



Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche

Analisi a campione di Piani di Ambito e valutazioni della loro qualità

Il Comitato di Vigilanza sull'uso delle Risorse Idriche ha conferito al Cresco (Centro Universitario di Valutazione e Controllo) dell'Università di Siena un contratto per la *Realizzazione di studi finalizzati all'analisi dei Piani di Ambito elaborati dagli Enti di Ambito, dei risultati prodotti dalla gestione del Servizio Idrico Integrato, e di un set di indicatori per il monitoraggio degli obiettivi del Servizio Idrico Integrato.*

Le finalità dello studio sono quelle di valutare i criteri utilizzati nella redazione dei Piani di Ambito e la corrispondenza dei risultati gestionali a quanto previsto dalla norma, nonché di individuare un set di indicatori per il monitoraggio degli obiettivi strategici. Lo studio redatto rende disponibile una base dati organica ed organizzata secondo un approccio metodologico rigoroso. Le analisi condotte consentono di trarre una serie di spunti e di lezioni per la valutazione in itinere del processo di pianificazione del servizio idrico integrato in Italia, utile per le attività che si renderanno necessarie per il miglioramento della pianificazione e per la definizione dei criteri e delle metodologie per l'aggiornamento e la revisione dei piani d'ambito. A tal proposito, il Comitato ha in corso un'attività per lo sviluppo di linee guida per la revisione dei piani d'ambito.

Lo studio si articola nelle seguenti parti:

1. Analisi di un campione di piani di ambito

È stata a tal fine sviluppata una metodologia per l'analisi valutativa e predisposta una griglia unica di rilevazione/valutazione; la metodologia non è tesa a formulare un giudizio di merito sulle scelte effettuate dall'Ente di Ambito in sede di pianificazione, ma una valutazione della completezza delle informazioni fornite all'interno delle diverse sezioni, della comprensibilità degli argomenti affrontati, della coerenza tra le diverse sezioni del piano e, laddove possibile, del rispetto dei vincoli normativi. Essa consente un confronto tra i diversi PdA e di desumere le principali criticità rilevate.

È stato esaminato un campione di 14 PdA (5 del nord, 4 del centro e 5 del sud) e 10 revisioni di piano (3 del nord, 3 del centro e 4 del sud). La scelta del campione è stata operata selezionando ambiti di regioni e dimensioni diverse, per i quali fossero disponibili sia il piano che, in taluni casi, la sua revisione e per taluni dei quali fosse affidata la gestione per la quale fosse possibile esaminare il bilancio.

I risultati sono presentati singolarmente e sotto forma di confronto tra i diversi PdA analizzati.

La valutazione complessiva della pianificazione d'ambito in Italia consente di dare un giudizio generalmente positivo del processo che, sia pur caratterizzato da luci ed ombre e da una certa disomogeneità tra le diverse realtà territoriali, denota un progressivo miglioramento nella introduzione della riforma del servizio idrico ed una generale tendenza a migliorare la qualità della pianificazione.

Le analisi condotte hanno consentito di evidenziare taluni criticità di ordine generale, presentate analiticamente nel seguito di modo da consentire di valutare come migliorare la qualità.

- La ricognizione manca spesso della parte gestionale e tariffaria, mentre è generalmente completa e dettagliata quella tecnica
- Alcuni piani mancano di una esplicita definizione delle strategie e degli obiettivi strategici da perseguire, se non quelli strettamente collegati alla realizzazione dei livelli minimi di servizio stabiliti dalla normativa di riferimento
- Risulta spesso più dettagliata la pianificazione tecnica rispetto al modello organizzativo e gestionale e alla parte finanziaria e tariffaria
- I dati non sono sempre affidabili, poiché basati su stime o derivanti da valutazioni parametriche (soprattutto al centro – sud)
- A volte mancano analisi approfondite sui livelli di servizio attuali e futuri
- In alcuni piani non sono presenti adeguati studi socio-demografici e socio economici
- Spesso si rileva poca coerenza tra ipotesi di sviluppo futuro della domanda, previsioni di andamento demografico e realizzazione degli investimenti
- Mancanza di una esplicita definizione delle strategie e degli obiettivi strategici da perseguire, se non quelli strettamente collegati alla realizzazione dei livelli minimi di servizio
- Talvolta si rileva assenza di collegamento tra le diverse sezioni del piano d’ambito
- In alcuni piani manca una compiuta pianificazione dei singoli investimenti da realizzare e risulta scarso il collegamento degli stessi con la strategia e le aree critiche dell’ambito
- Spesso non viene riportata l’indicazione degli importi complessivi e annuali dei singoli progetti di intervento e risultano assenti ipotesi di intervento sul trattamento delle acque reflue e sul riuso
- Mancata definizione, in alcuni casi, della struttura organizzativa e gestionale ottimale
- Basso livello di approfondimento nella definizione dei costi operativi della gestione
- Assenza dei documenti economico-finanziari (stato patrimoniale, conto economico e rendiconto finanziario) e qualora presenti presenza di dati economico-finanziari che potrebbero comportare la non sostenibilità finanziaria del piano
- Si rileva in alcuni casi il non rispetto dei vincoli normativi o l’adozione di differenti modalità applicative del metodo normalizzato non corrette, soprattutto con riferimento al calcolo del limite di prezzo K e alle componenti di costo
- In alcuni piani non viene definita la tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti e i costi operativi di riferimento
- Risultano presenti tra i costi operativi componenti non previste dal metodo normalizzato, quali il canone di concessione per l’uso dei beni affidati dagli Enti locali ai soggetti gestori del servizio e il costo di funzionamento AATO
- Si nota a volte poca chiarezza nella definizione delle diverse componenti di costo della tariffa
- Non corrispondenza, in alcuni piani tariffari, tra l’incidenza delle componenti di costo rispetto al volume erogato con quella effettivamente derivante dal rapporto tra le componenti di costo e il volume erogato
- Spesso si rileva l’assenza di articolazione tariffaria e/o di ipotesi di convergenza tra le differenti tariffe esistenti

L’analisi delle revisioni ha mostrato una generale tendenza all’approfondimento delle analisi alla base della pianificazione, anche se non si rileva una crescita qualitativa del livello di qualità dei piani. Le principali osservazioni e criticità emerse dall’analisi delle revisioni dei piani d’ambito:

- Confrontando le revisioni con i Piani di prima redazione si nota quasi sempre una crescita dei costi e delle tariffe ed una riduzione degli investimenti
- Non sempre risultano chiare le motivazioni alla base della revisione
- Non sempre le revisioni migliorano e/o eliminano le carenze espositive dei piani d’ambito iniziali
- Spesso le revisioni modificano solo alcuni documenti del Piano e rinviano ai piani precedenti per le parti invariate, ciò accade anche quando occorrerebbero modifiche a tutte le sezioni del piano (raramente si procede alla revisione della sezione riguardante la ricognizione)

- Si riscontrano errori nella previsione dei volumi che comportano minori ricavi per il soggetto gestore e necessità di conguagli, sui quali vengono operativamente riconosciuti interessi passivi inseriti in tariffa
- A volte non viene ripresentato il piano economico-finanziario, anche in presenza di gestioni consolidate da anni e di modifiche nelle variabili rilevanti per il PEF
- Spesso la revisione viene considerata come primo anno di piano per permettere l'applicazione di incrementi di K più alti (Es: 7,5% anziché 5%)
- Non vengono riepilogati i risultati conseguiti dai gestori negli anni di gestione trascorsi

2. Individuazione di un set di indicatori per il monitoraggio degli obiettivi strategici

Sono stati definiti gli obiettivi strategici della pianificazione d'ambito, ordinati secondo un quadro logico, ed è stato costruito in set di indicatori per il relativo monitoraggio.

Per ciascuno obiettivo specifico definito dalle norme è stata operata una classificazione secondo gli obiettivi generali individuati:

Obiettivo generale	Obiettivo Specifico
1. Tutela delle risorse e salvaguardia ambientale	1.1 Rispetto dei parametri di qualità delle acque reflue
	1.2. Tutela ed uso ottimale delle risorse
2. Tutela dell'utente	2.1. Garanzia dei livelli minimi di servizio
	2.2 Rispetto dei parametri di qualità delle acque potabili
	2.3. Applicazione di una Tariffa equa e sostenibile per il cittadino/utente
3. Sostenibilità economico finanziaria del SII	3.1. Gestione nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità
	3.2. Raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario
	3.3. Mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario
	3.4. Realizzazione di investimenti e conservazione in buono stato di efficienza del patrimonio inizialmente affidato (integrità e funzionalità delle reti e degli impianti)

A ciascun obiettivo specifico, poi, sono stati associati una serie di obiettivi operativi, misurabili attraverso indicatori.

Sono stati individuati indicatori di tipo gestionale, relativi alla qualità, tecnici ed economico - finanziari. A ciascun indicatore è stato associato un livello di importanza, in funzione di un'analisi della pregnanza valutata per l'informazione fornita.

La scelta degli indicatori è stata effettuata anche tenendo conto delle prassi in uso presso gli enti d'ambito e presso gli organi ministeriali, di modo da semplificare il processo di raccolta dei dati necessari al calcolo degli indicatori e agevolare il futuro uso, per raffronti, analisi etc.

Gli indicatori individuati concorreranno alla formulazione delle linee guida per la rendicontazione del servizio idrico integrato, in fase di preparazione da parte del Comitato.

3. Analisi dei risultati conseguiti dai soggetti gestori del servizio idrico integrato

Per la realizzazione di questa attività sono stati analizzati i bilanci di 9 società di gestione (3 al nord, 4 al centro e 2 al sud). Previa opportuna riclassificazione dei bilanci, sono stati calcolati i principali indici di bilancio di modo da poter effettuare un benchmarking interno dei risultati conseguiti da ciascun soggetto gestore.

Di seguito sono espone le principali considerazioni emerse dall'analisi:

- Difficoltà nell'attività di reperimento di dati (a volte anche la presenza di società multi-servizio crea difficoltà, a causa della mancanza di una contabilità separata)
- Le aziende del campione presentano per certi versi risultati disomogenei
- Nessuna azienda ha un ROI da metodo pari al 7%. Alcuni gestori presentano ROI da metodo abbastanza superiori al 7%, al contrario altri registrano valori inferiori. Ciò significa che la tariffa applicata secondo le previsioni del Piano è più alta del necessario nel primo caso e più bassa nel secondo
- Quasi tutte le aziende presentano ROE molto bassi
- Tutte le aziende presentano livelli di indebitamento al di sotto della soglia ritenuta critica per l'ottenimento di finanziamento dagli istituti di credito
- Esiste un sostanziale equilibrio fra durata dei crediti e durata dei debiti. È da rilevare tuttavia che entrambe risultano molto elevate denotando ritardi sia nella riscossione delle bollette che nei pagamenti
- L'impossibilità di riscuotere in tempi rapidi potrebbe comportare difficoltà finanziarie aumentando il ricorso al credito e rendendone più difficoltoso l'ottenimento.