

non sottoposti agli usuali processi di validazione, e la significatività delle serie storiche, utili a valutare le evoluzioni e le tendenze.

Si ritiene che le cause principali di questa situazione siano le seguenti:

- non sono stati finora stabiliti procedure e standard, che dessero alla raccolta dati un carattere costante e preordinato, da adottare nelle attività ordinarie dei fornitori di dati, che in tal modo si ritroverebbero gli stessi facilmente disponibili nelle forme e alle scadenze previste;
- finora i dati sono stati viceversa raccolti sporadicamente e con procedure mutevoli, creando difficoltà interpretative e organizzative anche ai soggetti fornitori più volenterosi;
- molti soggetti interpellati, sia autorità d'ambito che gestori, non forniscono risposte soddisfacenti o non ne forniscono affatto;
- a volte alcuni dati non sono nella disponibilità dell'Autorità che li dovrebbe fornire, ma del gestore che non li fornisce all'Autorità;
- i dati raccolti negli anni non sono stati adeguatamente conservati e non si è ampliato l'ambito temporale delle indagini associando i dati progressivamente raccolti negli anni, in modo da poter ricavare più attendibili indicazioni di evoluzione e di tendenza.

Per rimediare alla situazione i programmi di lavoro del Comitato sono finalizzati alla realizzazione di una idonea banca dati, in collaborazione con Regioni, ISTAT, APAT, NARS e ANEA, coordinata con le altre banche dati esistenti, e alla messa a punto di un metodo normalizzato di raccolta delle informazioni.

Sui Piani d' Ambito

La qualità dei PdA è uno dei fattori fondamentali per il buon funzionamento e una gestione efficiente ed efficace del SII. Essa costituisce poi un elemento assai rilevante per il successo degli affidamenti del servizio, in quanto influisce sulla attrattività dei bandi di gara, nonché una condizione che favorisce la realizzabilità degli obiettivi e il miglior esercizio del controllo dell'Autorità o Ente d'ambito sul gestore.

Dalle indagini e analisi compiute la qualità dei PdA si presenta alquanto diversificata. E' generalmente buona in quegli Ambiti nei quali l'Autorità si è data modelli organizzativi e ha raggiunto livelli di professionalità e competenza adeguati e soddisfacenti. In altri casi l'Autorità si identifica con la sola Assemblea dei Sindaci, supportata da deboli strutture segretariali, carenti di specifiche competenze. Spesso questa scelta corrisponde a tendenze conservative, mirate al mantenimento delle preesistenti gestioni, riunite in unità imprenditoriali solo formalmente nuove, all'interno delle quali ciascuno mantiene la separazione organizzativa e tariffaria precedente. In questi casi la scelta della modalità di affidamento *in-house* è strumentale all'obbiettivo perseguito e il Piano è generalmente il risultato esclusivo di incarichi a consulenti esterni, perciò strumento in cui l'Autorità o Ente d'Ambito scarsamente si riconosce, se non per la scelta degli investimenti, il cui insieme generalmente non risponde tanto ad un disegno strategico, ma è piuttosto la semplice somma delle scelte e dei desiderata dei singoli comuni.

Altri aspetti che condizionano la qualità dei PdA sono l'accuratezza della ricognizione di partenza e la articolazione temporale del piano medesimo.

Nei casi migliori la ricognizione di partenza è buona ed è stata comunque assoggettata ad aggiornamenti continui, in altri, invece, le ricognizioni sono state compiute con scarsa accuratezza, risultando scarsamente affidabili. Sarebbero perciò assai utili misure e provvedimenti per porre rimedio a queste situazioni e per promuovere una generalizzata certificazione di qualità delle ricognizioni, ovvero, giunti a questo punto del processo di riordino, dello stato delle opere e degli impianti di adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione, e per farne un pubblico registro sottoposto ad obbligo e periodico aggiornamento.

Per quanto riguarda l'articolazione temporale dei Piani, in diversi Ambiti si è scelto di integrarli con piani operativi di minore durata (tre - cinque anni). Una scelta — la cui generalizzazione potrebbe essere opportuna — che consente un grado di affidabilità maggiore delle previsioni rispetto a quelle del piano generale. Questo può condizionare positivamente il rapporto del Gestore con l'Autorità, rendendo più efficace e garantita la realizzazione degli obiettivi stabiliti e in particolare di quelli relativi agli investimenti.

Spesso la pianificazione economico-finanziaria è squilibrata, in quanto se ne coglie difficilmente lo specifico legame con gli obiettivi di miglioramento del servizio e quindi con le motivazioni di intervento sui livelli tariffari. La stessa presentazione dei dati di natura economica-finanziaria è disarticolata e non presentata secondo i canoni tradizionali nelle tre componenti di conto economico, stato patrimoniale e flusso di cassa, ma solo sotto forma di componenti che giustificano la determinazione della tariffa.

Per garantire — come è utile e necessario — una più elevata e generale qualità dei PdA è opportuno pervenire, sentite le Regioni, a definire i contenuti standard e i requisiti minimi a cui gli stessi devono rispondere, nonché sfruttare maggiormente i compiti e poteri del Comitato per una più incisiva azione di verifica, se non della formale approvazione, dei Piani stessi.

Sugli affidamenti

Anche per quanto riguarda le modalità e gli esiti dell'affidamento del Servizio si registrano risultati e situazioni assai differenziate nelle diverse realtà del Paese. L'incertezza normativa e le resistenze psicologiche all'attuazione della riforma hanno influito negativamente sul processo complessivo degli affidamenti, all'interno del quale fortunatamente si ritrovano casi, in numero non prevalente e normalmente coincidenti con strutture di AATO forti, in cui si è proceduto con le dovute chiarezza e trasparenza e con risultati concretamente positivi che hanno sostanzialmente migliorato la qualità del servizio.

In altri casi si sono verificate e si verificano disfunzioni e irregolarità di vario tipo. Fra di esse si ritiene di dover segnalare:

- affidamenti effettuati in assenza di PdA, o adottando questo successivamente all'affidamento, senza che ciò possa costituire sanatoria all'irregolarità iniziale;
- bandi di gara privi delle informazioni necessarie a valutare il rischio di impresa con conseguente disinteresse alla partecipazione o con partecipazione scarsamente qualificata ed esiti negativi delle gare stesse;
- affidamenti con modalità non conformi alle norme vigenti alla data in cui sono avvenuti e sanati con norme successive;

- prevalente ricorso alla modalità di affidamento *in house*, rispetto al quale è stata inadeguata la verifica del carattere eccezionale e derogatorio, della presenza dei requisiti del controllo analogo e della attività prevalente.

In molti casi questa procedura ha portato alla conservazione della situazione di fatto preesistente, con una compensazione tra mancanza di miglioramento del servizio e mantenimento del livello tariffario preesistente, con connesse evasioni ed elusione.

Va altresì segnalato che sopravvivono ancora situazioni in cui gli enti locali si sottraggono all'obbligo di legge di conferire i propri servizi al SII o addirittura assumono iniziative per dissociarsi dall'Ambito al quale già appartengono. A fronte di tali situazioni, il sistema istituzionale non sempre ha adottato gli atti impeditivi o correttivi dovuti.

Sulle tariffe

Il Metodo tariffario vigente è stato adottato nel 1996. Lo stesso decreto di approvazione ne prevedeva la revisione quinquennale, che finora non è stata però effettuata.

E' singolare che ciò sia accaduto, soprattutto considerando che la definizione del metodo vigente fu molto anticipata rispetto all'attivazione del SII e fatta senza una approfondita conoscenza delle realtà che dovevano essere riordinate, basandosi principalmente su metodologie utilizzate in altri Paesi e scarsamente radicate nel nostro. Era comunque inevitabile, anche a prescindere dalla qualità del Metodo, che la sua applicazione mostrasse difficoltà e inadeguatezze che, infatti, sono puntualmente emerse e sono state ormai chiaramente individuate. Esse costituiscono, fra l'altro, la base di lavoro per il processo di revisione in corso, che porterà il Comitato ad avanzare in tempi brevi una proposta di aggiornamento al Ministro.

Tra i problemi emersi dall'analisi effettuata merita particolare attenzione quello dell'esistenza di un numero eccessivo di "bacini tariffari", ovvero di Ambiti al cui interno continuano a sussistere e ad essere praticate tariffe diverse. Il loro numero è di gran lunga superiore a quello degli ATO, con concentrazioni particolarmente significative in un numero limitato di ATO, tutti, tranne uno, localizzati in Piemonte, Lombardia e Veneto. E' evidente che tali situazioni sono in contrasto con il principio di "gestione unitaria", che costituisce uno dei capisaldi della riforma, e che sono dunque necessari, oltre che auspicabili, provvedimenti sia del Comitato sia delle Regioni interessate per porvi rimedio, garantendo, fra l'altro, parità di condizioni e di trattamento a tutti i cittadini dello stesso Ambito territoriale.

Già si è detto della inopportuna iniziativa di alcune Regioni di provvedere a modifiche autonome del Metodo, senza che a ciò abbiano titolo in base alle norme vigenti. Problema, quest'ultimo, in via di soluzione grazie al miglioramento della cooperazione tra Stato e Regioni sulla materia.

Un argomento che, in materia tariffaria, suscita proteste e grande attenzione, è quello degli aumenti tariffari intervenuti a seguito dell'applicazione della riforma.

La questione merita un esame serio e responsabile, per correggere eventuali errori, ma anche per dare risposte corrette a proteste talvolta sbagliate. Al riguardo occorre, innanzitutto, una attenta azione di monitoraggio e controllo che il Comitato ha già attivato, per costruire un quadro completo e affidabile di dati ed informazioni, oggi non esistente anche a causa di un numero significativo di mancate notificazioni da parte delle Autorità o Enti d'ambito.

In base ai dati disponibili, arricchiti con le ultime indagini effettuate, il valore medio del costo dell'acqua per una famiglia tipo di 3 persone è oggi € 250 per un consumo di 200 m³/anno, con massimi di € 598 e minimi di € 87. Mentre il valore medio è del tutto accettabile e inferiore ai corrispondenti europei, l'escursione è eccessiva, tanto per i valori massimi che per quelli minimi. Raccordando i valori tariffari alla consistenza delle comunità interessate, si ha che per la maggioranza della popolazione italiana i costi risultano comunque compresi tra 200 e 300 €/anno per nucleo familiare.

L'analisi delle percentuali di aumento rischia di essere priva di significato e anche di risultare ingannevole se non è accompagnata dall'indicazione del valore di partenza, che, in taluni casi, era manifestamente ed eccessivamente basso. Le percentuali medie di aumento rilevate sono state di circa l'11% per il biennio 2004/2006 e del 45% per il quadriennio 2002/2006.

Va però chiarito che le nuove tariffe comprendono la copertura di costi non compresi in quelle precedenti, tra i quali, in particolare, il costo degli investimenti, che, in assenza di risorse, non venivano realizzati, causando il noto deperimento delle opere e degli impianti, con il conseguente malfunzionamento dei servizi.

Purtroppo gli allarmi vengono spesso suscitati utilizzando dati privi di basi adeguate e/o strumentalizzando i valori estremi con finalità chiaramente tendenziose.

In merito al sistema tariffario del SII, sulle tariffe praticate e sui loro aumenti è necessario ed importante intervenire per fare chiarezza nell'opinione pubblica. Va detto che gli adeguamenti tariffari hanno cominciato a costituire uno degli strumenti di autofinanziamento del Servizio e vengono utilizzati per migliorare la qualità dei servizi, con gli interventi per ridurre le perdite, sulle reti, sulla misurazione e il controllo dei consumi. Interventi indispensabili per la qualità e il contenimento dei costi dei servizi e che in passato, in assenza di strutture gestionali adeguate e di risorse finanziarie, non venivano effettuati, creando spesso le note disastrose situazioni preesistenti con i relativi sprechi di risorse pregiate.

Purtroppo, la percezione del miglioramento in corso, che è consistente ma graduale, non è stata ancora tale da modificare adeguatamente la opinione generale del pubblico, in una parte del quale era stata irresponsabilmente e demagogicamente radicata l'abitudine a pagare poco o niente il servizio. Una pratica di informazione che ha, purtroppo, ancora cattivi maestri a livello sia nazionale che locale.

Va anche detto che, complessivamente, il sistema attuale dei servizi non è stato capace di proiettare all'esterno un'immagine positiva di sé, informando in modo convincente dei suoi progressi, che sono evidenti e significativi. Così come non si è data cognizione e consapevolezza dell'ulteriore e difficile cammino che resta da compiere per eliminare le disfunzioni e correggere i difetti ancora esistenti, fino a raggiungere una qualità del Servizio pienamente soddisfacente.

Per creare l'auspicato clima di chiarezza e fiducia reciproca, occorre procedere alla ricostruzione dell'andamento storico delle tariffe, partendo da quelle preesistenti alla costituzione di ciascun ATO, accompagnato dalle giustificazioni degli aumenti intervenuti e dai benefici reali conseguenti. Tale lavoro è iniziato nell'ambito del potenziamento del quadro informativo generale.

Sull'equilibrio economico finanziario

L'equilibrio economico-finanziario del servizio risulta dalla combinazione degli effetti del PdA, della convenzione di affidamento e del sistema tariffario applicato.

Sussiste incertezza, derivante dalla insufficiente chiarezza della normativa vigente, in merito all'estensione dell'analisi economico finanziaria. Dalla ricognizione su un campione significativo di PdA, risulta che in alcuni di essi l'analisi è circoscritta al rapporto tra i costi che concorrono alla determinazione della tariffa e i ricavi derivanti dalla riscossione della tariffa medesima, mentre altri trattano in modo più ampio l'equilibrio economico-finanziario, comprendendo anche le attività non soggette all'applicazione del metodo tariffario.

Anche in questo campo, la situazione è molto diversificata sia sotto il profilo della pianificazione e del controllo, e quindi del rispetto delle previsioni, che sotto il profilo del *mix* delle fonti di finanziamento.

Le principali problematiche evidenziate riguardano la copertura dei costi di natura straordinaria, finanziaria e fiscale e la contabilizzazione delle gestioni extra-tariffarie, nonché le modalità secondo cui sono offerte le garanzie ai soggetti finanziatori, che, soprattutto nel caso dei gestori *in house*, tendono a privare questi ultimi di responsabilità imprenditoriali e quindi di stimoli a produrre maggiore efficienza.

Problemi si manifestano anche in merito al rispetto delle previsioni delle fonti di finanziamento, che, nel breve periodo trascorso, non appaiono molto rispettate. Certamente influiscono in tal senso le incertezze che caratterizzano l'effettivo incasso dei contributi pubblici, la diversa propensione al rischio di credito, in relazione alle condizioni generali di certezza dell'affidamento, la resistenza a praticare gli aumenti tariffari necessari.

E' certamente anche in ragione di ciò, oltre che delle inadeguate previsioni di piano e di inadempienze dei gestori, che dalla ricognizione effettuata sugli investimenti risulta che il grado di attuazione delle previsioni è mediamente pari al 49%. Il costo di quelli realizzati risulta coperto da tariffa per circa il 75% e da contributi a fondo perduto per oltre il 20%. Non sono disponibili ancora elementi soddisfacenti in merito agli effetti dei possibili sfasamenti tra provvedimenti tariffari e realizzazione degli investimenti.

Allo stato delle conoscenze, sussistono anche incertezze significative per quanto riguarda l'impiego dei fondi FAS e strutturali comunitari, in quanto la maggior parte di essi sono destinati a Regioni del Mezzogiorno, le cui ATO sono state le più carenti nel rispondere all'indagine sugli investimenti. In questi casi inoltre i beneficiari dei contributi sono gli EE.LL., col risultato che frequentemente i PdA non li riportano e la loro utilizzazione avviene per finalità non ricomprese nei PdA medesimi.

Sull'informazione e sulla partecipazione dei cittadini

La direttiva comunitaria pone giustamente tra le priorità l'informazione e la consultazione del pubblico, attraverso la pubblicazione di tutti gli atti di governo significativi, tra cui in primo luogo i piani e la valutazione dei problemi di gestione più rilevanti. Questi atti sono così resi disponibili per eventuali osservazioni del pubblico in generale e degli utenti in particolare.

Il recepimento di questo principio sulla normativa nazionale è ancora imperfetto e prevalentemente concentrato sul piano di tutela regionale. Sembra opportuno che la medesima procedura sia estesa ai corrispondenti atti di governo degli ATO, come

strumento necessario a migliorare la qualità delle scelte e soprattutto a superare la barriera di incomunicabilità che oggi separa autorità e pubblico, alimentando un clima di diffidenza che rende impopolare ogni provvedimento, particolarmente nel settore tariffario.

L'esempio di quanto di positivo è accaduto in altri paesi, nei quali il modello partecipativo è adottato da tempo, come pure i risultati di alcune iniziative italiane, che però non hanno ancora superato un carattere di sperimentaltà, dovrebbero incoraggiare a proseguire per questa strada.

Sull'operatività del Comitato

Risulta da quanto precede un notevole ampliamento delle attività del Comitato, sempre entro i limiti delle competenze ad esso assegnate, con la finalità di rendere le indagini e le conoscenze risultanti più pervasive e complete. La maggior ampiezza degli sforzi in atto richiede idonei provvedimenti di adeguamento degli strumenti operativi di cui il Comitato dispone.

Lista degli acronimi e delle abbreviazioni

| | |
|-----------------|--|
| <i>AATO</i> | Autorità di Ambito Territoriale Ottimale |
| <i>ANEA</i> | Associazione Nazionale Autorità e Enti di Ambito |
| <i>APAT</i> | Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici |
| <i>ATO</i> | Ambito Territoriale Ottimale, inteso come bacino territoriale |
| <i>CBO</i> | Congressional Budget Office |
| <i>CIP</i> | Comitato Interministeriale Prezzi |
| <i>CIPE</i> | Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica |
| <i>Comitato</i> | Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche |
| <i>FAS</i> | Fondo per le Aree Sottosviluppate |
| <i>ISTAT</i> | Istituto Nazionale di Statistica |
| <i>NARS</i> | Nucleo consulenza Attuazione linee guida Regolazione Servizi di pubblica utilità |
| <i>OECD</i> | Organization for Economic Co-operation and Development |
| <i>OFWAT</i> | Office of Water Services |
| <i>PdA</i> | Piano di Ambito |
| <i>PPPs</i> | Purchasing Power Parities |
| <i>SII</i> | Servizio Idrico Integrato |
| <i>SMAT</i> | Società Metropolitana Acque Torino |
| <i>TRM</i> | Tariffa reale media |
| <i>UE</i> | Unione Europea |

PAGINA BIANCA



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Rapporto sullo stato dei servizi idrici

Situazione rilevata al 31 dicembre 2007

Stato di attuazione

Investimenti

Tariffe

Roma, Marzo 2008

PAGINA BIANCA

Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Presidente

Roberto Passino

Componenti:

Nicola Adamo
Massimo Valentino Ambrosio
Saverio Bratta
Renato Cocchi
Francesco Mauro
Riccardo Petrella

Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

Via Cristoforo Colombo, n. 44

00147 - Roma

Telefono: 06 57225230

Fax: 06 57225290

e-mail: coviri.segreteria@minambiente.it

sito web: www.coviri.it

PAGINA BIANCA

INDICE

| | <i>Pag.</i> | |
|---|-------------|-----|
| Presentazione | 79 | |
| 1. Stato di attuazione del Servizio Idrico Integrato ... | » | 81 |
| 1.1 Le leggi regionali | » | 81 |
| 1.2 ATO previsti e ATO insediati | » | 85 |
| 1.3 Principali dati dimensionali degli Ambiti Territoriali Ottimali | » | 89 |
| 1.4 Stato di avanzamento delle attività degli Ambiti Territoriali Ottimali | » | 97 |
| 1.4.1 Ricognizione | » | 97 |
| 1.4.2 Piano di Ambito | » | 101 |
| 1.4.3 Gli affidamenti effettuati | » | 105 |
| 1.4.4 Ricognizione, piano di ambito e affidamento del servizio idrico integrato: riepilogo dati a livello regionale | » | 115 |
| 1.5 Le spese e il personale impiegato negli ATO ... | » | 116 |
| 1.5.1 Le spese degli ATO insediati | » | 116 |
| 1.5.2 I dati sul personale | » | 121 |
| 2. Investimenti | » | 128 |
| 2.1 Il campione dei dati | » | 128 |
| 2.2 Gli investimenti previsti dai Piani di Ambito ... | » | 130 |
| 2.2.1 Gli investimenti ripartiti per servizio | » | 138 |
| 2.2.2 Gli investimenti ripartiti per tipologia di investimento | » | 143 |
| 2.3 Investimenti, previsioni e realizzazioni | » | 147 |
| 2.4 Investimenti e forme di finanziamento | » | 151 |
| 2.5 Considerazioni conclusive | » | 155 |
| Riferimenti bibliografici | » | 156 |
| 3. Tariffe | » | 157 |
| 3.1 Introduzione | » | 157 |
| 3.2 Il campione dei dati | » | 160 |

| | | |
|--|---|-----|
| 3.3 L'articolazione delle tariffe | » | 162 |
| 3.3.1 L'articolazione tariffaria del servizio acque- dotto negli usi domestici | » | 162 |
| 3.3.2 L'articolazione tariffaria del servizio acque- dotto negli altri usi | » | 165 |
| 3.3.3 L'articolazione tariffaria del servizio acque- dotto: le variazioni 2004-2006 | » | 166 |
| 3.3.4 Rappresentazione analitica delle tariffe di acquedotto | » | 167 |
| 3.3.5 La tariffa di fognatura | » | 174 |
| 3.3.6 La tariffa di depurazione | » | 175 |
| 3.3.7 Le quote fisse | » | 176 |
| 3.3.8 Rappresentazione analitica delle tariffe di fognatura e depurazione | » | 177 |
| 3.4 La spesa media annua e la sostenibilità | » | 184 |
| 3.4.1 Il calcolo della spesa media annuale | » | 184 |
| 3.4.2 La spesa media annua: le variazioni 2002- 2006 | » | 186 |
| 3.5 La spesa media annua: una comparazione inter- nazionale | » | 194 |
| 3.5.1 La spesa media annua: la comparazione con alcune tariffe di altri paesi | » | 195 |
| 3.6 Considerazioni conclusive | » | 199 |
| Riferimenti bibliografici | » | 201 |