di collettamento dei reflui e di depurazione sin dalla prima metà degli anni '90. Degli oltre 1.000 agglomerati urbani destinatari della reprimenda europea, 153 sono situati nel Nord Ovest e altri 70 nel Nord Est.

Agglomerati oggetto di infrazione europea

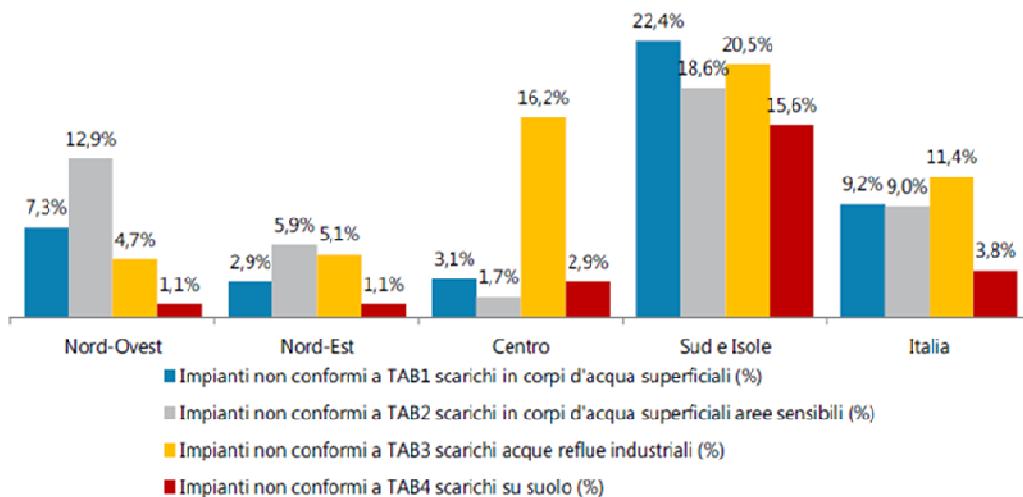


*Solo per le inadempienze riguardanti la raccolta e trattamento delle acque reflue urbane nel maggio 2018 la Corte di giustizia europea ha condannato l'Italia a pagare € 25 mila più altri €30 mila per ogni 6 mesi di inadempienza per un totale, ad oggi, di quasi €85 mila*

*Fonte: Contributo 98 Laboratorio REF Ricerche (Maggio 2018). Elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati "Urban Waste Water Treatment Directive".*

### NON CONFORMITA' DEI DEPURATORI AI LIMITI DI LEGGE

(Tasso di non conformità per impianti superiori ai 2.000 A.E. tenuti al rispetto delle tabelle di cui all'allegato 5, parte terza del Dlgs 152/2006 e s.m.i.)



*Fonte: Contributo 103 Laboratorio REF Ricerche (Luglio 2018). ARERA*