



Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche

**RAPPORTO SULL' ATTIVITA' DEL
COMITATO DI VIGILANZA SULLE RISORSE IDRICHE
(Marzo 2007 – Giugno 2009)**

RAPPORTO SULL'ATTIVITA' DEL COMITATO DI VIGILANZA SULLE RISORSE IDRICHE

(Marzo 2007-Giugno 2009)

Premessa

L'art. 9 bis della legge n. 77 del 24/6/2009 prevede, al c.6, la soppressione del Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche (nel seguito indicato come "il Comitato") già ricostituito con il D.Lgs. 8 Novembre 2006, n° 284 e entrato in funzione il 21.03.2007, e la costituzione, in vece del Comitato, di una Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche.

L'uscente Comitato ha ritenuto doveroso predisporre il presente Rapporto, contenente informazioni sulle attività svolte e sui principali risultati conseguiti, di cui auspica il completamento nei tempi più brevi possibili, in considerazione dell'urgenza dei problemi ai quali essi si riferiscono.

Relazione al Parlamento del 12 Maggio 2008

Nel corso del primo anno, il Comitato si è dedicato al raggiungimento di un soddisfacente livello di conoscenza sullo stato dei servizi idrici. E' risultato che il processo di applicazione della legge 36/94 è stato molto lento e ancora incompleto, pur con risultati significativi collegabili soprattutto al superamento del preesistente, eccessivo frazionamento delle gestioni, passate da alcune migliaia a poche centinaia. Peraltro, in una parte rilevante del Paese, per circa il 20% della popolazione la riforma prevista non è stata attuata e sopravvivono le vecchie gestioni.

Le ricognizioni e le indagini effettuate hanno consentito la predisposizione della Relazione al Parlamento del Maggio 2008, nella quale, con il supporto di basi statistiche migliorate rispetto al passato, vengono indicati i fattori critici che tuttora impediscono il raggiungimento degli obiettivi di economicità, efficienza ed efficacia previsti.

I principali fattori individuati sono i seguenti:

- l'assenza di una regia nell'attuazione della legge 36/94
- l'incertezza derivante da una pronunciata volatilità normativa, causata dal proliferare di norme sporadiche, a volte contraddittorie, non raccordate al contesto generale
- la debolezza del sistema di regolazione e controllo, accentuata dalla mancanza di coordinamento dei ruoli e delle responsabilità tra il livello centrale e quello locale
- l'inadeguatezza della conoscenza delle caratteristiche tecniche, gestionali ed economico-finanziarie del sistema, causata dalla inesistenza di una procedura

standardizzata di raccolta, elaborazione e restituzione dei dati e dalla scarsa attitudine dei soggetti fornitori degli stessi

- la qualità mediamente scadente dei piani d'ambito di partenza, ai quali sono mancate linee guida e il monitoraggio necessario a provocarne il progressivo miglioramento
- diffuse irregolarità nelle scelte e nelle procedure di affidamento dei servizi, nelle quali è prevalsa la modalità dell'*in-house providing*, che le norme comunitarie e nazionali considerano "deroga" e non "regola"
- l'inadeguatezza delle convenzioni di affidamento del servizio e di verifica delle prestazioni del gestore
- la debolezza dei piani economico-finanziari, che hanno reso progressivamente più critica la finanziabilità dei piani e accentuato la diffidenza degli istituti finanziatori
- il modello di governo degli ambiti territoriali ottimali (ATO), che, con il diffuso ricorso all'*in-house providing*, ha determinato situazioni di conflitto di interesse che hanno indebolito la qualità delle strategie e delle gestioni
- il mancato aggiornamento del Metodo tariffario normalizzato, l'approssimazione nella sua applicazione e il conflitto con interventi normativi in materia di tariffa a livello regionale
- l'insufficiente informazione del pubblico, nel quale prevale una percezione negativa del servizio integrato e una diffusa resistenza all'adeguamento delle tariffe al livello necessario a finanziare gli investimenti occorrenti a migliorare la qualità del servizio

Programma di attività

Sulla base delle indicazioni della Relazione al Parlamento, il Comitato ha adottato un Programma di attività, riportato in appendice alla presente relazione, in cui sono indicate le azioni prioritarie e i risultati attesi.

Il Comitato ha infatti valutato che, a fronte delle criticità individuate e delle relative urgenze, una parte significativa di esse possa essere avviata al superamento adottando idonee misure rese possibili dalla normativa vigente e capaci di innescare una tendenza di autocorrezione virtuosa delle principali anomalie.

Alla messa a punto degli schemi di provvedimento, di cui si riferisce nel seguito, si è proceduto avvalendosi della collaborazione di esperti provenienti dai settori interessati (Regioni, AATO, Gestori, consumatori, OO.SS.)

Stato d'avanzamento delle attività programmate

.1. Sistema informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (SIVIRI) (All.I)

Sono stati predisposti un metodo e una procedura standard per la raccolta, l'elaborazione e la restituzione di dati sullo stato delle infrastrutture, l'organizzazione e il funzionamento dei servizi, i livelli delle tariffe e degli investimenti.

Il metodo comprende linee guida contabili per l'ottenimento di un bilancio annuale standard, riclassificato a fini regolatori.

Stato d'avanzamento: completato, da deliberare

.2. Aggiornamento del Metodo Tariffario Normalizzato (All.II)

Lo schema di Metodo emanato nel 1996 e tuttora vigente è stato aggiornato alla luce delle innovazioni normative nel frattempo intervenute e delle indicazioni derivanti dall'esperienza applicativa (migliore definizione dei costi ammissibili ed esclusi, flessibilità del tasso di remunerazione del capitale, incentivazione del recupero d'efficienza, semplificazione della articolazione tariffaria, miglioramento dei meccanismi di revisione tariffaria).

Stato d'avanzamento: completato, da deliberare come proposta al Ministro

.3. Aggiornamento della convenzione tipo per l'affidamento dei servizi idrici (All.III)

L'esperienza applicativa delle convenzioni tipo predisposte dalle Regioni, così come previsto dalla legge 36/94, prima che la modifica normativa introdotta dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n.4. assegnasse la competenza al Comitato, è stata utilizzata per predisporre uno schema aggiornato di convenzione, che prevede una più chiara definizione degli obblighi di prestazione del gestore, dei relativi compensi, del sistema di controllo e di penalità, dell'incentivazione del gestore al recupero di efficienza e al raggiungimento degli standard di qualità.

Il nuovo schema prevede anche procedure di revisione ordinaria e straordinaria, in modo da garantire flessibilità dei termini contrattuali a fronte di sopravvenienze impreviste.

Stato d'avanzamento: completato, richiede marginali rifiniture prima di essere deliberato come proposta al Ministro

.4. Parametri di valutazione della prestazione dei servizi. Indicatori e standard della carta dei servizi. (All. IV)

Strettamente collegato allo schema di convenzione tipo, di cui al punto precedente, è un metodo standard di valutazione della prestazione del servizio da parte del gestore, in termini d'adempimento delle obbligazioni assunte all'atto dell'affidamento. Sinora un metodo di questo tipo non è stato adottato a livello nazionale come necessario anche sotto il profilo della concorrenza. Altrettanto vale per la carta dei servizi, per la quale la scelta degli indicatori e la loro quantificazione richiedono un minimo di omogeneità a livello nazionale, oggi non esistente.

Stato d'avanzamento: bozze avanzate con necessità di coordinamento tra le due e anche con il metodo tariffario e lo schema di convenzione tipo

.5. Rapporto 2009 sullo stato dei servizi idrici (All. V)

In preparazione della Relazione al Parlamento prevista per il corrente anno è stata avviata, all'inizio dell'anno, la raccolta dei dati, arricchita rispetto a quella dell'anno precedente.

La raccolta è stata effettuata mediante una applicazione sperimentale del SIViRI, che ha consentito la taratura del medesimo e la prevedibile evidenziazione di alcune imperfezioni, che sono state superate a vantaggio della correttezza delle future applicazioni.

Con i dati raccolti, è stata predisposta una bozza quasi definitiva del testo del Rapporto, che mantiene la struttura di quello dell' anno precedente (Stato d' attuazione, tariffe, investimenti) , cui si aggiunge un nuovo capitolo sulle perdite d' acqua.

La qualità delle risposte ricevute all' indagine sulle perdite è stata molto mediocre, a testimonianza della insufficienza del lavoro svolto dalle AATO e dai gestori in questo settore.

Stato d' avanzamento: bozza quasi definitiva; sono in corso alcune verifiche di validazione di dati e di motivazione di mancate risposte.

.6. *Proposta di D.M. ex art. 8 sexies della legge 13/2009 (All. VI)*

La proposta di schema di D.M. in questione è stata approvata ed inoltrata al Ministro.

.7. *Altre attività*

Nel periodo di riferimento della presente relazione, l'ordinaria attività del Comitato si è consolidata lungo le direttrici che ne caratterizzano lo svolgimento.

Alla luce dei compiti istituzionali definiti dal decreto legislativo n. 152/2006 dette attività possono essere, con evidenti connessioni tra loro, individuate come di seguito:

- a. vigilanza e controllo
 - b. tutela del consumatore
 - c. consulenza
 - d. divulgazione
- a) La tipica attività di controllo sulla correttezza delle procedure di affidamento si è ridotta in concomitanza con il diminuito ritmo degli affidamenti stessi. Tuttavia, poiché l'articolo 23 bis del decreto legge 112/2008 che disciplina l'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, ha attribuito al Comitato la competenza ad esprimere il parere, per i profili di propria competenza, in ordine agli affidamenti secondo le modalità dell'*in-house providing*, sono state esaminate due istanze sulle quali è stata chiesta ulteriore documentazione.
- Viceversa, si è notevolmente incrementata l'attività di controllo della corretta redazione dei piani d'ambito che ha comportato l'istruttoria di 10 casi conclusi con l'emanazione di prescrizioni. Brevemente, si evidenzia che le criticità riguardano maggiormente il riconoscimento di costi non ammissibili in tariffa, un'errata interpretazione del principio dell'equilibrio economico-finanziario che ha generato il riconoscimento di costi a piè di lista, nonché il riconoscimento di quote di ammortamento anche in assenza dei relativi investimenti. Sotto il profilo dei ricavi garantiti, si è evidenziato un errore diffuso nella stima dei volumi erogati, soprattutto nella redazione del piano d'ambito originale. Altresì è stata svolta una intensa attività di controllo delle tariffe applicate in corrispondenza di segnalazioni provenienti dalla società civile.
- b) Per quanto attiene alla specifica attività di tutela del consumatore, il Comitato ha seguito due distinti profili d'azione: uno che lo ha visto mettersi a disposizione del singolo utente che di volta in volta gli ha sottoposto particolari problemi sorti nel suo rapporto con il gestore: da questo punto di vista gli argomenti maggiormente

ricorrenti, come già negli anni trascorsi, sono stati relativi alla corretta applicazione della tariffa ed alla non facile leggibilità della relativa “bolletta”, a regolamenti di utenza spesso sbilanciati a favore del gestore ed a carte dei servizi che privilegiano il momento della comunicazione aziendale rispetto a quello della trasparenza dei comportamenti gestionali. L’altro profilo di attività è relativo all’interazione con le associazioni dei consumatori, con alcune delle quali si è creato un rapporto di collaborazione costruttivo e proficuo su ogni aspetto dell’attività organizzativa e gestionale del S.I.I.; con altre associazioni, viceversa, il contatto è rimasto ad un livello di minore partecipazione.

c) Parallelamente alla progressiva entrata a regime della riforma, gli argomenti sui quali più sovente è stato chiesto il parere del Comitato si sono andati spostando dalla fase dell’organizzazione a quella della gestione. Tuttavia, anche nell’ultimo anno il Comitato è stato interpellato in ordine a problemi legati:

- alle modalità di costituzione dell’AATO, con particolare riferimento all’attribuzione della personalità giuridica;
- alla corretta interpretazione della normativa che regola gli affidamenti del servizio, soprattutto in ordine al recente art. 23 bis, d.l. 112/2008 ed alla mancata emanazione del connesso regolamento attuativo;
- agli affidamenti del servizio, in carenza del relativo potere, da parte degli enti locali ed al diniego, da parte di questi ultimi, di consegnare gli impianti al gestore individuato dall’AATO;
- alla corretta applicazione del Metodo normalizzato;
- alle modalità di gestione del servizio, con particolare riferimento a carenze infrastrutturali e prestazionali del gestore.

In ordine a quest’ultimo aspetto è stata altresì, rilevata una certa frequenza di segnalazioni relative al rispetto del regolamento di utenza e della carta dei servizi. In special modo è sembrato di poter osservare una abbastanza diffusa attitudine dei gestori ad interpretarne le disposizioni in maniera alquanto generica ed approssimativa, soprattutto in ordine agli obblighi di trasparenza dei comportamenti gestionali ed a quelli assunti nei confronti del consumatore.

d) Avendo riscontrato che uno dei punti di maggiore criticità del “sistema” risiede nella difficoltosa e, comunque, scarsa comunicazione sia istituzionale che mediatica, il Comitato ha ritenuto maggiormente rispondente alle proprie finalità istituzionali la sostituzione del vecchio sito internet, al quale si accedeva tramite il sito del Ministero dell’ambiente, con il nuovo www.coviri.it, gestito autonomamente e nel quale si dà costante informazione dell’attività del Comitato, nonché degli accadimenti di maggiore spicco nel settore di riferimento. Di particolare interesse la pubblicazione del rapporto sullo stato di attuazione della riforma, sulle tariffe applicate e sugli investimenti effettuati, con dati distinti ATO per ATO ed aggregati per macroaree geografiche.

Altresì, non si è tralasciato di manifestare gli indirizzi del Comitato in occasione di incontri e dibattiti di maggiore rilievo.

Conclusioni

Come emerge da quanto precede, tutte le attività previste dal piano d'attività sono state poste in cantiere e i risultati sono stati raggiunti con diverso grado di completamento, come risulta dalla tabella che segue

Attività	Risultati
- Rapporto sullo stato dei servizi Idrici, anno 2007	Presentato al Parlamento
- Relazione sullo stato dei servizi Idrici, anno 2008	Presentata al Parlamento
- Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (SIViRI)	Completato, da deliberare
- Aggiornamento del Metodo Tariffario Normalizzato	Completato, da deliberare
- Schema di convenzione tipo per l'affidamento dei servizi idrici	Completato, da perfezionare
- Parametri standard di valutazione delle prestazioni del gestore del servizio	Completato, da perfezionare
- Indicatori e standard per la carta dei servizi	Completato, da perfezionare
- Rapporto sullo stato dei servizi idrici, anno 2008	Completato, in fase di validazione
- Proposta di D.M. ex art. 8 sexies della legge 13/2009	Approvata e trasmessa al Ministro

Il Comitato ritiene che la formalizzazione dei conseguenti provvedimenti di adozione e di attuazione consenta di correggere le più importanti disfunzioni individuate.

Il Comitato segnala altresì che dal lavoro di ricognizione e d'approfondimento compiuto sono emerse indicazioni utili ai fini di opportune modifiche della parte III del D.Lgs 152/2006, alla cui revisione si provvederà nel prossimo futuro.

Piano di attività del Comitato (Maggio 2008)

La preparazione della Relazione al Parlamento sullo stato dei servizi per l'anno 2007 ha fornito l'occasione per individuare le criticità e i punti di debolezza del sistema e quindi le priorità sulle quali concentrare l'attenzione e le attività del Comitato, utilizzando al meglio le risorse disponibili. I punti di debolezza individuati riguardano principalmente:

- l'assenza di regolamentazione del sistema di rendicontazione tecnica, gestionale ed economico-finanziaria, che preveda parametri e indicatori standard e precise procedure di raccolta ed elaborazione dei dati e di restituzione delle informazioni;
- alcune inadeguatezze del Metodo tariffario normalizzato, emanato con D.M. del 1996 e mai aggiornato, benché la norma ne prevedesse la revisione quinquennale alla luce delle esperienze applicative, che hanno evidenziato la necessità di numerose e significative correzioni e di adeguamento a sopraggiunte normative comunitarie;
- le caratteristiche della pianificazione d'ambito, che, in coerenza con le norme che la indirizzano, è sbilanciata sul versante della realizzazione degli investimenti, insufficientemente scorrevole e modulata su archi temporali eccessivamente lunghi;
- alcune modalità di scelta delle forme e delle procedure di affidamento, di cui in numerose circostanze deve essere verificata l'osservanza di specifiche norme;
- le caratteristiche degli strumenti adottati per instaurare i rapporti giuridici tra ente appaltante del servizio e soggetto affidatario, che richiedono la revisione degli schemi-tipo di convenzione, anche in considerazione delle necessità di tutelare la concorrenza. Su questo tema si cercherà la massima collaborazione con le Regioni che hanno provveduto alla predisposizione dei primi schemi utilizzati;
- la sussistenza di perdite significative di risorse nei sistemi distributivi e la necessità di una migliore conoscenza, finora inficiata da scarsa attendibilità dei dati disponibili; ne deriva la necessità di migliorare la stima, anche in considerazione degli oneri impropri che le perdite riversano sugli utenti e della loro significatività, se rapportate alla politica di contenimento dei consumi e alle previsioni connesse alle diminuite disponibilità.

Su queste sei tematiche, congiuntamente alle attività routinarie, si concentrano le attività del Comitato, anche promuovendo il massimo di interazione con i soggetti esterni interessati e, quando opportuno, costituendo gruppi di lavoro ad hoc misti, chiamando a parteciparvi le migliori competenze note e perseguendo la massima collaborazione interistituzionale. Si provvederà anche, quando opportuno, alla organizzazione di audizioni mirate all'approfondimento di specifici problemi. Il presente Piano comprende le attività già decise e verrà aggiornato e integrato con nuove attività, mano a mano che esse saranno decise. In coerenza con il Piano le risorse umane interne al Comitato sono state organizzate per gruppi di lavoro, assegnati alle tematiche indicate. Per ciascun gruppo, l'analisi del problema assegnato è quella riportata sulla richiamata relazione al Parlamento. I gruppi di lavoro costituiti sono descritti nel seguito:

- Sistema di rendicontazione. Collabora con e supporta il gruppo ad hoc, con le partecipazioni esterne di ISTAT, APAT, ANEA, NARS;
- Metodo Tariffario normalizzato. Collabora e supporta il gruppo ad hoc, con le partecipazioni esterne di Regione Emilia-Romagna, ANEA, Utilitatis. E' incaricato

anche di procedere alla ricostruzione storica dell'andamento delle tariffe, a partire dal primo insediamento del S.I.I.;

- Analisi dei piani d'ambito. Si avvale della collaborazione del centro di ricerche Cresco, cui è stata affidata una ricerca ad hoc;
- Affidamenti e convenzioni. Collabora e supporta i gruppi ad hoc, con le partecipazioni esterne di Regione Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Piemonte, Lazio, ANEA;
- Valutazione delle perdite e della loro incidenza sui costi e sul bilancio idrico. Si avvale della collaborazione di APAT.

I risultati attesi dal lavoro programmato sono i seguenti:

- una procedura normalizzata di rendicontazione tecnica, gestionale ed economico-finanziaria, supportata da idonea banca dati;
- una proposta di aggiornamento del Metodo tariffario normalizzato e la ricostruzione dell'andamento delle tariffe negli ultimi quattordici anni;
- criteri e linee guida per l'aggiornamento dei piani d'ambito;
- accertamento delle caratteristiche degli affidamenti effettuati;
- aggiornamento degli schemi di convenzione tipo;
- un quadro aggiornato e validato delle perdite d'acqua dalle reti e verifica delle compatibilità con i bilanci idrici ed economici.

Ciascun gruppo predisporrà un programma di lavoro con la descrizione delle finalità e delle modalità di lavoro, come già è stato fatto per il sistema di rendicontazione e per il metodo tariffario normalizzato.