

Studio ed elaborazione di un quadro operativo per l'impianto gestionale dei servizi pubblici locali



*Provincia Regionale di Catania
Tremestieri Etneo (CT)*

22 ottobre 2010



Indice del volume

- Oggetto dello studio, sintesi dei risultati, criticità e opzioni di policy
- Modelli di governance
- Quadro giuridico e geografia degli affidamenti
- Pianificazione del servizio idrico integrato
- Variabili tecniche e dimensionali nei Piani di ambito
- Modelli gestionali e organizzativi previsti nei documenti analizzati
- Determinazione della tariffa reale media
- Processi di revisione tariffaria
- Aspetti di regolazione e di organizzazione del servizio nelle convenzioni di gestione
- Indicatori di qualità e monitoraggio delle performance
- Contabilità di settore e posizionamento degli operatori del panel
- Risultati dell'indagine sul campione selezionato

U: Oggetto dello studio

- Si è individuato un set di 5 gestori (e relativi Ambiti Territoriali Ottimali).
- Il panel selezionato risulta rappresentativo di tutte le aree geografiche del paese (3 aree metropolitane del Centro/Nord e 2 aree – una del Sud e una delle Isole – facenti parte dell’Obiettivo Convergenza) e della quasi totalità delle forme di affidamento relative alle gestioni che applicano i criteri di computo tariffario definiti dalla Legge Galli.

Gestore	Città	ATO	Forma di gestione
SMAT Spa	Torino	ATO 3 - Torinese	In house
Mediterranea delle Acque Spa	Genova	ATO GE - Genova	Società quotata
Publiacqua Spa	Firenze	ATO 3 - Medio Valdarno	Spa mista
Acquedotto Pugliese Spa	Bari	ATO Unico - Puglia	Società pubblica
Servizi Idrici Etnei Spa	Catania	ATO 2 - Catania	Spa mista

Ambito	Regione	Numero Comuni	Popolazione residente	Superficie (kmq)	Densità di popolazione (ab/kmq)
ATO 3 – Torinese	Piemonte	306	2.154.237	6.713	320,9
ATO GE – Genova	Liguria	67	878.082	1.838	477,7
ATO 3 – Medio Valdarno	Toscana	49	1.195.070	3.726	320,7
ATO Unico Puglia	Puglia	258	4.079.702	19.358	210,8
ATO 2 – Catania	Sicilia	58	1.084.977	3.552	305,5
Totale		738	9.392.068	35.187	266,9



Regolazione decentrata nell'assetto attuale

Statistiche descrittive degli ATO in Italia

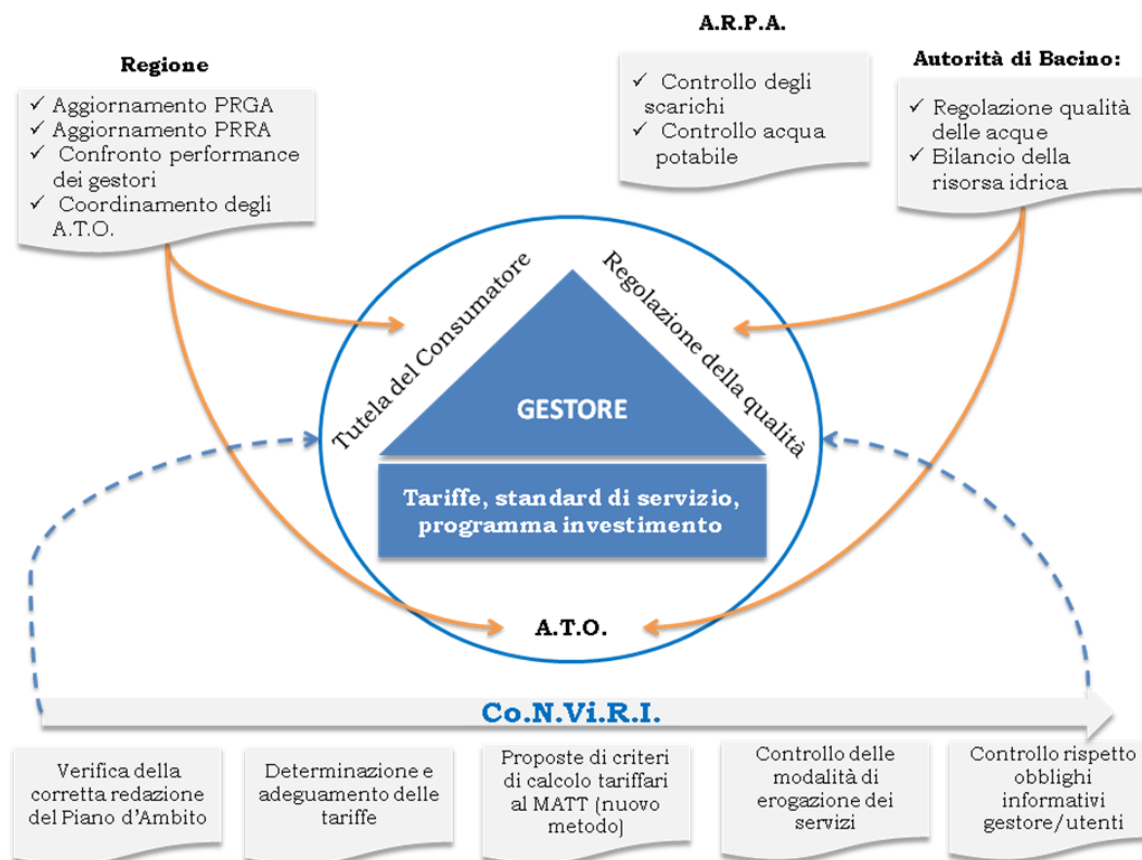
➤ Le caratteristiche di ciascun Ambito territoriale descrivono un quadro eterogeneo: si va da Ambiti di piccole dimensioni, come quello di Peligno Alto Sangro (72.657 abitanti residenti e 1.360 Km² di superficie), ad altri dai confini molto più estesi come l'ATO Unico Puglia (4.079.702 abitanti) o l'ATO Unico Sardegna (24.090 km² di superficie).

Area geografica		Popolazione residente (ab)	Superficie [km ²]	Densità [ab/km ²]
Nord Ovest	Media	522.268	2.735	327
	Max	2.450.999	6.713	1.360
	Min	11.000	782	115
Nord Est	Media	335.078	2.205	219
	Max	954.175	3.702	511
	Min	4.443	67	57
Centro	Media	572.878	3.028	191
	Max	3.503.560	7.647	757
	Min	114.034	651	49
Sud	Media	812.654	4.204	262
	Max	4.079.702	19.358	1.589
	Min	72.657	897	53
Isole	Media	660.087	4.980	170
	Max	1.631.880	24.090	297
	Min	177.200	1.614	68
ITALIA	Media	547.107	3.310	233
	Max	4.020.707	24.090	1.589
	Min	4.443	67	49



Architettura del modello di regolazione vigente

Struttura dell'attuale modello di regolazione decentrata





Assetti gestionali degli operatori

Risultano effettuati:

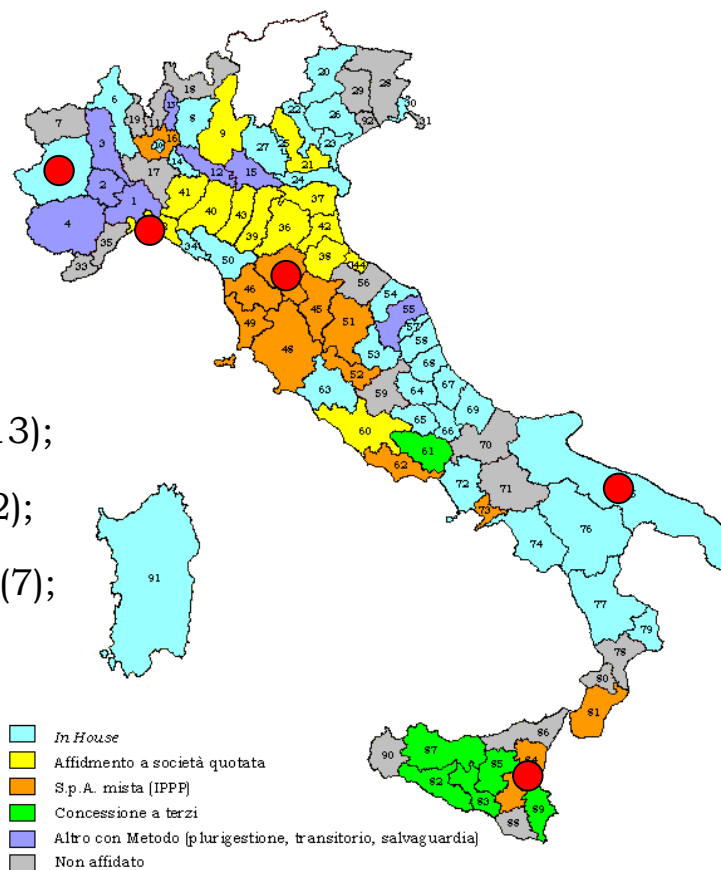
- 72 affidamenti;
- 49.010.078 abitanti residenti.

Le forme di affidamento individuate dalle AATO sono le seguenti:

- in house (34);
- società quotate nei mercati regolamentati (13);
- società a capitale misto pubblico privato (12);
- transitori / plurigestione / in salvaguardia (7);
- concessione a società di capitali (6).

I restanti 19 ATO non hanno affidato il servizio ai sensi dell'art. 150 del Codice Ambiente: i relativi gestori, quindi, non applicano il metodo normalizzato.

La geografia degli affidamenti in Italia

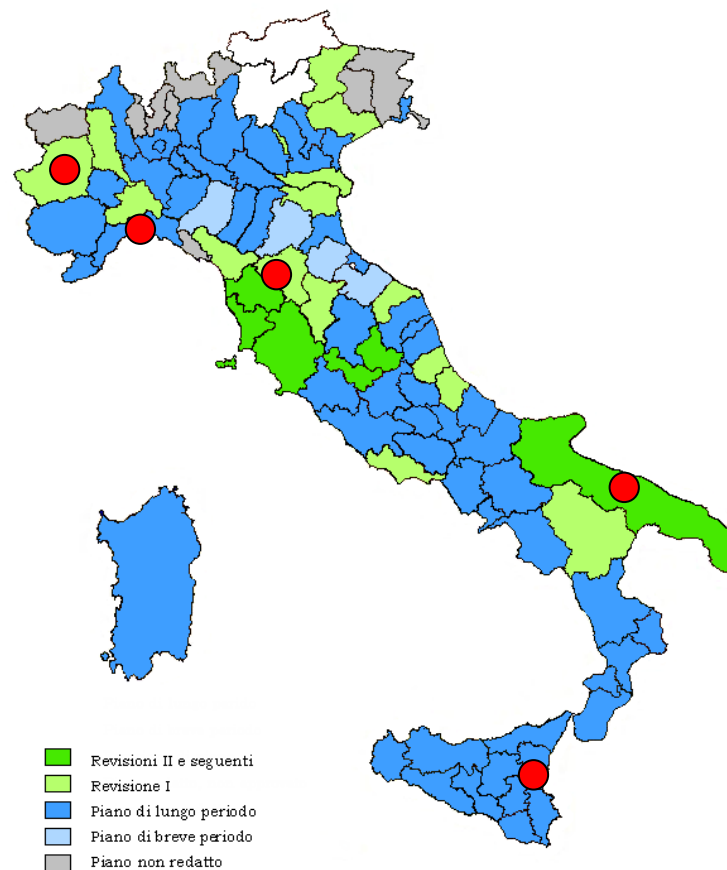




Stato della pianificazione

La geografia della pianificazione in Italia

- 78 piani di lungo periodo
- 4 piani di breve periodo
- 21 prime revisioni tariffarie
- 7 seconde revisioni tariffarie
- 1 terza revisione tariffaria





Variabili tecniche e dimensionali: volumi erogati

- Il set di ATO studiato nella ricerca presenta una domanda complessiva di poco inferiore ad 1/6 di quella totale stimata nel Paese.

Sviluppo della domanda in Italia

Area Geografica	2010	2011	2012	2015	2020
Nord Ovest	1.680.972	1.683.318	1.685.425	1.692.761	1.706.364
Nord Est	1.164.586	1.168.104	1.171.207	1.182.453	1.194.374
Centro	1.009.861	1.011.690	1.013.613	1.018.605	1.026.541
Sud	1.141.490	1.148.554	1.156.221	1.174.148	1.189.649
Isole	572.729	584.304	595.784	606.009	613.876
ITALIA	5.569.638	5.595.970	5.622.250	5.673.976	5.730.804

Sviluppo della domanda nel panel studiato

Ambito	2010	2011	2012	2015	2020
ATO 3 - Torinese	223.400	223.400	223.400	223.400	223.400
ATO GE - Genova	84.639	84.188	83.737	82.836	84.596
ATO 3 - Medio Valdarno	88.600	88.600	88.600	88.600	88.600
ATO Unico - Puglia	239.223	240.780	243.063	246.870	nd
ATO 2 - Catania	113.400	114.200	115.100	117.500	121.700
Totale campione	749.262	751.168	753.900	759.206	518.296



Variabili tecniche e dimensionali: investimenti programmati

Stima del fabbisogno di investimenti nel SII in Italia per i prossimi 30 anni

Area Geografica	Totale SII (mgl€)	Totale anno (mgl€/a)	Finanziamento pubblico	
			(mgl€)	(%)
Nord Ovest	14.652.438	488.415	835.942	5,7%
Nord Est	13.583.377	452.779	1.418.914	10,4%
Centro	10.807.149	360.238	624.451	5,8%
Sud	16.636.262	554.542	2.140.032	12,9%
Isole	8.448.494	281.616	1.816.400	21,5%
ITALIA	64.127.720	2.137.591	6.835.738	11,3%

Investimenti programmati nel panel studiato

Area Geografica	Acquedotto (%)	Fognatura e depurazione (%)	Altri investimenti (%)	TOTALE (mgl€)	Finanziamento pubblico (mgl€)
Nord Ovest	38,6%	58,5%	2,8%	9.213.149	525.623
Nord Est	36,7%	62,4%	0,9%	6.430.437	671.721
Centro	43,7%	51,0%	5,2%	7.624.612	440.560
Sud	53,1%	45,2%	1,7%	10.859.022	1.405.718
Isole	47,5%	51,9%	0,7%	7.992.719	1.718.409
ITALIA	44,5%	53,2%	2,3%	42.119.939	4.762.031



Modelli gestionali e organizzativi previsti: i costi operativi

- Il trend previsionale dei costi operativi al metro cubo è in diminuzione, con significative differenze a livello di macro area:
 - costi unitari in aumento al Nord Ovest, Nord Est e Centro
 - costi unitari in diminuzione al Sud e nelle Isole

Costi operativi al metro cubo erogato per area geografica (€/mc)

Area Geografica	2010	2011	2012	2015	2020
Nord Ovest	0,74	0,75	0,76	0,78	0,81
Nord Est	0,87	0,87	0,88	0,89	0,91
Centro	0,95	0,95	0,95	0,96	0,97
Sud	0,99	1,15	1,15	1,14	0,74
Isole	0,99	0,97	0,95	0,94	0,93
ITALIA	0,91	0,96	0,95	0,96	0,85

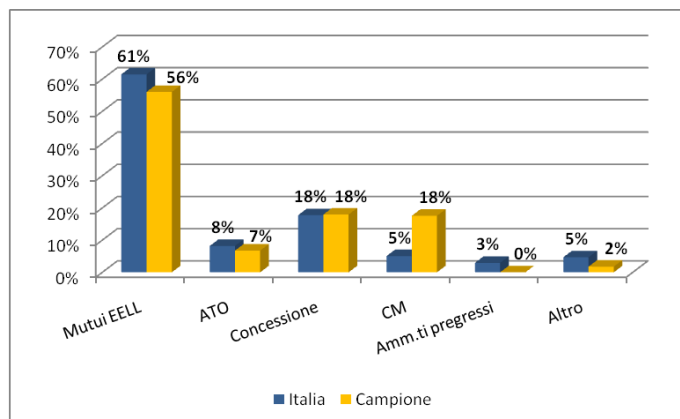


Modelli gestionali e organizzativi previsti: i costi esogeni

Incidenza dei canoni al mc erogato per area geografica (€/mc)

Area Geografica	2010	2011	2012	2015	2020
Nord Ovest	0,14	0,14	0,14	0,13	0,11
Nord Est	0,17	0,16	0,16	0,16	0,11
Centro	0,17	0,16	0,16	0,16	0,14
Sud	0,11	0,11	0,11	0,10	0,05
Isole	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
ITALIA	0,13	0,13	0,13	0,12	0,09

Peso delle componenti di costo del canone di concessione a confronto



Canone al metro cubo erogato nel panel studiato (€/mc)

Ambito	2010	2011	2012	2015	2020
ATO 3 – Torinese	0,14	0,14	0,14	0,14	0,12
ATO GE – Genova	0,10	0,10	0,10	0,09	0,08
ATO 3 – Medio Valdarno	0,31	0,31	0,31	0,33	0,36
ATO Unico Puglia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ATO 2 – Catania	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05
Media campione	0,14	0,14	0,14	0,14	0,15



Sviluppo della tariffa reale media

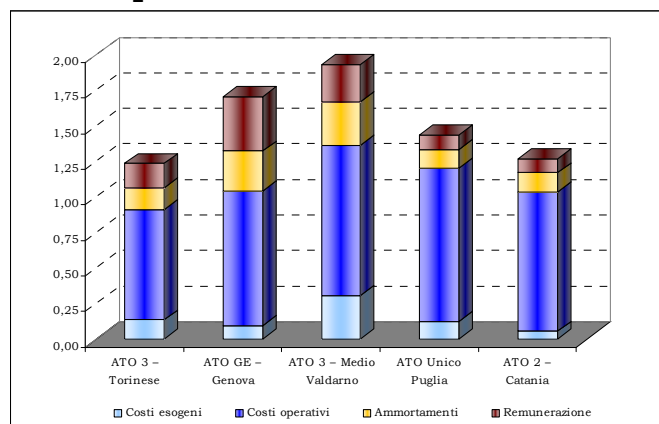
Sviluppo della TRM per area geografica (€/mc)

Area Geografica	2010	2011	2012	2015	2020
Nord Ovest	1,16	1,21	1,26	1,40	1,48
Nord Est	1,45	1,51	1,57	1,71	1,87
Centro	1,51	1,57	1,61	1,70	1,75
Sud	1,39	1,44	1,46	1,53	1,59
Isole	1,43	1,46	1,49	1,56	1,60
ITALIA	1,37	1,42	1,46	1,56	1,63

Sviluppo della TRM nel panel studiato (€/mc)

Area Geografica	2010	2011	2012	2015	2020
ATO 3 - Torinese	1,24	1,30	1,35	1,50	1,53
ATO GE - Genova	1,71	1,79	1,88	2,11	2,13
ATO 3 - Medio Valdarno	1,93	2,03	2,00	2,10	1,98
ATO Unico - Puglia	1,44	1,51	1,54	1,61	n.d.
ATO 2 - Catania	1,27	1,33	1,37	1,54	1,36
Media campione	1,46	1,53	1,57	1,69	1,70

Composizione delle singole componenti di costo delle TRM



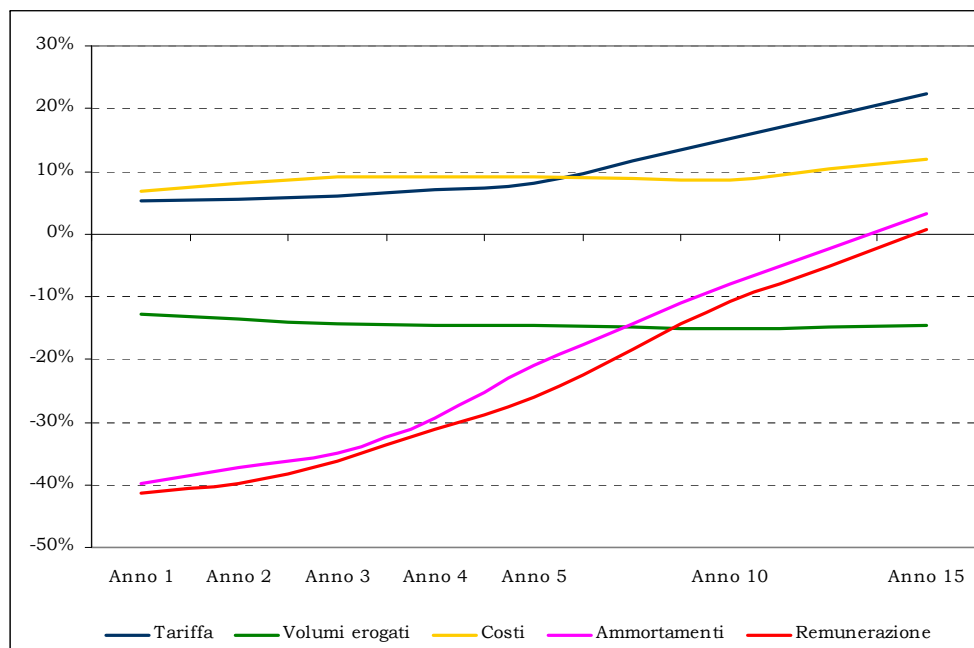


Processi di revisione tariffaria: effetti

La regolazione tariffaria prevede revisioni ordinarie (cadenza triennale) e straordinarie (al verificarsi di significativi scostamenti rispetto alle previsioni di piano). Il grafico seguente riassume gli effetti delle prime.

Gli elementi comuni possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- costi operativi in aumento
- volumi erogati in diminuzione
- investimenti in diminuzione





Convenzioni di affidamento

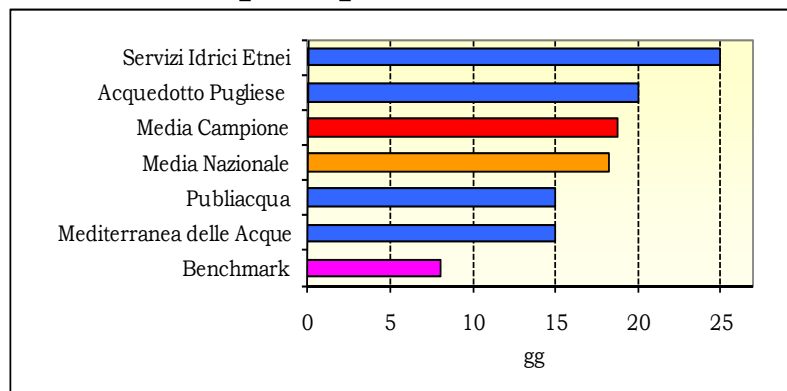
➤ In merito all'analisi dei documenti convenzionali, a titolo di esempio, sono riportate le clausole di maggiore interesse (worst or best practices) negli ambiti di applicazione considerati.

Oggetto	Gestore	Disposizione
<i>Livelli qualitativi</i>	Tutti	Tutte le convenzioni rimandano a quanto previsto nei Disciplinari Tecnici, e/o Carte di Servizio, e/o Piani di Ambito
<i>Canone</i>	Mediterranea (ex art. 5 comma 2, art. 19)	Riconoscimento nel canone degli ammortamenti di investimenti in beni strumentali degli EE.LL. " finanziati con le disponibilità del proprio bilancio "
<i>Revisioni straordinarie</i>	Publiacqua (art. 11 patti aggiunti), Servizi Idrici Etnei (art. 17)	E' ammessa la revisione annuale nei casi in cui il ricavo complessivo annuale si discosta per oltre il 2% rispetto a quanto previsto dal Piano di Ambito per il medesimo periodo.
<i>Risoluzione</i>	Servizi Idrici Etnei (art. 38), Smat (art. 51)	Oltre alle fattispecie comuni (grave inadempimento, sospensione del servizio per dolo o colpa grave, fallimento o scioglimento del gestore), è prevista la risoluzione per mancato versamento del canone di concessione e del contributo agli EE.LL. (Comuni, Comunità Montane)
<i>Valutazione di beni e impianti alla scadenza</i>	Servizi Idrici Etnei (art. 33 comma 2)	Maggior dei due valori ottenuti dalla differenza tra investimenti (al netto di eventuali contributi pubblici) e fondi di ammortamento calcolati su: 1) valori di bilancio del gestore e 2) valori previsti nel Piano.
	Publiacqua (art. 30 comma 2)	Valore industriale residuo calcolato secondo vigenti disposizioni di legge.
	Mediterranea delle Acque (art. 28 comma 2)	Costo di ricostruzione o riacquisto dell'opera al netto degli ammortamenti. Deducibilità dall'indennizzo al gestore uscente delle quote capitale dei relativi mutui se assunti dal gestore entrante o dall'Aato.
	Acquedotto Pugliese (art. 29 comma 3), Smat (art. 12 comma 3)	Corresponsione indennizzo da gestore entrante ex art. 113, comma 9 D. lgs 267/2000, pari al "valore dei beni non ancora ammortizzati" (criterio di valutazione non determinato).
<i>Altro - Allacciamenti</i>	Smat, (art. 27 comma 2) Acquedotto Pugliese (art. 24 comma 1)	Riconoscimento diritto esclusivo del gestore a provvedere agli allacciamenti degli immobili alle reti idriche

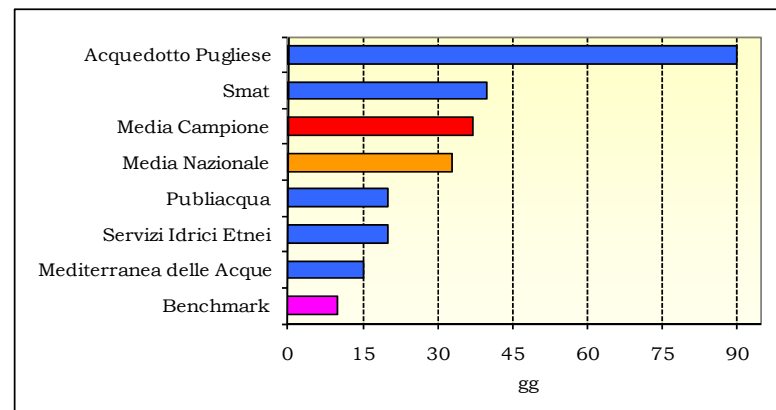


Indicatori e standard quantitativi adottati dalle aziende

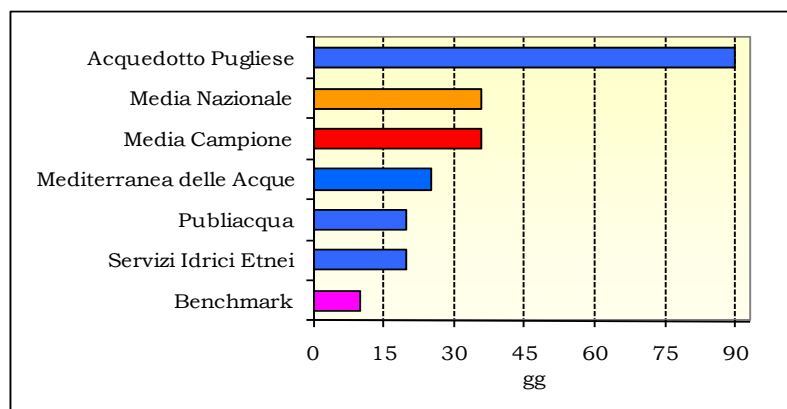
Tempi di preventivazione



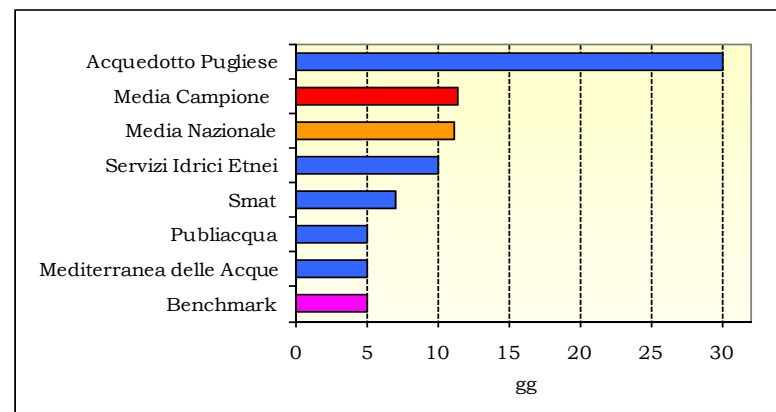
Allacciamenti acquedotto



Allacciamenti fognatura



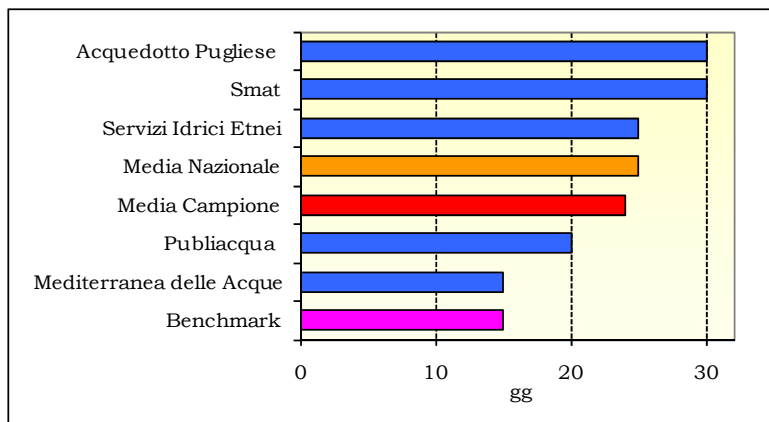
Cessazione fornitura (su richiesta)



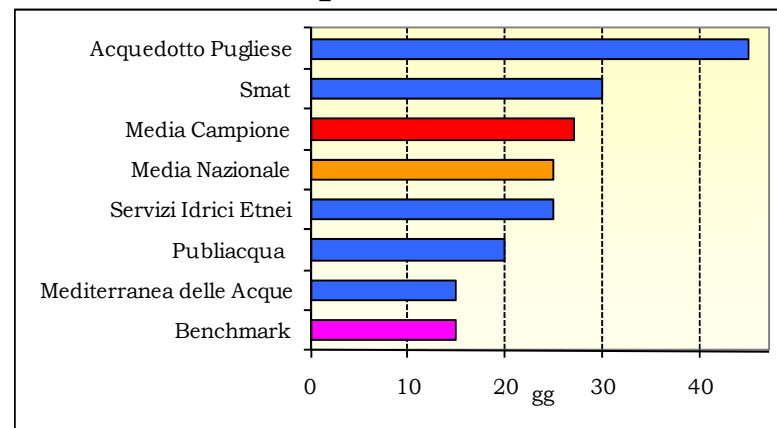


Indicatori e standard quantitativi adottati dalle aziende (2)

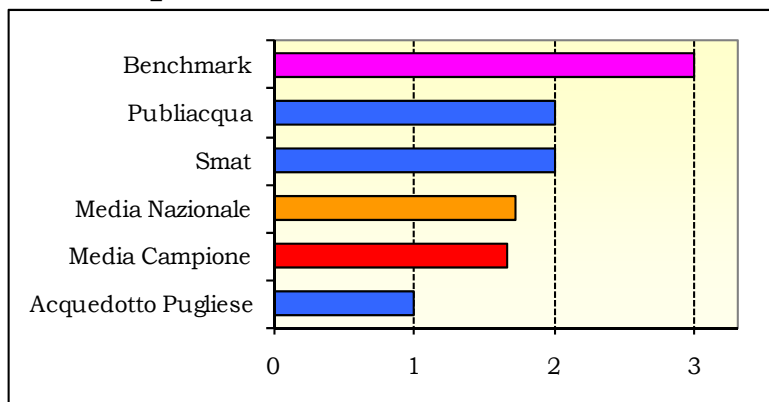
Risposta a richieste scritte



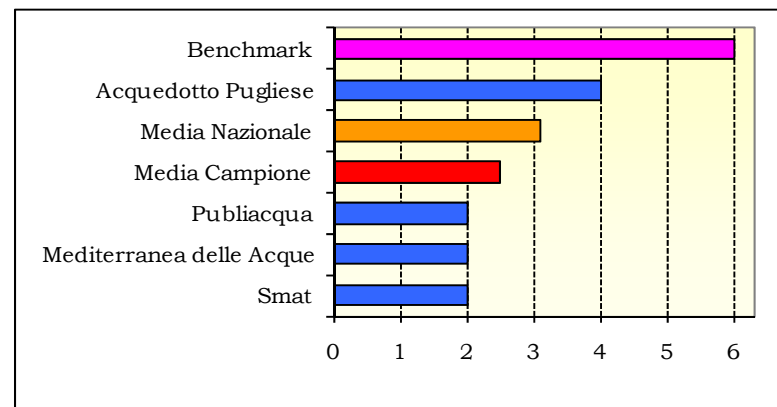
Risposta a reclami



Frequenza letture del contatore



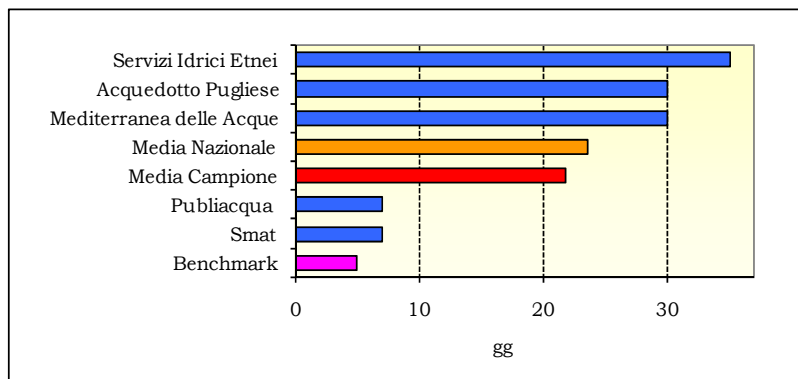
Frequenza fatturazioni



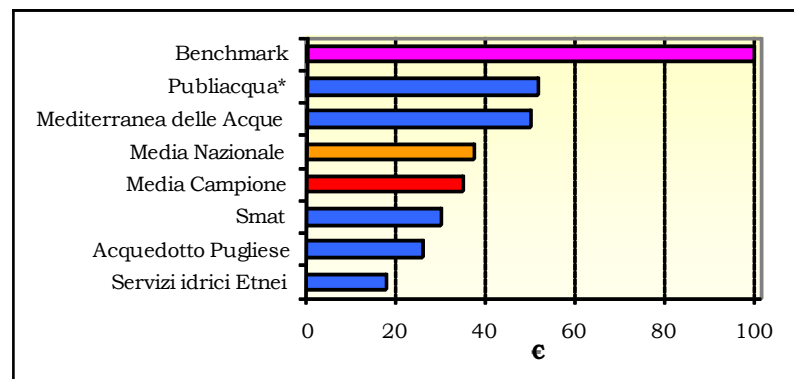


Indicatori e standard quantitativi adottati dalle aziende (3)

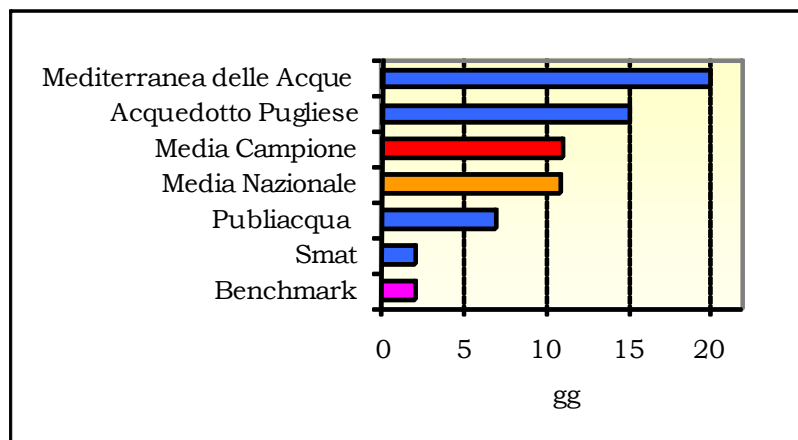
Verifica funzionamento contatore



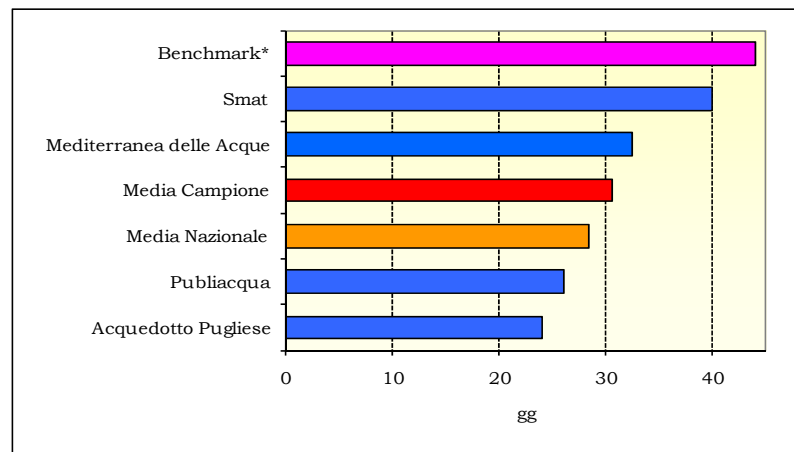
Ammontare del rimborso



Controllo livelli di pressione



Ore settimanali di apertura sportelli





Contabilità di settore e posizionamento del panel

Struttura del campione di aziende per l'analisi di benchmark

Area Geografica	N° osservazioni
Nord Ovest	9
Nord Est	6
Centro	10
Sud	7
Isole	4

Inquadramento delle principali grandezze nel campione benchmark (Mln €)

	2004	2005	2006	2007	2008
Valore Produzione	1.799	1.961	2.243	2.382	2.491
Ricavi Vendita servizio	1.648	1.794	1.980	2.102	2.164
Costi Produzione	1.612	1.767	2.003	2.142	2.253
Addetti totali	9.816	10.219	11.034	10.977	11.452
Valore Aggiunto	860	926	1.068	1.106	1.140
Variazione percentuale nel periodo	05 Vs 04	06 Vs 05	07 Vs 06	08 Vs 07	08 Vs 04
Valore Produzione	9,0%	14,4%	6,2%	4,6%	38,4%
Ricavi Vendita servizio	8,8%	10,4%	6,2%	3,0%	31,3%
Costi Produzione	9,7%	13,3%	6,9%	5,4%	40,0%
Addetti totali	4,1%	8,0%	-1,5%	2,2%	13,2%
Valore Aggiunto	7,7%	15,3%	3,1%	2,6%	31,3%



Case study

ATO Torinese

- 306 comuni, 2.154.000 abitanti residenti
- Affidamento *in house*, SMAT S.p.A
- Punti di forza del modello torinese:
 - protezione del gestore dai rischi di domanda;
 - costi operativi contenuti;
 - realizzazione degli investimenti programmati;
- Punti di debolezza del modello torinese:
 - disciplina della qualità del servizio.

ATO Genova

- 67 comuni, 878.000 abitanti residenti
- Affidamento a società quotata, Mediterranea delle Acque S.p.A.
- Punti di forza del modello genovese:
 - valutazione delle opere realizzate;
 - capacità di finanziare tramite TRM le opere realizzate;
- Punti di debolezza del modello genovese:
 - disciplina della qualità del servizio.



Case study (2)

ATO Medio Valdarno

- 49 comuni, 1.195.000 abitanti residenti
- Affidamento a società mista, Publiacqua S.p.A.
- Punti di forza del modello fiorentino:
 - monitoraggio delle performance del gestore su investimenti e livelli minimi di servizio;
 - realizzazione degli investimenti programmati;
- Punti di debolezza del modello fiorentino:
 - elevato canone di concessione, in particolare per rimborso agli enti locali dei mutui pregressi.

ATO Unico Puglia

- 258 comuni, 4.080.000 abitanti residenti
- Affidamento diretto a società pubblica, Acquedotto Pugliese S.p.A.
- Punti di forza del modello pugliese:
 - monitoraggio della qualità del servizio tramite indicatori puntuali;
- Punti di debolezza del modello pugliese:
 - clausole contrattuali in Convenzione troppo generiche;
 - elevata conflittualità tra AATO e gestore, che ha rallentato i tempi per la revisione tariffaria (e la realizzazione degli investimenti).



Case study (3)

ATO Catania

- 58 comuni, 1.085.000 abitanti residenti
- Affidamento a società mista, Servizi Idrici Etnei S.p.A.

- Punti di forza del modello catanese:
 - monitoraggio delle performance del gestore su investimenti e livelli minimi di servizio;

- Punti di debolezza del modello catanese:
 - difficoltà di portare a regime la gestione unitaria (attualmente il gestore unico serve circa il 5% della popolazione dell'ambito).
 - mancata realizzazione degli investimenti programmati;
 - difficoltà di reperimento delle risorse finanziarie necessarie

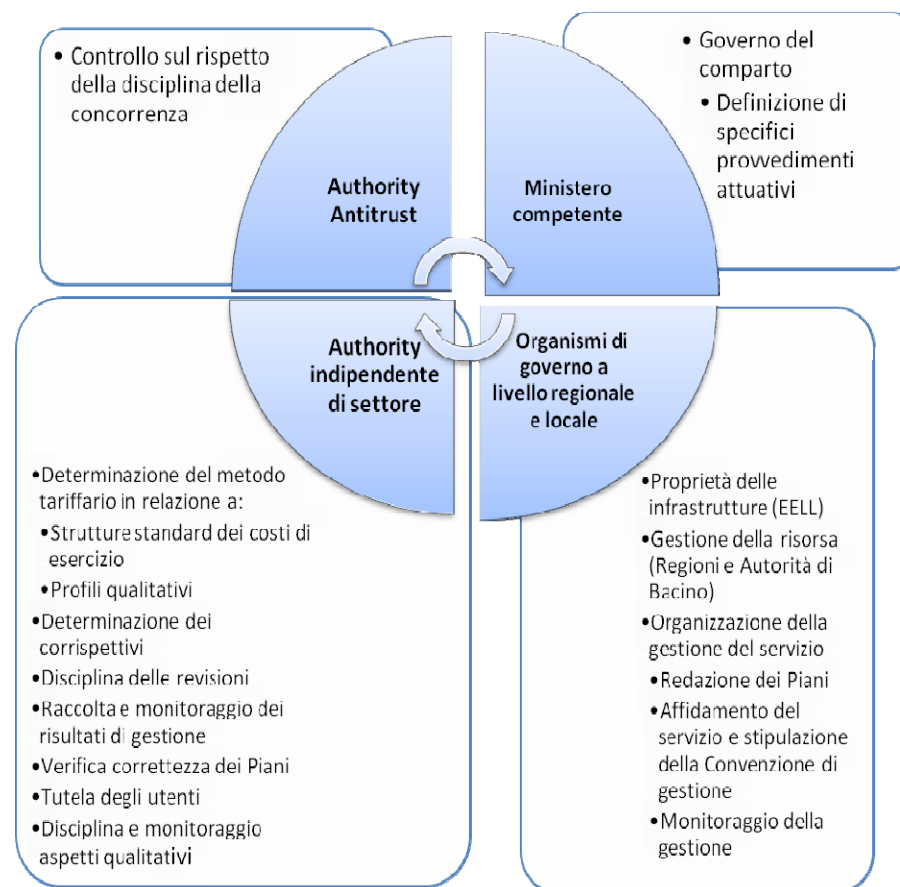


Opzioni di policy

- La disamina degli obiettivi, delle criticità attuali e delle prospettive evolutive del comparto idrico deve necessariamente informare il disegno delle opzioni di policy da adottare a breve.
- Le opzioni di *policy* avanzate risultano le seguenti:
 - Stabilizzare l'attuale cornice istituzionale e normativa di settore;
 - Esplicitare il valore della risorsa e del servizio in un quadro di equità sociale;
 - Finanziare gli investimenti per superare le carenze infrastrutturali;
 - Diffondere le *best practice*.



Opzioni di policy – Modello con regolazione di settore indipendente





Opzioni di policy – Esplicitazione del valore della risorsa e del servizio in un quadro di equità sociale

- pianificazione degli usi di acqua coerente con l'analisi del **valore aggiunto** dell'impiego della risorsa idrica per comparto produttivo;
- tariffazione delle attività di distribuzione dell'acqua, di fognatura e depurazione dei reflui che indichi in modo trasparente le componenti di **costo ambientale e della risorsa**;
- applicazione di programmi di progressiva **riduzione delle perdite di rete** negli acquedotti e negli impieghi di risorsa idrica (introduzione di “certificati blu”);

Con attenzione all'**equità sociale**

- definizione delle **obbligazioni di servizio pubblico e di universalità dell'accesso**, destinate ad assumere un ruolo centrale alla luce della disciplina comunitaria sui servizi di interesse generale e la tutela dell'utenza;
- adozione di modalità trasparenti di verifica della **sostenibilità sociale degli incrementi tariffari** per le utenze domestiche, anche al fine di sviluppare una disciplina dedicata all'applicazione di corrispettivi agevolati per apposite fasce di reddito;
- applicazione di criteri di determinazione dei corrispettivi rivolti agli **usi produttivi della risorsa** coerenti con le ricadute ambientali delle attività svolte.



Opzioni di policy – Finanziare gli investimenti per superare le carenze infrastrutturali

- bilanciamento delle **obbligazioni sottoscritte** in sede di convenzione di gestione;
- previsione dell'obbligo per le amministrazioni pubbliche di **reimmettere nel settore** idrico le risorse finanziarie derivanti dal comparto (canoni di derivazione, di concessione, costi esogeni, altri contributi);
- adozione di **regole di governance** dei gestori del servizio aperte all'intervento di azionisti di natura finanziaria, garantendo la necessaria flessibilità del modello di Partenariato Pubblico Privato nella forma di società a capitale misto;
- previsione dell'intervento di istituti di credito aventi una **provvista di fondi di origine pubblica** (ad esempio, Cassa Depositi e Prestiti, Banca del Sud), che potrebbero assumere un ruolo significativo in alcune aree del Paese, attraverso

accordi di programma tra le amministrazioni pubbliche e gli operatori per garantire impieghi a condizioni agevolate;

Hydrobond;

interventi in Equity mediante appositi Fondi, che potrebbero favorire un bilanciamento nel mercato delle partecipazioni del settore ed una efficace valutazione delle prospettive di autofinanziamento.



Contatti

UTILITATIS

pro acqua energia ambiente

Piazza Cavour, 3

00193 Roma

Tel 06/95229401

Fax 06/95229417

Website www.utilitatis.org

E-mail: info@utilitatis.org