

# IL SERVIZIO IDRICO IN ITALIA

Contributo Utilitalia



## UTILITALIA

**Utilitalia** è la Federazione che riunisce oltre **450 imprese di servizi pubblici dell'Acqua, dell'Ambiente, dell'Energia Elettrica e del Gas**, rappresentandole presso le Istituzioni nazionali ed europee. Racchiude un patrimonio storico di esperienze e competenze risalente ai primi anni del '900 con la nascita della Federazione aziende municipalizzate d'Italia e proseguito nel tempo, adeguando le strutture di rappresentanza al naturale sviluppo dei servizi pubblici in Italia.

Federazioni e Confederazioni che hanno cambiato struttura e denominazioni dagli anni Cinquanta ad oggi (Cispel, Confservizi, Federgasacqua, Federenergia...) fino ad arrivare, nel 2015, alla fusione tra Federutility e Federambiente in UTILITALIA.

La federazione riunisce soggetti diversi, tra Società di capitali, Consorzi, Comuni, Aziende speciali ed altri enti, che gestiscono in maniera industriale quelli che l'Unione Europea definisce **servizi di interesse economico generale**: acqua, energia, ambiente, gas.

Utilitalia è firmataria del CCNL Gas Acqua, del CCNL Ambiente e del CCNL Elettrico.

Aderisce, rappresentando l'Italia, a una serie di organismi europei e internazionali di settore: CEDEC (Confederazione europea dei distributori di energia comunali), CEEP (Associazione Europea delle imprese che gestiscono servizi pubblici), CEWEP (Confederazione europea degli impianti di termovalorizzazione), EUREAU (Associazione europea dei gestori di servizi idrici), EURELECTRIC (Unione dell'Industria elettrica), ISWA (Associazione internazionale dei rifiuti solidi), IWA (Associazione Internazionale dell'acqua), MWE (Associazione europea dei rifiuti urbani), UIG (Unione internazionale del gas).

E' socia della Fondazione Utilitatis, della Fondazione Rubes Triva e titolare dei due Fondi di Previdenza Complementare, Pegaso e PreviAmbiente. Partecipa a Fonservizi, il Fondo Paritetico Interprofessionale Nazionale per la Formazione continua nei servizi pubblici industriali. È sottoscrittrice del Fondo di assistenza sanitaria integrativa FASDA.

Insieme con la Fondazione Utilitatis realizza periodicamente il BLUE BOOK, volume di riferimento - da oltre un decennio - per il sistema idrico nazionale.

Il presente rapporto offre alcuni elementi di contesto del Sistema Idrico Integrato a livello nazionale.

# L'acqua e il servizio idrico in Italia

## L'ACQUA È PUBBLICA

### L'acqua è pubblica e lo sarà sempre: lo dicono le leggi

Tutte le acque superficiali e sotterranee appartengono al demanio pubblico perché l'acqua per legge fa parte del patrimonio indisponibile dello Stato, che attraverso concessioni ne affida la gestione a soggetti pubblici, privati o misti.

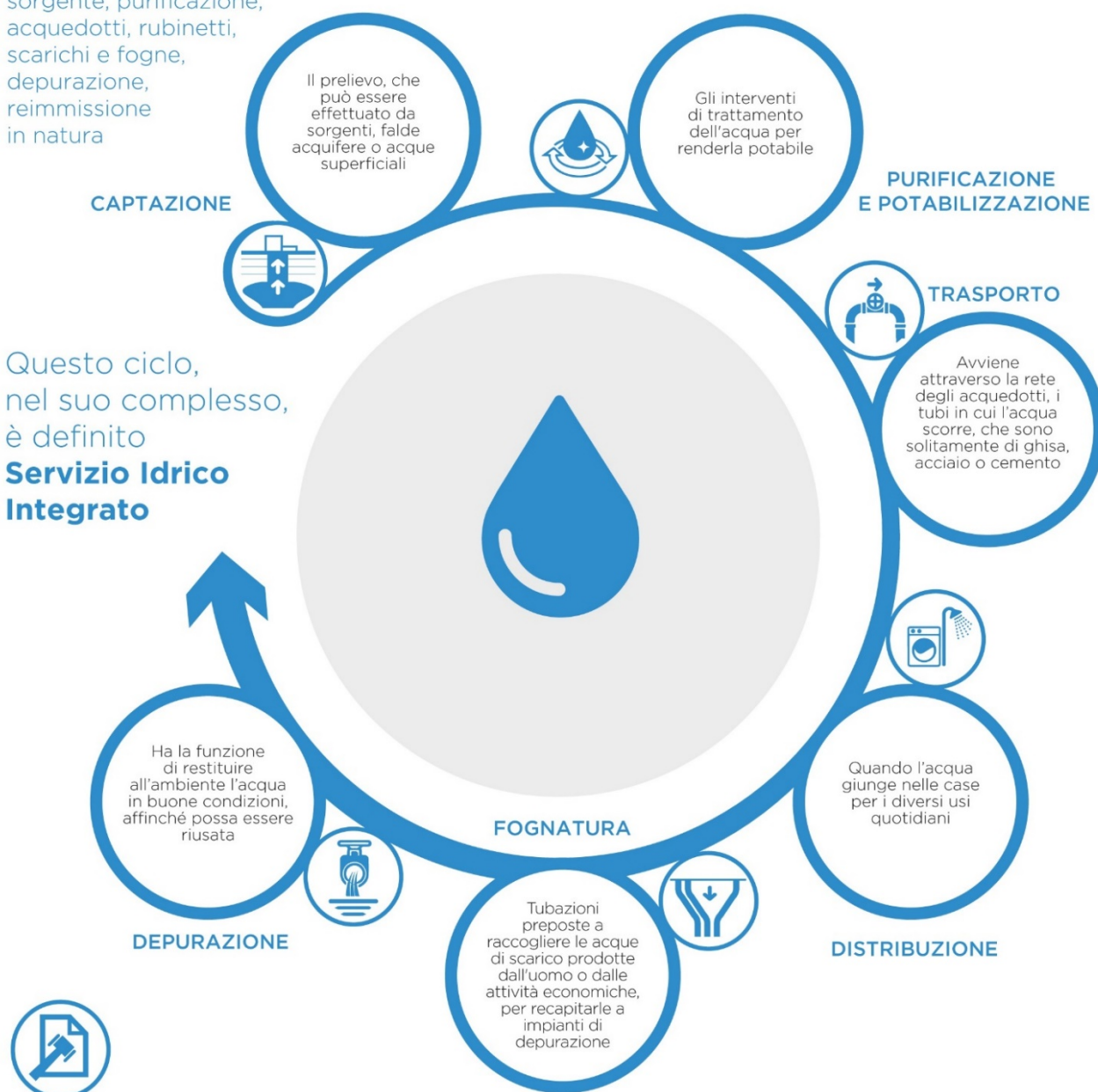
### Quindi di cosa parliamo? Il Servizio Idrico Integrato

L'acqua è una risorsa di tutti, ma per essere utilizzata occorre prelevarla dalla fonte, renderla potabile, distribuirla alla giusta pressione, raccoglierla dopo l'uso e inviarla in depuratori per trattarla e restituirla all'ambiente pulita come quando è stata raccolta, attraverso il Servizio Idrico Integrato.

QUESTO È IL CICLO DELLA FILIERA DELL'ACQUA:

sorgente, purificazione,  
acquedotti, rubinetti,  
scarichi e fogne,  
depurazione,  
reimmissione  
in natura

Questo ciclo,  
nel suo complesso,  
è definito  
**Servizio Idrico  
Integrato**



## Chi gestisce il Servizio Idrico Integrato?

Secondo il Codice dell'Ambiente (decreto legislativo 152 del 2006) la risorsa idrica deve essere gestita secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie.

La gestione del servizio riguarda le **infrastrutture**: la proprietà dei beni costituenti la dotazione del Servizio Idrico è dello Stato, della Provincia e dei Comuni. **Il gestore ne dispone per concessione gratuita e ne ha il possesso.**

Il comune può gestire il Servizio Idrico direttamente (in economia) oppure decidere di **affidarlo**, secondo quanto previsto dalla normativa: il referendum nazionale sui servizi idrici del 2011, recepito con lo Sblocca Italia, ribadisce che anche in Italia **valgono i principi europei**, per cui il Servizio idrico Integrato può essere affidato attraverso **tre forme parimenti valide**:

- **concessione a terzi (società che abbia vinto una gara)**
- **società mista pubblico privata (il cui socio privato sia stato scelto con gara)**
- **affidamento in house alla propria società a capitale interamente pubblico**

Ne consegue che il Servizio Idrico in Italia può essere gestito da **società interamente pubblica, da società privata o da società mista pubblico/privata.**

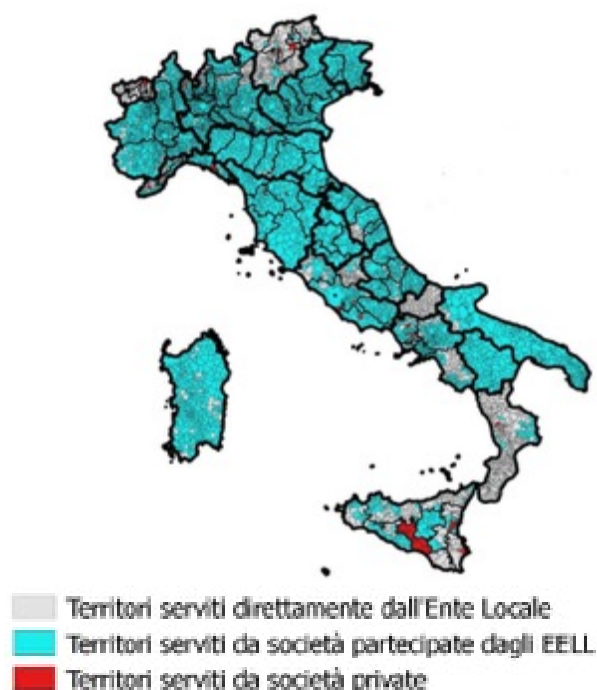
## La situazione in Italia

**In Italia il 97% della popolazione è servito da soggetti a matrice pubblica.**

- 85% da società totalmente pubbliche o a maggioranza / controllo pubblici
- 12% da Comuni che gestiscono direttamente il servizio (cosiddetta «gestione in economia»)

Solo l'1% è servito da società miste a maggioranza privata e il 2% è servito da società interamente private.

Operatori del servizio idrico per tipologia di azionariato



Ripartizione della popolazione per forma di gestione



## Nessun gestore è proprietario del Sistema Idrico

Le opere realizzate durante il periodo di affidamento (concessione) sono nel bilancio del gestore perché rappresentano un costo sostenuto.

Al termine dell'affidamento

- il gestore deve trasferire le infrastrutture al Comune o al nuovo gestore
- **il gestore che subentra deve riconoscere al gestore precedente gli investimenti sostenuti non ancora rimborsati dal sistema tariffario**

## L'ACQUA NON È GRATIS

Le normative comunitarie impongono la salvaguardia e il rispetto della risorsa idrica e la presenza di un'Autorità di regolazione del servizio al di sopra delle parti.

In Italia questo ruolo è **nelle mani dell'Ente Pubblico**: il Sistema Idrico Integrato è regolato da due diverse Autorità:

- **ARERA** (Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente), **livello nazionale**
- **EGA** (Enti di Governo d'Ambito, ex AATO), **livello locale**

Tutti i gestori in Italia applicano una tariffa determinata secondo i criteri definiti a livello nazionale da ARERA: **l'acqua non è gratis**.

Un accesso gratuito alla risorsa ne comporterebbe inevitabilmente uno **spreco**.

In Italia l'acqua costa meno che negli altri Paesi, ma la qualità del servizio è allineata agli standard europei.

**Tariffa media al m<sup>3</sup> in alcune delle principali città europee (fonte: Global Water Intelligence, tariffs survey 2017 – estratto)**

Città	Stato	Tariffa in Euro
Copenaghen	Danimarca	€ 5,46
Berlino	Germania	€ 5,30
Ginevra	Svizzera	€ 5,00
Glasgow	UK	€ 4,85
L'Aia	Paesi Bassi	€ 4,64
Lussemburgo	Lussemburgo	€ 4,57
Monaco di Baviera	Germania	€ 4,41
Zurigo	Svizzera	€ 4,34
Oslo	Norvegia	€ 4,24
Francoforte	Germania	€ 4,23
Amsterdam	Paesi Bassi	€ 4,12
Cardiff	UK	€ 4,01
Vienna	Austria	€ 3,99
Bruxelles	Belgio	€ 3,81
Marsiglia	Francia	€ 3,68
Reykjavik	Islanda	€ 3,64
Helsinki	Finlandia	€ 3,62
Parigi	Francia	€ 3,48
Londra	UK	€ 2,89
Genova	Italia	€ 2,53
Barcellona	Spagna	€ 2,53
Stoccolma	Svezia	€ 2,14
<b>Palermo</b>	<b>Italia</b>	€ 1,90
Lisbona	Portogallo	€ 1,69
<b>Venezia</b>	<b>Italia</b>	€ 1,66
Madrid	Spagna	€ 1,59
Porto	Portogallo	€ 1,59
<b>Roma</b>	<b>Italia</b>	€ 1,49
<b>Napoli</b>	<b>Italia</b>	€ 1,28
Atene	Grecia	€ 1,18
<b>Milano</b>	<b>Italia</b>	€ 0,76

Secondo uno studio dell'Istituto di Ricerca sulle Acque (IRSA-CNR) di maggio 2018, **l'Italia si posiziona al quinto posto in Europa** - dopo l'Austria, la Svezia, l'Irlanda e l'Ungheria - **per qualità dell'acqua del rubinetto**, a dimostrazione dell'impegno quotidiano dei diversi gestori in termini di controllo e analisi della risorsa.

In Italia l'alta qualità deriva dal fatto che l'85% delle fonti di approvvigionamento è sotterraneo: l'acqua di falda è sempre migliore di quella di superficie perché non esposta alle contaminazioni dei fenomeni atmosferici o da altri agenti esterni.

### Costi economici e ambientali

La ricerca IRSA dimostra anche che **l'acqua del rubinetto in Italia non è inferiore in termini di qualità all'acqua minerale in bottiglia**, perché è **molto controllata, come impongono le normative ambientali, e sottoposta a prelievi periodici e analisi accurate su tutta la filiera, dalla captazione alla distribuzione all'interno delle condotte**. Gli stessi limiti di legge per le sostanze disciolte sono più rigidi per l'acqua potabile che per quella minerale comunemente in commercio.

Nonostante questo, gli italiani continuano a preferire l'acqua minerale: **siamo infatti i terzi consumatori al mondo di acqua in bottiglia**, con 208 litri di acqua minerale a testa all'anno, dopo il Messico e la Thailandia.

Oltre ai temi di sostenibilità ambientale, gli italiani mostrano una scarsa sensibilità anche rispetto al possibile vantaggio economico legato al consumo dell'acqua del rubinetto: **considerando un costo medio (tariffa gestori italiani) di poco superiore a 1 € per metro cubo (circa 1000 litri) continuano a preferire la classica bottiglietta in commercio, pagandola in proporzione circa 2000 volte di più che se la riempissero con l'acqua del rubinetto di casa**. Anche il costo di smaltimento delle bottigliette di plastica resta a carico della collettività.

Insieme ai nostri associati stiamo quindi lavorando per diffondere un uso sempre più consapevole della risorsa idrica, con gli indiscussi vantaggi che ciò comporta sotto diversi punti di vista.

### Acqua limpida, tariffa trasparente, gestione efficiente

L'acqua è una risorsa di tutti, ma per essere utilizzata è necessaria una **gestione industriale**, come per tutti i servizi 24 ore su 24, 365 giorni l'anno: **competenza, tecnologia industriale e infrastrutture di qualità** sono elementi imprescindibili del Servizio Idrico.

La **tariffa** che viene applicata con le bollette non serve a pagare solo i litri di acqua consumati, ma **copre i costi (infrastrutturali e gestionali) necessari a garantirla in tutte le case, a raccoglierla e a depurarla prima di immetterla nuovamente, pulita, nell'ambiente**.

Il pagamento della bolletta idrica garantisce alle utenze **continuità, acqua potabile e servizi efficienti di depurazione e fognatura**.

Il sistema tariffario si basa sul meccanismo del *full cost recovery*, che prevede la «copertura integrale dei costi» di gestione (investimenti compresi) mediante la tariffa.



Cosa paghiamo con la bolletta dell'acqua?



**Quota fissa**  
euro all'anno



**Quota variabile**  
euro a metro cubo

per i servizi di: acquedotto\*, fognatura, depurazione.

\*la quota variabile per i servizi di acquedotto aumenta proporzionalmente ai consumi allo scopo di promuovere un uso più efficiente delle risorse idriche.

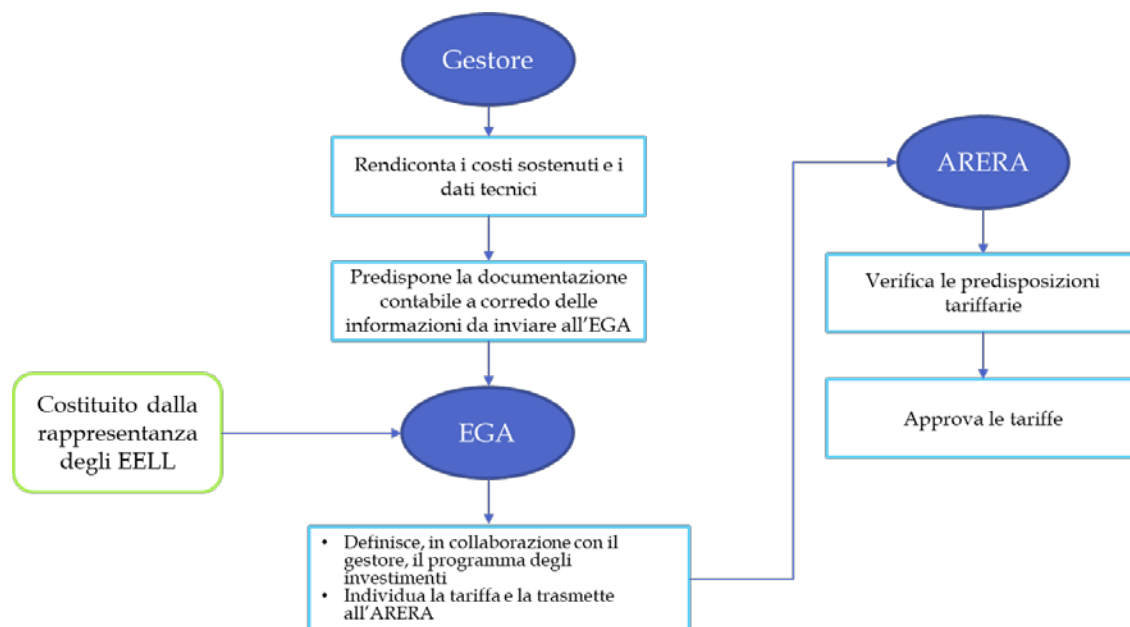
## Il gestore non decide la tariffa, la applica: sono gli Enti Pubblici a decidere

La tariffa è decisa dalle due Autorità totalmente pubbliche, partecipate dagli Enti Locali, sulla base di rigide normative che tengono conto di costi di esercizio e degli investimenti, indipendentemente dal tipo di governance del gestore.

Anche il Piano degli Investimenti è stabilito dall’Autorità e ogni gestore deve obbligatoriamente attuarlo, pena il pagamento di sanzioni, per poter garantire il servizio efficiente, efficace ed economico.

Il fabbisogno degli investimenti è stimato in rapporto alle infrastrutture esistenti, all’efficienza della gestione, alla qualità del servizio e ai costi delle aggregazioni che possono offrire una logica industriale al servizio.

### Il ruolo delle Autorità e degli Enti Locali nella determinazione della tariffa, una schematizzazione



## Il Bonus idrico

Come già avviene per il gas e l’elettricità, ogni gestore in Italia garantisce tariffe sociali destinate alle cosiddette “categorie deboli”, che appartengono alle fasce di reddito più basse, per contenere la spesa del Servizio Idrico Integrato. Ogni anno viene infatti erogato dal gestore, in accordo con ARERA, un “Bonus idrico” a dimostrazione della particolare attenzione che viene dedicata dai soggetti operanti sul territorio verso utenze economicamente svantaggiate, sulla base del reddito ISEE e del numero dei componenti il nucleo familiare. In particolare, attraverso specifici bandi pubblicati da ogni gestore, il “Bonus idrico” è accessibile a soggetti con ISEE uguale o inferiore ai 8.107,5 € / anno e nuclei familiari numerosi con almeno 4 figli a carico e reddito ISEE uguale o inferiore ai 20.000 € / anno.

## PUBBLICO O PRIVATO, BASTA CHE FUNZIONI

### L'Italia ha sete...di investimenti

Nel nostro Paese sono necessari **investimenti per oltre 60 miliardi di euro nei prossimi anni** (con uno sforzo di circa 5 miliardi all'anno, una volta a regime) per rinnovare le infrastrutture, adeguare gli impianti alle normative europee sull'inquinamento e ridurre le perdite.

L'analisi dei dati raccolti in questi anni mostra, dopo un periodo di sostanziale stabilità, un trend di crescita degli investimenti a partire dal 2014. **Nel periodo tra il 1999 e il 2009 la media di investimenti era di circa 0,5 miliardi di euro all'anno; si è passati a oltre un miliardo all'anno per il periodo compreso tra 2012 e il 2015, per superare oltre due miliardi all'anno in questi ultimi tre anni.**

Analizzando il valore degli investimenti pro capite negli ultimi 10 anni, come indicatore dell'impegno nel rispondere a questo fabbisogno, **emerge chiaramente come prima dell'introduzione della regolamentazione tariffaria introdotta da ARERA, gli investimenti si attestano su livelli decisamente inferiori alle reali necessità.**

Tra **il 2007 e il 2015** la media degli investimenti pro capite €/abitante si attestava a **34,4**. Nell'ultimo quadriennio invece (2014-2017) l'indice di investimento medio annuo per abitante si innalzato fino a **41,3 €/abitante**, di cui il 76,6% finanziato da tariffa e il restante 23,4% proveniente da contributi e finanziamenti pubblici.

Per fare fronte al fabbisogno attuale, considerando anche il completamento degli interventi pianificati nel passato e realizzati solo parzialmente nel periodo precedente la regolazione ARERA (2012), **l'Autorità stima un innalzamento dell'indice di investimento annuo a 83 €/abitante nel prossimo quinquennio.**

### Come trovare le risorse per gli investimenti?

Lo Stato non ha le risorse per sostenere tutti gli investimenti necessari, a meno che non vengano istituite nuove tasse o si aumenti ulteriormente il debito pubblico italiano.

Il finanziamento degli investimenti attraverso la tariffa ha invece il vantaggio di rendere **trasparente e verificabile**, per gli amministratori locali, il rapporto tra prezzo pagato dall'utente/cittadino e i benefici dello sviluppo delle infrastrutture.

- Il sistema tariffario consente anche ai cittadini di verificare dove e come i soldi spesi vengano investiti direttamente nella propria provincia
- Le tariffe sono collegate ai consumi di ogni utenza, a differenza delle tasse eventualmente introdotte per finanziare gli investimenti. Tutte le imposte della fiscalità generale sono scollegate dai consumi e sono più soggette al rischio di evasione fiscale di quanto non siano le normali bollette
- Il ricorso alla fiscalità generale per finanziare gli investimenti, laddove ci fosse un fallimento del mercato e dell'assetto industriale, non assicurerebbe la continuità perché ogni governo potrebbe adottare politiche differenti in relazione al bilancio

Per fare lavori importanti e obbligatori, come costruire depuratori, realizzare una nuova rete fognaria o svolgere la manutenzione degli acquedotti, servono molti soldi. Denaro che deve essere reso disponibile dal gestore (il Comune e/o gli altri azionisti) oppure chiesto in prestito a dei finanziatori.



## La sostenibilità finanziaria degli investimenti

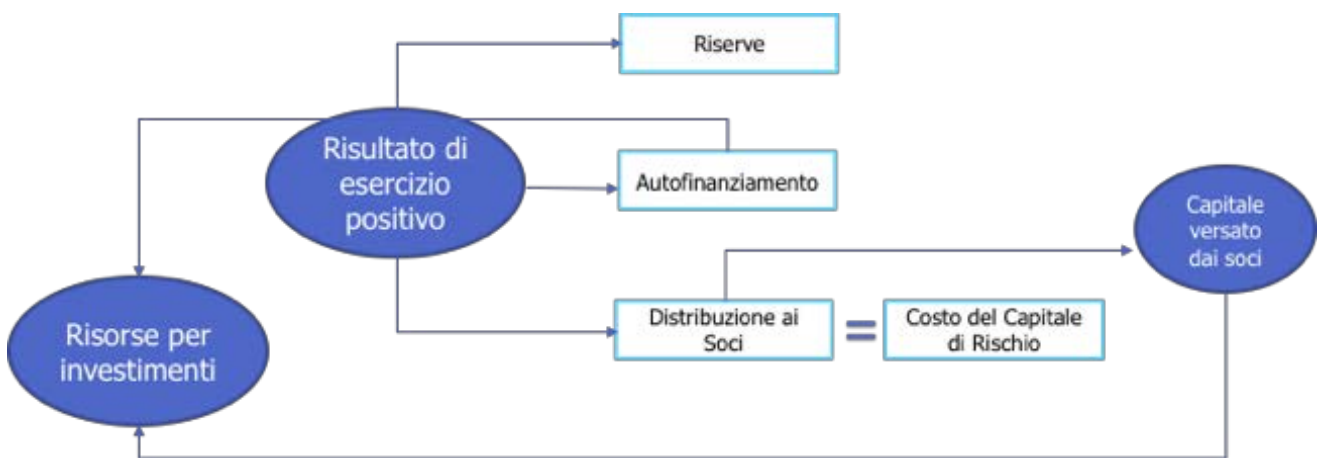
La logica dell'**efficienza finanziaria** sottostante la disciplina tariffaria emanata da ARERA costringe gli operatori / società a ottimizzare le leve per il finanziamento degli investimenti, bilanciando il ricorso **all'indebitamento con l'autofinanziamento**

- La tariffa viene calcolata ogni due anni e copre i costi relativi agli investimenti realizzati nei due anni precedenti. Il gestore deve avere quindi **capacità di indebitamento** per poter anticipare le somme degli investimenti e **capacità organizzativa** per poterli rendere effettivi, cioè realizzare le opere
- "Il prezzo dell'acqua" e, di conseguenza, i ricavi per il gestore sono definiti dall'Autorità, quindi un eventuale utile d'esercizio può derivare solo da un **efficientamento dei costi e da una riduzione degli sprechi**
- Le aziende del servizio idrico, pubbliche, private o miste, a parità di tariffa dell'acqua per il cittadino, possono generare un utile solo se migliorano **la propria efficienza, assicurando quindi la qualità del servizio a costi minori, grazie anche a economie di scala**

L'utile di esercizio di un gestore origina, quindi, quel flusso monetario indispensabile per l'auto-sostentamento della spesa in conto capitale e viene in larga misura reinvestito.

Nel caso di società miste, la quota che viene distribuita va in parte a enti pubblici, che nuovamente la destinano a interventi per i cittadini, e in parte a soci privati, permettendo di attrarre nuovi capitali per gli investimenti pubblici, limitando il ricorso all'indebitamento oneroso.

### La generazione del valore



L'utile generato rappresenta quindi:

- una risorsa finanziaria da reinvestire (autofinanziamento)
- il costo del denaro per il capitale di rischio

Maggiore è la consistenza del capitale proprio rispetto al capitale investito, maggiore è la possibilità di ottenere finanziamenti a prezzi vantaggiosi e quindi ulteriori risorse per sostenere gli investimenti.

Il raggiungimento di un risultato economico positivo è condizione di "bancabilità degli investimenti" e permette di avere condizioni di accesso al credito più favorevoli, con riduzione di costi e quindi beneficio finale dei cittadini.

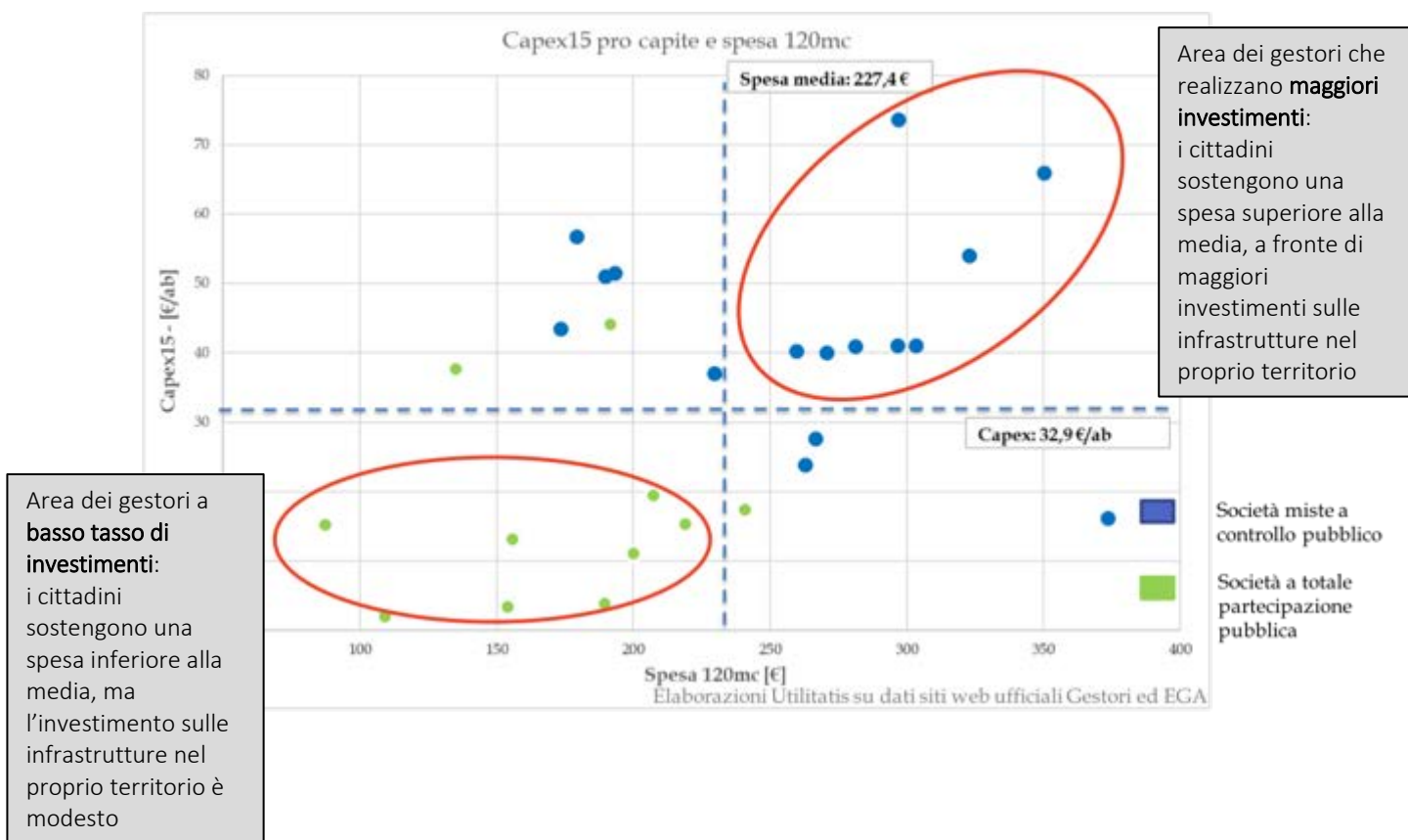
## Non tutti sono in grado di garantire gli investimenti

Gli investimenti vengono recuperati in tariffa gradualmente, pertanto per realizzarli è necessario anticipare risorse finanziarie proprie o di debito. Per accedere a queste fonti di finanziamento è necessaria solidità finanziaria e patrimoniale dell'impresa che gestisce.

Imprese di piccole dimensioni non hanno, di regola, capitali propri sufficienti ed accedono limitatamente al credito a costi maggiori, che si riversano poi nelle bollette dei cittadini.

## Più tariffa = Più investimenti

Dall'analisi dei dati emerge una **correlazione piuttosto evidente tra le tariffe<sup>1</sup> pagate dal cittadino e l'investimento nelle infrastrutture del suo territorio che il gestore realizza.**



## Il valore dipende dalle dimensioni

L'analisi degli **investimenti realizzati da un panel di gestori** mostra che in Italia, nel biennio 2014-2015, **i primi 10 gestori** - per numero di utenti serviti - **hanno realizzato da soli il 78,5%** del totale degli investimenti, quale che sia la loro natura societaria.

I dati mostrano quindi che la gestione del ciclo idrico integrato dell'acqua, per funzionare, deve essere necessariamente di tipo **industriale**, come nel resto d'Europa e deve avere una scala minima efficiente (per numero di utenti ed area servita). La dimensione industriale del gestore garantisce infatti **economie di scala, capaci di generare efficienza e capacità finanziaria.**

<sup>1</sup> Tariffe al netto dell'IVA 10%

La mancanza di investimenti adeguati e l'assenza di una programmazione nella gestione del servizio idrico potrebbero causare ritardi (specie nella depurazione) che, se non saranno presto recuperati, porteranno a condanne e pesanti sanzioni per il nostro Paese da parte dell'Unione Europea, come già sta succedendo. Con il paradosso che i cittadini si troveranno a pagare in tariffa le sanzioni europee anziché le opere.