

A.N.E.A. Associazione Nazionale Enti di Ambito

Gruppo di lavoro per il programma di attività

Nominato durante l'incontro del 4 febbraio 2004 a Firenze

Gruppo di lavoro

Coordinatore:

Raffaello De Stefano - **AATO Calore Irpino - Campania**

Componenti:

Claudio Boldori - **AATO Cremona - Lombardia**

Vanni Carraro - **AATO Bacchiglione - Veneto**

Giovanni Drogo - **AATO 6 Caltanissetta - Sicilia**

Alessandro Mazzei - **AATO 2 Basso Valdarno - Toscana**

Marco Morselli - **AATO 5 Bologna - Emilia Romagna**

Massimo Principi - **AATO 3 Marche Centro-Macerata - Marche**

Silvano Ravera - **AATO 3 Torinese - Piemonte**

Associazione Nazionale Enti di Ambito

Programma di attività e di lavoro

Roma, 25 febbraio 2004

1. Premessa

Sono ormai passati dieci anni da quando il Parlamento, dopo una gestazione pluriennale, ha approvato la legge n. 36 del 5 gennaio 1994, dal titolo "Disposizioni in materia di risorse idriche", che ha introdotto una profonda riorganizzazione dell'assetto dei servizi idrici e ha investito profondamente il nostro sistema delle istituzioni locali.

Dall'ultima relazione al Parlamento del Comitato di Vigilanza, del 24 luglio 2004, risulta che ben 84 ambiti sui 91 previsti si sono insediati, più della metà hanno già approvato il Piano di Ambito e ben 25 hanno già affidato il servizio. La riforma è ormai decollata.

Stiamo superando la frammentazione gestionale dei comuni e si è fatta più forte l'esigenza di affermare un maggior ruolo di controllo dell'ente pubblico per assicurare una più efficace tutela dell'utente e, nel contempo, una maggiore autonomia economica e organizzativa al gestore del servizio per consentirgli di assolvere meglio i propri compiti.

Le Autorità di Ambito (AATO) sono i nuovi soggetti istituzionali a cui la riforma assegna il compito di regolare programmare e controllare la gestione del servizio idrico con l'obiettivo di tutelare il consumatore e in generale di migliorare la qualità dei servizi.

L'impegno delle AATO nell'applicazione della legge 36/94 può essere suddiviso idealmente in due gruppi di attività: quelle precedenti l'affidamento e di carattere straordinario e quelle successive all'affidamento. Volendo identificare le attività più importanti potremmo così sintetizzarle:

Attività precedenti l'affidamento

Insedimento e dotazione strutturale e amministrativa delle AATO

Realizzazione della ricognizione e definizione del Piano di Ambito

Definizione della Convenzione di affidamento della gestione

Affidamento della gestione

Attività successive all'affidamento

Controllo della gestione

Revisione triennale della tariffa e del piano

Ciascuna di queste attività presenta una propria complessità, in parte perché si tratta di problematiche che non hanno un'esperienza consolidata alle spalle e in parte perché richiedono nuove competenze poco diffuse nel nostro paese.

2. Principali temi di lavoro

L'Associazione ha fra i propri obiettivi quello di promuovere iniziative di confronto, approfondimento e ricerche sulle problematiche inerenti l'organizzazione, la programmazione e il controllo del servizio idrico integrato (S.I.I.) e la tutela del consumatore, nonché quello di svolgere funzioni di promozione, di assistenza e coordinamento delle attività delle singole AATO.

In questo senso si potrebbe individuare un primo gruppo di temi sui quali avviare l'attività di studio, coordinamento e scambio di esperienze.

Struttura e funzionamento delle AATO

Le AATO sono destinate a svolgere un ruolo fondamentale di regolazione e controllo nell'ambito della riforma del servizio idrico integrato, introdotta con la L. 36/94, ruolo che deve attuare ed esplicitare la separazione di compiti e funzioni rispetto al Gestore, da un lato, e agli utenti, dall'altro.

La normativa nazionale e di settore, salvo qualche sporadico caso di leggi regionali, non ha per nulla o pochissimo affrontato la problematica della strutturazione delle AATO, le risorse finanziarie per il loro sostentamento, la possibilità di dotarsi di personale e della natura dei relativi contratti di lavoro, l'organizzazione e i problemi connessi. Tenuto conto che sono richiesti profili diversi in relazione all'ipotesi di funzione prevista e andrà, inoltre, valutata la forma operativa più idonea esaminando soluzioni interne ovvero l'eventuale supporto esterno.

Nel caso in cui sia stata scelta come forma di associazione dei Comuni il Consorzio, alcuni aspetti della problematica appaiono impostati e di più facile soluzione, quanto meno la natura giuridica dell'AATO è precisa e non c'è dubbio che questa abbia personalità giuridica piena ed autonoma.

Nel caso in cui l'AATO si sia istituita sulla base di una Convenzione fra i Comuni e le Province interessate, manca una chiarezza sulla natura del soggetto costituitosi. Nella maggior parte dei casi risulta che, per dare funzionalità e operatività all'AATO e ai relativi uffici, ci si sia avvalsi di rapporti e accordi funzionali con la Provincia interessata.

In tal caso però l'AATO non viene ad assumere una sua soggettività autonoma, pur essendo e dovendo essere soggetto contraente verso il Gestore, garante dei Comuni e degli utenti.

Risulta pertanto necessario approfondire questo aspetto, con tutte le implicazioni e risvolti del caso, e valutare se alcune esperienze in corso da parte di alcuni ambiti, siano condivisibili e suggeribili come modalità per uniformare le analoghe realtà nazionali, o se siano da intraprendere altri percorsi e iniziative.

La questione delle risorse finanziarie di sostentamento delle AATO e relativi uffici è un altro tema tutt'altro che definito e, questo sì, comune a tutte le AATO, indipendentemente dalla forma di associazione dei Comuni scelta per la costituzione dell'Autorità stessa.

Nello specifico, risulta siano in atto modalità differenti di reperimento delle risorse necessarie al funzionamento, quali ad esempio porre tali costi a carico dei Comuni costituenti l'ATO, ovvero considerarli a carico della tariffa, o ancora ipotizzare una sorta di finanziamento da parte della fiscalità generale analogamente a quanto avviene per gli Enti Locali. La definizione della natura del sostentamento economico dell'AATO, prima e al di là dell'ammontare dello stesso, attiene in modo inequivocabile all'esplicitazione della natura stessa dell'AATO.

Occorre cioè precisare se le funzioni dell'AATO sono parte inscindibile ed intrinseca del S.I.I. nel corretto gioco dei ruoli fra i tre soggetti principali coinvolti: AATO/Gestore/Utenti, o se, diversamente, tale ruolo sia esterno e separato. In un caso - posto che la tariffa deve sostenere tutti i costi del servizio e che per la garanzia della qualità del servizio stesso è indispensabile il ruolo regolatore dell'AATO - è indubitabile che la tariffa contenga anche la quota di costo del funzionamento dell'AATO; nel secondo caso invece può essere concepita una soluzione diversa.

Altro aspetto da affrontare nel gruppo di lavoro è la definizione della struttura di presidio e le modalità di organizzazione operativa delle AATO e dei relativi uffici: personale occorrente, strutturazione degli uffici, modalità di consultazione dei Comuni, procedure di deliberazione.

Ferma restando l'indubitabile autonomia organizzativa di ogni AATO, risulta infatti auspicabile un confronto di esperienze, uno scambio di problematiche e l'avvio di un eventuale graduale processo per uniformare l'operatività delle AATO.

Fra i temi importanti da affrontare, rientra anche la problematica della procedura di realizzazione delle nuove opere del S.I.I.. Infatti la prassi consolidata nel tempo, vede il Comune come soggetto principale che decide le opere occorrenti, approva i progetti e nel contempo ne dichiara la pubblica utilità e indifferibilità ai fini dell'esproprio e dell'apposizione delle servitù. Una tale funzione dovrebbe passare di competenza delle AATO, almeno in via prevalente e per le opere sovracomunali e principali. Anche tale problematica non appare sufficientemente affrontata e definita.

Ricognizione e Piano di Ambito

In merito alle questioni relative alla ricognizione delle opere e alla predisposizione dei piani di ambito, appare necessario tentare una razionalizzazione ed ottimizzazione delle procedure da seguire, potendo ciò rivelarsi un importante ausilio per gli enti che ancora devono intraprendere questo percorso, per quelli che dovessero già trovarsi (o si troveranno entro poco tempo) nella fase di revisione dei piani di ambito, per coloro che devono elaborare e/o approvare i programmi triennali operativi (POT), nonché costituire un efficace supporto per l'attività di controllo da espletarsi successivamente all'affidamento.

Ciò nell'ottica anche di tentare un compromesso fra la necessità di informazioni ed il costo del loro reperimento, in un contesto caratterizzato dalla frammentazione gestionale (là dove ancora il Gestore di Ambito non è stato individuato) o da una gestione appena avviata e non ancora in grado di sostenere appieno l'attività di pianificazione dell'AATO.

Questa attività di "razionalizzazione" dovrà mirare alla definizione di procedure e capitolati standard per la realizzazione (o revisione) delle Ricognizioni, dei Piani di Ambito e dei POT attraverso anche il recupero e l'analisi delle esperienze delle singole AATO in materia. Ne potrà scaturire una importante unificazione dei diversi modelli di schede di ricognizioni e di procedure di definizione dei piani.

Assai efficace per la realizzazione di tali obiettivi si è rilevato l'utilizzo di data base e GIS (o SIT) per la raccolta dei dati destinati a costituire la base informativa all'elaborazione dei Piani di Ambito e alla gestione della fase di controllo della realizzazione degli investimenti. L'analisi delle esperienze effettuate e delle principali problematiche incontrate appare indispensabile per l'affermazione di indirizzi e criteri generali al fine di favorire una "razionalizzazione" delle diverse metodologie seguite in sede di pianificazione e controllo dei piani d'investimento.

Peraltro, tale sforzo di razionalizzazione si collega all'opportunità di definire dei set di indicatori (benchmarking) che, in materia di investimento, potranno consentire di effettuare confronti e analisi sulle principali grandezze in gioco (curve di costo per le stime parametriche degli investimenti, livelli di servizio, etc.).

Convenzione di affidamento

In relazione al presente argomento, uno degli obiettivi principali risulta la definizione di un contenuto minimo che ogni Convenzione di Gestione è opportuno presenti. A tale scopo si procederà ad un'analisi comparativa delle diverse convenzioni predisposte dalle AATO. Uno degli obiettivi fondamentali, quindi, sarà quello di individuare integrazioni e/o modifiche alle convenzioni rendendole più aderenti alle reali problematiche e assicurando un'attività di controllo efficace e più vincolante circa il rispetto delle obbligazioni contrattuali da parte del Gestore.

Sotto questo profilo, inoltre, si potranno individuare le integrazioni che mirino a garantire una maggiore "bancabilità" della convenzione nel senso, ad es., di garantire "l'equilibrio economico-finanziario" del Gestore per l'intera durata della convenzione anche attraverso opportune procedure di revisione tariffaria, di definire chiaramente ed univocamente le cause di risoluzione della concessione di affidamento, come pure le "cause di forza maggiore", di disciplinare più accuratamente il subentro del nuovo gestore nelle garanzie ed obbligazioni nei casi di scadenza della convenzione e risoluzione della stessa, di prevedere la possibilità di intervenire sulla tariffa in presenza di calamità naturali (si pensi alla nota emergenza idrica di questa estate), di prevedere una clausola di coordinamento fra il Gestore e le aziende salvaguardate ai sensi degli art. 9 e 10 della L.36/94 nello svolgimento del S.I.I..

Affidamento del servizio

Costituzione di un gruppo di lavoro sulle problematiche dell'affidamento del servizio. Il gruppo potrebbe approfondire, anche sulla base dell'esperienze fin qui realizzate, le procedure attraverso le quali si perviene all'affidamento del servizio, alla luce dell'ultima versione dell'art. 113 del D.Lgs. 267/00 come risultante dalle modifiche apportate dal D.L. 269/03 convertito con la 326/03 (Legge Finanziaria per il 2004). Prendendo atto che la nuova norma prevede tre modalità alternative per l'affidamento del servizio (selezione della società mediante espletamento di gare con procedure di evidenza pubblica, affidamento a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto con gara con procedura ad evidenza pubblica, affidamento in house a società interamente pubbliche), il gruppo di lavoro potrebbe analizzare temi quali: il rapporto tra la disciplina nazionale e le normative regionali in materia di servizi pubblici locali; le modalità per lo svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio idrico integrato e per la scelta del socio privato delle società a capitale misto, con specifico riferimento ai contenuti dei bandi di gara ed ai criteri di aggiudicazione; le procedure per la costituzione delle società a capitale pubblico locale; il modello della società in house e le questioni connesse alla eventuale presenza della società pubblica proprietaria di reti e impianti; la cessazione degli affidamenti diretti al 31/12/2006 e le ipotesi di proroga; le problematiche legate alla determinazione del canone di concessione, e al trasferimento o copertura dei mutui in essere.

Attività di controllo sul gestore del servizio idrico integrato

Costituzione di un gruppo di lavoro sulle attività di controllo relative al rispetto da parte del gestore delle obbligazioni contrattuali e dei vincoli normativi. Obiettivo del gruppo di lavoro è quello di condividere le esperienze maturate dalle AATO in relazione al controllo delle prestazioni del/dei gestore/i affidatario/i del servizio e di definire una metodologia standard di controllo delle *performance*.

Il gruppo di lavoro deve approfondire, sulla base delle convenzioni di gestione e della normativa di settore, le seguenti problematiche:

Modalità di rendicontazione economica: la diversità di forme gestionali esistenti rende difficoltosa un'analisi delle prestazioni economico-patrimoniali-finanziarie del gestore del servizio idrico integrato. La mancanza di criteri contabili specifici per la rendicontazione del S.I.I., in presenza di attività tecnicamente omogenee ma assoggettate a diversi regimi di regolazione, rende necessaria l'individuazione di procedure specifiche mirate al monitoraggio di costi e ricavi relativi ai soli servizi soggetti a regolazione tariffaria, evitando elementi di soggettività nel momento della predisposizione del bilancio di esercizio. Deve essere inoltre previsto un sistema di indicatori finalizzato a valutare, sulla base di un sistema di dati omogeneo, l'economicità e l'efficienza della gestione.

Analisi e previsione della domanda di servizio: la natura progettuale della determinazione tariffaria contiene come elementi aleatori l'evoluzione della qualità del servizio richiesto e la previsione dei consumi in base al quale determinare le modalità di ripartizione degli utenti del costo del servizio.

Al fine di agevolare l'attività di programmazione di ogni singolo ambito, il gruppo di lavoro deve individuare delle linee guida per mettere in comune ed omogeneizzare le rispettive banche dati relative ai consumi.

Individuazione degli indicatori di controllo sulla convenzione di gestione: la convenzione di gestione contiene una serie di prescrizioni contrattuali esplicite che il gestore è contrattualmente tenuto a rispettare. Tali prescrizioni sono sia relative alla realizzazione del piano di investimenti legato alla tariffa d'ambito, sia al rispetto di quanto previsto dalla Carta del Servizio Idrico Integrato dal Regolamento e da eventuali Disciplinari tecnici aggiuntivi. La strutturazione di una metodologia di controllo basata su un insieme di indicatori omogenei tra i diversi ambiti in grado di monitorare l'effettivo rispetto dei patti contrattuali può diventare oggetto del gruppo di lavoro allo scopo di implementare processi migliorativi basati sul *benchmarking*.

Attività di tutela del consumatore

Costituzione di un gruppo di lavoro sull'attività di tutela del consumatore. Quest'ultima è stata recepita in maniera differente dalle diverse normative regionali emanate in applicazione della legge 36/94, prevedendo in taluni casi l'istituzione di Comitati degli utenti con funzioni consultive come parti terze rispetto all'AATO. Il gruppo di lavoro dovrà individuare un programma specifico di politiche attive di tutela del consumatore i cui obiettivi possono essere così esplicitati:

Definizione di standard di qualità e di prestazione all'utenza omogenei che si traducano in una bozza comune di Carta del Servizio e di Regolamento di utenza per acquedotto, fognatura e depurazione in grado di mutuare le esperienze positive sino ad oggi maturate ed individuare le "*best practices*";

Confronto tra ambiti territoriali in merito alle modalità di articolazione ed applicazione della tariffa del servizio idrico integrato;

Proposizione di attività comuni di rilevazione della soddisfazione degli utenti relativamente alla qualità del servizio e volte a monitorare le aspettative dell'utente sul servizio idrico integrato.

Attività di confronto e valutazione delle performances dei gestori (benchmarking)

Obiettivi del lavoro

Il gruppo di lavoro sul tema in oggetto dovrà, in collaborazione con gli organi competenti, definire i flussi informativi necessari per operare confronti sulle performance tecniche, organizzative ed economiche dei singoli gestori.

Da tali confronti scaturiranno gli elementi necessari alle AATO per operare con la massima efficacia possibile la pianificazione ed il controllo sulle gestioni del servizio idrico integrato.

Il confronto e la valutazione delle prestazioni nel settore idrico

La misura delle prestazioni è diventata un elemento comune nella gestione manageriale aziendale. Il *benchmarking* viene utilizzato per definire le prestazioni di una azienda in un vasto campo di attività, per motivare (e premiare) il personale e per dimostrare ai clienti ed agli azionisti la qualità dei servizi resi. Nel settore privato, il profitto delle attività gestionali ha sempre un certo rilievo nel sistema di misurazione delle prestazioni.

Nel settore pubblico, o meglio dei pubblici servizi, il *benchmarking* non viene comunemente utilizzato: spesso il profitto non è una misura di prestazioni, il personale delle aziende preposte alla

gestione raramente viene remunerato secondo canoni relativi alle proprie prestazioni o a quelle aziendali, le aziende operano in un regime di monopolio, sussiste una asimmetria informativa che vede i gestori tenutari di dati ed informazioni che non vengono diffusi con facilità.

L'analisi comparativa in questo caso è uno strumento indispensabile. In assenza di procedure di comparazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi resi diventa molto difficile definire gli standard e misurare i risultati ottenuti, accertare la congruità dei costi di esercizio e di capitale, determinare in quale misura sono resi i servizi e se questi migliorano o peggiorano nel tempo.

Risulta imprescindibile che l'Ente di Ambito si doti di strumenti e metodologie per supportare la propria posizione negoziale nei cruciali momenti di confronto con i soggetti gestori.

Il principio fondamentale dell'analisi comparativa dell'efficienza si basa sul fatto che le prestazioni di un gestore possono essere misurate rispetto alle prestazioni di altri gestori similari, operanti nello stesso tipo di mercato senza essere in competizione tra loro.

Recenti studi hanno dimostrato che l'efficienza gestionale assume un ruolo preponderante nel controllo della variazione tariffaria. E' quindi necessario identificare la composizione e la sorgente dei costi relativi ad ogni soggetto gestore e le aree dove tale efficienza può essere migliorata.

Per ogni soggetto gestore sarà necessario individuare le inefficienze che maggiormente influiscono su una corretta gestione e quali sono le strategie atte a migliorare la *performance* globale.

Con l'avvento della legge Galli è necessario che anche in Italia i gestori cerchino di migliorare le proprie prestazioni gestionali attraverso l'abbattimento dei costi, mantenendo, anzi migliorando, il livello di servizio fornito agli utenti.

La progettazione di un sistema di rilevazione e misurazione delle prestazioni può essere scomposta nelle seguenti fasi che il gruppo di lavoro dovrà tempificare:

- individuazione dei fattori aziendali oggetto di analisi e definizione del loro contenuto. L'insieme dei fattori potrebbe essere suddiviso in tecnici (p.e.: estensione del servizio), fattori gestionali (p.e.: tempi medi di risposta per un preventivo) e fattori economici (p.e.: costo unitario della bollettazione);
- individuazione dei parametri che misurano le prestazioni dei singoli fattori che si ritiene di dover analizzare;
- definizione dei flussi informativi periodici fra gestori e le AATO e fra questi ultimi e organismi centrali (Regioni e Comitato di Vigilanza);
- identificazione degli strumenti per il trasferimento dei dati;
- fissazione di un calendario di scadenze per la comunicazione dei dati;
- identificazione delle modalità di divulgazione dei risultati aggregati e commenti sulle situazioni rilevate.

Monitoraggio ed evoluzione normative di settore

La normativa di settore comunitaria, nazionale e regionale è ampia e complessa.

Nel contempo essa è soggetta ad un'evoluzione significativa che coinvolge direttamente od indirettamente i campi di attività delle AATO.

Le Leggi afferenti i settori di competenza delle AATO riguardano, in via non esaustiva, la materia ambientale (direttive U.E., D.Lgs. n. 152/99, atti di pianificazione: Piani di Tutela delle Acque, ecc.), quella contrattualistica (affidamento dei Servizi, ecc.), julsavoristica (eventuale trasferimento di personale dalle gestioni dirette comunali al gestore unico) e fiscale.

La costituzione di un gruppo di lavoro su tali temi dovrebbe avere come obiettivi principali la condivisione delle esperienze in materia maturate dalle singole AATO, la definizione degli strumenti operativi per l'acquisizione e l'aggiornamento dei dati e l'esplicitazione di una funzione propositiva.

Gli argomenti da sviluppare dovrebbero riguardare:

la definizione degli obiettivi da assegnare all'area di presidio delle normative di settore e la capacità di interpretazione; sulle problematiche giuridiche delle AATO anche per la formulazione di proposte ai soggetti legiferanti.

La caratterizzazione della Banca Dati di settore con l'individuazione delle aree di interesse e dei Soggetti promulgatori da cui acquisire gli atti legislativi ,le eventuali direttive di accompagnamento, ecc. Dovrà, altresì, essere proposta la strutturazione di massima da attribuire a tale strumento in termini di organizzazione dei dati, accessibilità, *link* , ecc.

Attività di comunicazione

Obiettivi del lavoro

Il gruppo di lavoro sul tema in oggetto dovrà programmare le attività di divulgazione dell'ANEA, sia per quanto riguarda i momenti istituzionali (come le direttive da emanarsi a cura delle Commissioni tecniche), sia per ciò che concerne i momenti informativi della futura attività.

Le attuali tecnologie consentono, inoltre, modalità di condivisione delle competenze fortemente spinte. Il secondo obiettivo del gruppo di lavoro dovrà quindi essere quello di identificare sia i contenuti che gli strumenti per rendere possibile tale scambio interattivo di esperienze e capacità

I principali output attesi

Per quanto concerne gli aspetti di divulgazione tecnico-scientifica, gli strumenti da progettare e da avviare nel concreto possono ricondursi a:

- l'emanazione di una *newsletter* periodica con informazioni sugli avvenimenti salienti che riguardano la gestione del S.I.I. in Italia e all'estero;
- la fornitura agli associati di una rassegna stampa on-line focalizzata sugli aspetti normativi e gestionali del S.I.I., in Italia e nelle aree territoriali di riferimento;
- la progettazione di un sito internet che possa permettere agli associati sia la condivisione di esperienze operative (tipo *FAQ*), sia lo scambio interattivo di esperienze attraverso la costituzione di un "forum" con un moderatore che regolamenti il "traffico" di richieste e di argomenti contemporaneamente disponibili in linea;
- un servizio di aggiornamento e interpretazione delle normative e della giurisprudenza inerenti sia il S.I.I. e sia le tematiche ambientali.

Altre attività di comunicazione istituzionali potranno consistere nell'organizzazione di convegni e seminari sui temi più di attualità legati alla gestione delS.I.I., così come nell'emanazione di comunicati stampa in occasione di avvenimenti di particolare interesse.

Il gruppo, inoltre, si attiverà nel proporre attività di comunicazione e sensibilizzazione sull'uso delle risorse idriche.

3. Principali risultati delle attività svolte e loro finanziamento

L'approfondimento dei temi sopra indicati e lo svolgimento delle relative attività daranno luogo ad alcuni importanti risultati al servizio di tutte le AATO , quali:

- allestimento di un sito *web* dell'ANEA;
- produzione e scambio di documentazione ed atti amministrativi di comune interesse;
- elaborazione di documenti e principi per la definizione dei contenuti e delle metodologie delle principali attività delle AATO (Piano, convenzione, controllo);
- predisposizione di studi e di approfondimenti su temi di comune interesse e organizzazione di iniziative di presentazione, analisi e commento dei risultati (seminari interni, convegni, pubblicazioni, etc.);
- elaborazione di documenti pubblici per definire posizioni comuni e proposte sull'evoluzione normativa in atto.

Il presente documento costituisce il primo contributo alla definizione del programma dell'Associazione degli Ambiti.