

# **Suggerimenti per la Regolamentazione del Servizio Idrico Integrato attraverso la Proposta di una Metodologia di Controllo dei Soggetti Gestori \***

Salvatore De Giorgio  
(Direzione Pianificazione delle Risorse Idriche – Regione Piemonte)

Giovanni Fraquelli  
(Università del Piemonte Orientale)

Angelo Riccaboni  
(Università di Siena)

## **Abstract**

Con l'approvazione della Legge Galli 39/94, il settore idrico ha avviato un processo di trasformazione orientato a fornire un maggiore impulso imprenditoriale al servizio. Tale processo deriva dall'aggregazione delle attività sia da un punto di vista geografico, attraverso la costituzione di ampi bacini territoriali (ATO) sottoposti ad una gestione unitaria, sia da un punto di vista più propriamente industriale, attraverso la riunione di tutte le fasi del ciclo delle acque (distribuzione, fognatura e depurazione). In questi ultimi anni, l'attenzione dei vari organismi pubblici e il dibattito scientifico sono stati prevalentemente orientati a delineare l'assetto del settore ed, in particolare, dei rapporti tra Regioni, Autorità locali di regolamentazione (Autorità d'Ambito) e soggetti gestori. Le carenze strutturali del settore appaiono consistenti. In sostanza sono necessari ingenti investimenti, occorre un recupero di efficienza, servono apporti esterni di capitali, ma le situazioni territoriali locali appaiono assai differenziate. Si avverte, peraltro, la mancanza di uno schema o standard di riferimento utile per valutare l'adequatezza delle proposte e dei piani economico-finanziari delineatisi nei vari Ambiti.

Il lavoro che viene presentato definisce le modalità attraverso le quali pervenire ad un sistema di controllo che possa permettere ai regolatori di confrontare le performance conseguite dai diversi soggetti gestori. Dal punto di vista del contenuto, il controllo verte sia sull'efficienza della gestione che sulla qualità del servizio idrico. Esso si esplicita in una serie di indicatori individuati attraverso un attento esame di tutti gli adempimenti previsti dalla normativa vigente ed, in larga misura, trasferiti all'interno delle carte dei servizi sottoscritte dagli operatori nella fase dell'assegnazione. Proprio la stretta relazione con l'aspetto disciplinare offre alla metodologia in questione un elevato grado di completezza, unitamente ad una forte valenza operativa.

Tale studio è stato sviluppato nell'ambito di un progetto promosso dalla Regione Piemonte, ed in particolare dall'osservatorio regionale sulle acque, e realizzato attraverso la collaborazione tra l'Università di Siena e l'Università del Piemonte Orientale. L'esperienza appare particolarmente interessante, oltre che per la sua portata innovativa nel panorama italiano, anche per la presenza di un ampio database regionale, contenente una significativa mole di informazioni in merito alle caratteristiche tecnico-ingegneristiche, ambientali ed economico-finanziarie dei soggetti gestori presenti sul territorio. Tale banca dati, direttamente alimentata dai gestori del servizio, offre una base conoscitiva fondamentale per lo sviluppo di analisi empiriche aventi ad oggetto il monitoraggio ed il governo del sistema idrico.

*Gruppo di ricerca composto da:*

Giorgio Enrietti e Aldo Leo (per l'Osservatorio Regionale dei Servizi Idrici Integrati)

Alessandro Saviotti e Alida Nardiello (per l'Università di Siena)

Erbetta Fabrizio e Luca Rappuoli (per l'Università del Piemonte Orientale)

---

\* Anche se il presente lavoro è frutto di analisi e valutazioni congiunte, il Prof. Giovanni Fraquelli può essere considerato autore del secondo e del quarto paragrafo, l'Ing. Salvatore De Giorgio può essere considerato autore del quinto paragrafo, mentre il Prof. Angelo Riccaboni può essere considerato autore del terzo e del sesto paragrafo. L'introduzione e le conclusioni, invece, sono frutto di riflessioni congiunte.

## **1. Introduzione**

L'obiettivo di fondo della legge 36/94 (Legge Galli) consiste nell'attribuire economicità in senso lato ad un settore caratterizzato tuttora da una frammentazione assai elevata e carenza di managerialità. La presenza rilevante di gestioni in economia e di unità produttive con una dimensione minima non efficiente condiziona la capacità di investimento, il livello dei costi di esercizio e la qualità del servizio.

Il processo di formazione degli ATO e la costituzione del gestore unico integrato possono contribuire al superamento delle carenze sopra delineate. La natura "sociale" della risorsa idrica impone tuttavia una appropriata attività di regolazione e di controllo da parte delle Regioni, preposte alla riorganizzazione del servizio e al coordinamento dei vari gestori e degli Enti locali, e da parte delle Autorità di Ambito. Le regole presentano natura differenziata e mirano a tutelare il consumatore finale sotto il profilo economico (costi e relative tariffe) e in merito alla qualità del servizio e alla tutela della risorsa. La normativa a livello nazionale, regionale e di Ambito risulta particolarmente articolata e assai vasta. Il controllo deve quindi risultare sistematico e organizzato su più livelli di responsabilità.

Il presente lavoro documenta la logica di fondo e le procedure di controllo in corso di realizzazione da parte del gruppo di ricerca dell'Università di Siena e dell'Università del Piemonte Orientale, in collaborazione con la Regione Piemonte.

Si tratta di un insieme organico di indicatori e di report atti a monitorare su scala regionale le attività degli Enti e il servizio, inteso come "sistema", e a livello d'Ambito il grado di conseguimento degli obblighi contrattuali previsti dai contratti di affidamento delle gestioni.

L'analisi prende avvio con la breve sintesi della riforma introdotta dalla legge Galli e dei provvedimenti normativi varati dalla Regione Piemonte in materia di servizi idrici. Nel paragrafo 3 viene documentata la necessità di regolazione e di controllo del settore idrico. Seguono lo stato della riforma del settore in Piemonte (paragrafo 4) e le motivazioni per un sistema organico di regolazione e monitoraggio del contesto piemontese (paragrafo 5). Il paragrafo 6 presenta il modello di controllo predisposto per la Regione Piemonte e le Autorità piemontesi e al paragrafo 7 sono demandate alcune considerazioni di sintesi.

## **2. La riforma introdotta dalla Legge Galli**

Il settore idrico italiano è attualmente oggetto di profonde trasformazioni che hanno avuto inizio nel 1994 quando il legislatore, con lo scopo di riorganizzare il sistema dei servizi idrici in Italia e di attuare una separazione di ruoli tra l'attività di indirizzo e controllo e l'attività di gestione, ha emanato la legge 5 gennaio 1994 n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche" [Legge Galli].

Tale riforma dovrebbe consentire lo sfruttamento di economie di scala e di scopo<sup>1</sup>, la riduzione degli sprechi, e l'introduzione di innovazioni tecniche ed organizzative al

---

<sup>1</sup> Si hanno economie di scopo quando è più conveniente realizzare due o più beni internamente a un impianto o impresa rispetto alla produzione separata dei singoli beni da parte di impianti o imprese specializzati. Tali economie non sono legate solo alla quantità dei singoli prodotti e quindi alla "scala di produzione", ma dipendono altresì dalle sinergie derivanti dalla produzione congiunta.

fine di adeguare il sistema ad un livello di industrializzazione e di progresso che sia capace di reggere il confronto con gli altri paesi industrializzati.

A livello centrale la legge prevede due elementi:

1. l'individuazione di un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e la ristrutturazione delle tariffe, pensate come corrispettivo dei costi e recupero di efficienza<sup>2</sup>;
2. la disciplina delle modalità di affidamento ad un soggetto gestore del servizio idrico integrato, in modo da promuovere una crescita imprenditoriale all'interno del settore.

A livello locale la legge attribuisce alle Regioni il compito di emanare disposizioni per l'individuazione e delimitazione di Ambiti territoriali ottimali (bacini di utenza minimi) e di adottare una convenzione<sup>3</sup> o un consorzio, in modo da pervenire ad una gestione unitaria attraverso la cooperazione degli enti locali interessati, mentre a Province e Comuni spettano l'organizzazione e l'affidamento della gestione del servizio idrico, secondo forme e modi di cooperazione previsti da leggi nazionali e regionali.

La gestione diretta in economia da parte dei Comuni dovrà essere progressivamente eliminata in modo da realizzare la separazione tra titolarità e gestione dei servizi al fine di evitare la confusione di ruoli tra controllati (i gestori) e controllori (i titolari).

La programmazione degli investimenti diviene responsabilità delle Autorità d'ambito ed alle amministrazioni regionali vengono affidati compiti di tipo più generale e strategico<sup>4</sup>. La figura 1 fornisce un quadro complessivo relativamente alla suddivisione dei compiti regolamentativi.

Dopo che la legge avrà avuto completa attuazione, i circa 8.100 enti operanti nel ciclo idropotabile dovrebbero essere sostituiti da 91 gestori, uno per ciascuno dei 91 Ambiti che sono stati configurati dalle Regioni in attuazione alla legge.

## ***2.1 Il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche***

Nel 1997 è stata istituita un'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche italiane (Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche<sup>5</sup>, composto da sette membri che durano in carica cinque anni e non possono essere rieletti) che risponde direttamente al Parlamento e riferisce annualmente circa lo stato del servizio idrico integrato comprensivo dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

---

<sup>2</sup> L'obiettivo della legge è l'utilizzo di un sistema tariffario che assicuri un'adeguata remunerazione degli investimenti necessari a migliorare le infrastrutture ed a fornire più elevati livelli di qualità del servizio.

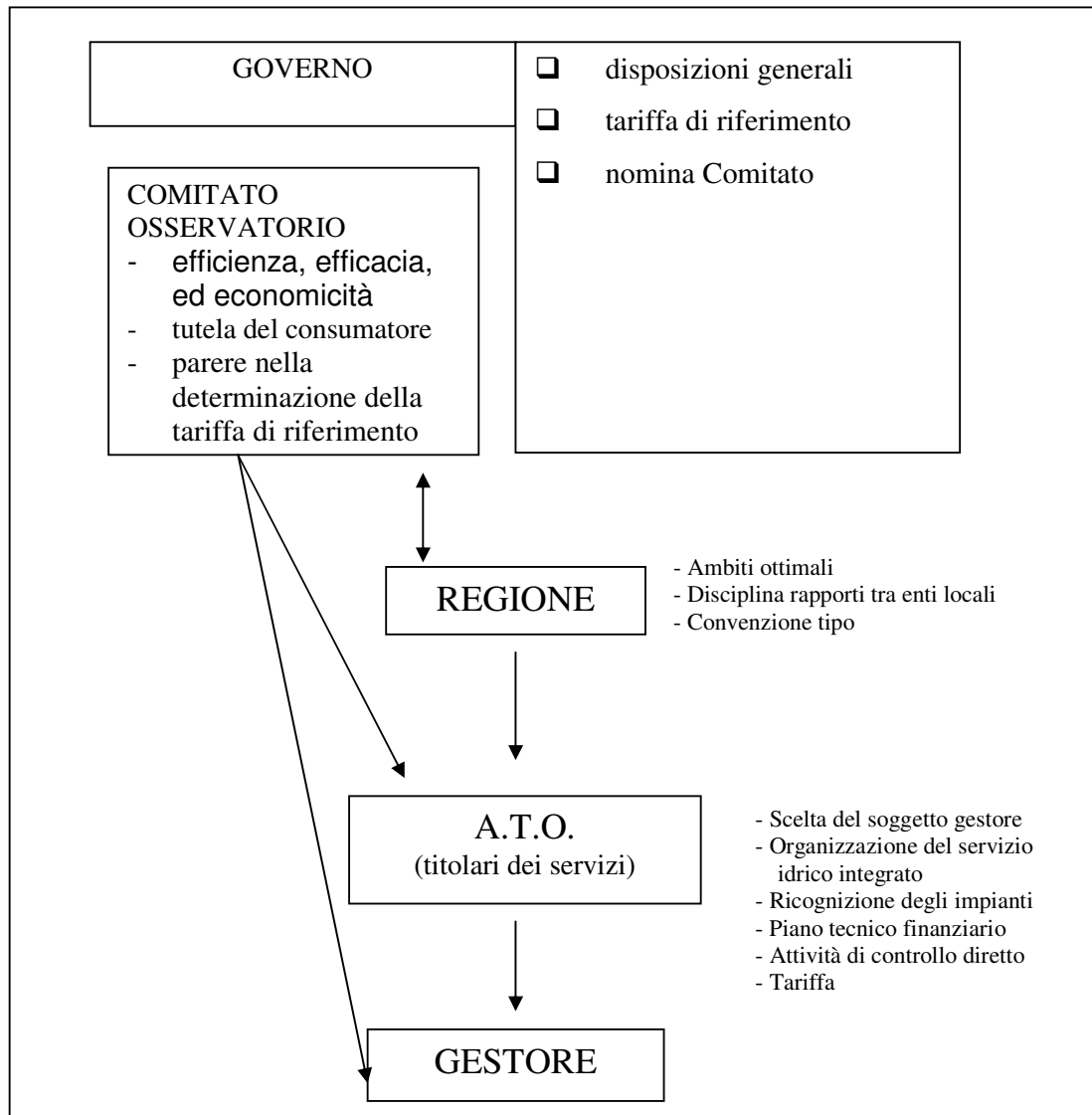
<sup>3</sup> È una forma di cooperazione che consiste in un vincolo contrattuale che consente di non dover creare a tale scopo un apposito Ente con soggettività giuridica propria e dotato di una struttura operativa, di beni e personale proprio. Il coordinamento tra i vari soggetti convenzionati dovrebbe essere svolto da un Ente locale appositamente delegato. La Convenzione è quindi uno strumento flessibile e di veloce realizzazione, tuttavia, proprio la mancanza di una struttura organica altamente specializzata può rappresentare un inconveniente riguardo alla possibilità di svolgere in modo continuativo, incisivo ed efficace le funzioni di programmazione e controllo della gestione attribuite dalla legge agli Ambiti Territoriali Ottimali.

<sup>4</sup> Si mantiene la centralità del soggetto comunale come centro responsabile dell'organizzazione dei servizi.

<sup>5</sup> Presso il Ministero dei Lavori Pubblici.

Per l'espletamento dei propri compiti e per lo svolgimento delle funzioni ispettive si avvale di una segreteria tecnica, costituita nell'ambito della Direzione Generale della Difesa del suolo del Ministero dei Lavori Pubblici, nonché di un Osservatorio dei Servizi Idrici, destinato a svolgere importanti funzioni di raccolta ed elaborazione di dati statistici e conoscitivi.

**Figura 1: Suddivisione dei compiti regolamentativi secondo la legge 36/94**



Fonte: *Paper Proacqua n. 95 del 2001*

Tra i compiti fondamentali affidati al Comitato vi è quello di garantire l'osservanza dei principi della legge di riforma dei servizi idrici, con particolare riferimento all'efficienza, efficacia ed economicità del servizio, alla regolare

determinazione ed al regolare adeguamento delle tariffe, nonché alla tutela degli interessi degli utenti.

Al Comitato è attribuito il potere di proporre azione innanzi alle Autorità competenti contro gli atti posti in essere in violazione della legge Galli, nonché di esercitare l'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e di risarcimento dei danni a tutela dei diritti dell'utente.

## ***2.2 Gli Ambiti territoriali ottimali***

La legge Galli per superare la forte frammentazione del settore ha previsto la costituzione di Ambiti territoriali ottimali (ATO), configurati dalle regioni per la risoluzione dei problemi di disponibilità idrica, della domanda e della organizzazione gestionale del servizio idrico integrato, al fine di attuare l'integrazione territoriale e l'integrazione funzionale delle diverse attività del ciclo.

Fino al momento della legge, e tuttora in molti casi, il ciclo integrato dell'acqua è stato gestito dai comuni o attraverso aziende controllate dalla parte pubblica. Con le nuove disposizioni tutto il potere decisionale passerà agli ATO mentre i comuni resteranno proprietari degli impianti. In ogni caso a decidere costi e interventi sul ciclo dell'acqua saranno le Autorità istituite presso gli ATO.

La delimitazione del territorio dell'ATO segue i principi fondamentali dettati dalla legge quali il rispetto dell'unità di bacino idrografico, il superamento della frammentazione delle gestioni ed il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e ripartizioni politico-amministrative.

Nel rispetto di questi principi ogni regione, tramite legge regionale, individua gli ATO di competenza. Nel caso in cui le regioni non provvedano ad individuare il perimetro degli ambiti territoriali ottimali, esso coinciderà con il territorio provinciale (legge 8/10/97 n. 344).

In base all'Art. 10 della legge 36 del 1994, le gestioni esistenti possono continuare a gestire i servizi loro affidati (regime di salvaguardia) sino alla costituzione della società di gestione, se aziende pubbliche, o sino alla scadenza della relativa concessione, se società private che hanno ottenuto la concessione prima del 1994. La norma, in sostanza, evidenzia un periodo transitorio all'interno del quale è disciplinata la fase di dismissione delle precedenti gestioni esistenti con la previsione dello scioglimento o confluenza delle ex aziende idriche nel nuovo soggetto gestore affidatario del servizio, al quale devono essere trasferiti i beni e gli impianti delle imprese già concessionarie.

Gli ATO hanno il compito di compiere una ricognizione delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione ed effettuare confronti tra la situazione esistente ed i propri obiettivi in modo da poter predisporre un adeguato piano di investimenti e di scegliere la forma di gestione del servizio idrico integrato ritenuta più adatta fra la concessione a terzi o l'affidamento diretto a società miste a maggioranza pubblica.

Tra le attività dell'Autorità di Ambito vi è anche quella di vigilare sul gestore monopolista, sia rispetto ai livelli di servizio sia rispetto alle tariffe che devono rispettare i criteri di un metodo tariffario elaborato a livello centrale dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e adattato in sede locale dall'Ambito.

### ***2.3 La legge regionale sui servizi idrici in Piemonte***

L'attuazione della riforma delineata dalla legge Galli è iniziata in Piemonte con l'approvazione della legge regionale 20 Gennaio 1997 n.13 in materia di delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per l'organizzazione del servizio idrico integrato, disciplina delle forme e dei modi di cooperazione tra gli enti locali, indirizzo e coordinamento dei soggetti istituzionali in materia di risorse idriche.

La legge regionale ha provveduto a individuare 6 Ambiti territoriali ottimali, all'interno dei quali si dovrà progressivamente giungere ad un unico soggetto gestore responsabile dell'erogazione del servizio idrico integrato e all'applicazione di un'unica tariffa d'ambito.

L'individuazione degli ambiti ottimali è stata operata in modo da rispettare l'unità di bacino e superare la frammentazione gestionale, garantendo nel contempo la compresenza di caratteristiche territoriali, demografiche e di dotazioni infrastrutturali differenziate, in modo da permettere l'applicazione di una tariffa che, pur consentendo la copertura di tutti i costi di esercizio e di investimento, non risulti eccessivamente gravosa per l'utenza finale.

La legge ha inoltre individuato le linee strategiche che dovranno essere osservate nell'implementazione dell'attività di regolazione e controllo del servizio, assegnando funzioni e competenze e regolando sia rapporti intercorrenti tra gli enti regolatori sia quelli tra enti regolatori e gestori del servizio.

I Comuni, le Comunità montane e le Province, associati in Autorità d'Ambito sulla base di una Convenzione, determinano gli indirizzi di gestione del servizio idrico con l'approvazione di piani e programmi e con l'emanazione di direttive, nonché compiono atti di ispezione, controllo e vigilanza sulla gestione stessa.

In particolare le Autorità d'Ambito, a norma dell'art.5 della legge 13/97, svolgono le seguenti funzioni:

- approvano e revisionano sistematicamente il programma esecutivo degli investimenti, controllandone la tempestiva esecuzione;
- determinano il piano finanziario e i livelli tariffari;
- definiscono il modello organizzativo di gestione e individuano le modalità di produzione del servizio;
- salvaguardano, in via temporanea, la gestione dei soggetti meritevoli e procedono all'affidamento del servizio;
- esercitano il controllo operativo, tecnico e gestionale sull'erogazione del servizio, compreso il monitoraggio sulla soddisfazione dell'utenza.

La legge regionale (art.3, comma 2) sottopone comunque l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali alle direttive e agli indirizzi regionali e della pianificazione di bacino, ivi compresi quelli relativi alla qualità del servizio.

Entrando nel merito della definizione del modello organizzativo, si deve sottolineare che la legge regionale, nel dare attuazione alla Legge Galli, ha provveduto a sancire il principio dell'unicità della gestione a livello d'ambito. Tuttavia, la considerazione della realtà del settore nel Piemonte e la conseguente difficoltà di un'applicazione immediata di tale principio, ha consigliato di optare per una gradualità della riforma, delineando un percorso evolutivo che, pur partendo da una pluralità di

gestioni, conduca necessariamente ad una gestione unitaria dei servizi idrici che consenta entro dieci anni l'applicazione della tariffa unica d'ambito.

In tale contesto l'iniziale pluralità delle gestioni può derivare esclusivamente:

- dalla salvaguardia degli organismi pubblici di gestione esistenti che rispondano a determinati requisiti di economicità, efficacia ed efficienza (art.9, comma 4 della legge 36/1994 e art.7, comma 3 della l.r.13/1997);
- dalla prosecuzione temporanea delle gestioni, anche in economia, affidate ad aziende speciali, enti e consorzi pubblici esercenti i servizi idrici alla data di costituzione dell'Autorità d'Ambito (art.9, comma 6 della l.r.13/1997). Occorre sottolineare la natura transitoria di tale norma, rivolta ad assicurare la continuità del servizio nelle more dell'adozione, da parte dell'Autorità d'Ambito, degli atti di organizzazione del servizio di sua competenza;
- dal riconoscimento delle concessioni di servizio in essere alla data di entrata in vigore della legge 36/1994 (3 febbraio 1994) rilasciate a società ed imprese consortili private (art.10, comma 3 della legge 36/1994 e art.9, comma 7 della l.r.13/1997).

Occorre infine segnalare, quale aspetto caratterizzante della legge regionale del Piemonte, l'istituzione dell'*Osservatorio regionale dei servizi idrici integrati*, inteso come struttura di supporto all'Osservatorio nazionale, nonché agli enti e organismi competenti in materia.

L'Osservatorio regionale, mediante la costituzione e la gestione di una banca dati, svolge su scala regionale funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati in materia di censimento dei soggetti gestori, convenzioni e modelli organizzativi adottati, livelli di qualità dei servizi erogati, piani di investimento e tariffe applicate.

### **3. La Regolazione e il Controllo nel Settore Idrico**

#### ***3.1 La Regolazione nel Settore Idrico***

##### *Importanza dell'attività di Regolazione*

Nell'ambito dei servizi di pubblica utilità, e conseguentemente nel settore idrico, l'attività di regolazione assume un ruolo chiave. Per regolazione si vuole intendere "il controllo da parte di un'amministrazione pubblica su attività che vengono ritenute di particolare rilevanza sociale. Il controllo riguarda sia la condotta economica delle imprese (fissazione dei prezzi, entrata, uscita), che quella sociale (controllo ambientale, della qualità, della tutela del cittadino)" [MAIONE, 1990]. Nel caso di specie, la regolazione riveste grande rilievo in quanto, non essendo più ritenuto opportuno e conveniente che gli operatori pubblici provvedano direttamente all'erogazione dei servizi idrici, essa costituisce per gli Enti Locali una condizione essenziale per conseguire gli obiettivi politici ed operativi auspicati. Attraverso un'adeguata attività di regolazione, in particolare, si può ridurre il rischio che le evidenti asimmetrie informative del settore si traducano in un chiaro vantaggio per i soggetti regolati.

L'attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità è riconducibile essenzialmente a ragioni economiche e sociali. Essa "mira ad assicurare i servizi al maggior numero di utenti con sicurezza ed efficienza, e a garantire al settore ricavi

adeguati, impedendo la formazione di profitti monopolistici. Nel tentativo di assicurare queste finalità, la regolazione può essere definita come “*a pallid substitute of competition*” [CASSESE, 2000]. In termini generali si può intendere per regolazione “l’insieme delle diverse forme di intervento pubblico destinate ad incidere sul comportamento degli agenti” [PROSPERETTI, 2001]<sup>6</sup>.

Tra le possibili classificazioni di regolazione rintracciabili in letteratura, la più frequente è quella fra regolazione economica e regolazione sociale. Con la prima si intende “quel complesso di misure esplicite con le quali lo Stato induce negli agenti economici comportamenti che altrimenti non sarebbero stati adottati.” [SPULBER, 1989]. Ne sono esempio più tipico i meccanismi di determinazione delle tariffe. Per regolazione sociale si possono intendere, invece, “le misure adottate al fine di favorire, prevenire o impedire certi comportamenti di rilevanza sociale da parte degli agenti” [RADELLI, SILVA, 1998]. Esempi in merito possono essere la tutela dell’utente dall’interruzione del servizio, la determinazione di speciali tariffe per soggetti disagiati, la definizione di standard qualitativi e di impatto ambientale. La regolazione del settore idrico, e più in generale nei servizi di pubblica utilità, può senz’altro considerarsi riferita sia ad aspetti sociali sia ad aspetti economici. Lo stato, infatti, non regola con una singola finalità (economica o sociale), ma interviene contemporaneamente, cercando di assicurare risultati economicamente efficienti e socialmente desiderabili [PROSPERETTI, 2001].

Con riferimento al settore idrico, si rileva che nel nostro Paese l’impianto di regolazione delineato dal legislatore si concretizza su molteplici livelli di governo, caratterizzati da una diversa attribuzione delle competenze e degli strumenti a disposizione. A livello nazionale lo Stato legifera in tema di servizi pubblici, definisce inoltre le direttive, le metodologie, i criteri e gli indirizzi di carattere generale, anche ambientali, in materia di risorse idriche. I particolare, regola i criteri metodologici per la determinazione della tariffa, prezioso strumento di regolazione. Le Regioni, invece, sono coinvolte nel processo di riorganizzazione del servizio idrico integrato. Nello specifico definiscono gli Ambiti Territoriali Ottimali, gli schemi di Convenzione di affidamento e il Piano di Tutela. Talvolta vengono previsti inoltre Organismi regionali di vigilanza, la cui attività risulta generalmente finalizzata all’analisi delle modalità di svolgimento del servizio dei diversi gestori a livello di sistema regionale. A livello locale, infine, gli Enti d’Ambito chiudono il cerchio dei soggetti regolatori. Ad essi spetta il delicato compito di definire le modalità di organizzazione del servizio e di affidarne la gestione. Nella sostanza “programmano e pianificano le gestioni” attraverso la redazione del Piano d’Ambito, e svolgono un’attività di “controllo del soggetto gestore”, verificando la corrispondenza tra gli obiettivi auspicati e quelli effettivamente raggiunti, anche allo scopo di rivedere periodicamente quanto pianificato. L’insieme delle regole e dei meccanismi capaci di condurre il sistema nelle direzioni auspiccate, tuttavia, non appare sempre definito con precisione: i compiti assegnati a diversi soggetti risultano ampi, gli strumenti da applicare spesso sono vaghi, e quasi mai vengono specificate in concreto le modalità di attuazione.

---

<sup>(6)</sup> Per ulteriori tentativi di classificare le attività di regolazione si vedano PROSPERETTI (2001); MARIOTTI, PRISCITELLO (2001).



### **3.2 L'attività di Controllo nel Settore Idrico: due tipologie a confronto**

#### *L'importanza del Controllo nella Regolazione del Settore Idrico*

Come si è avuto modo di vedere esaminando l'impianto di regolazione delineato dal legislatore, tra i numerosi compiti attribuiti ai soggetti appartenenti ai diversi livelli di governo ricorrono chiaramente previsioni riguardanti le funzioni di pianificazione e di controllo. Alla definizione delle regole e alla successiva pianificazione degli obiettivi, infatti, deve certamente seguire un efficace azione di controllo, volta a verificare il corretto adempimento di quanto prescritto nell'ambito delle attività di regolazione<sup>7</sup>. E' utile precisare che in questa sede, non ci riferiremo al controllo interno messo in atto dal gestore stesso al fine di migliorare i propri livelli di efficacia ed efficienza<sup>8</sup>, nondimeno al controllo che un singolo Ente Locale svolge nei confronti delle società da esso partecipate, sebbene le analogie risultano molteplici<sup>9</sup>. Allo stesso modo sono differenti nella sostanza e nelle logiche di fondo i controlli relativi alla qualità delle acque e degli scarichi, svolti principalmente dalle aziende sanitarie locali e dalle agenzie regionali per l'ambiente. Nel caso specifico ci riferiamo alle attività di monitoraggio e di verifica che il soggetto regolatore deve sistematicamente mettere in atto al fine di verificare il rispetto di quanto previsto in sede di regolazione, al fine di condurre i soggetti regolati verso le direzioni auspiccate.

All'importanza che viene ad assumere l'attività di controllo nell'ambito della regolazione del settore idrico, tuttavia, non fa seguito altrettanta attenzione posta del legislatore nazionale. La legge "Galli", infatti, si limita a fissare sul tema soltanto delle linee guida, evitando di definire in maniera esplicita i soggetti preposti, le modalità da seguire e gli strumenti da utilizzare, delegando a tale scopo il legislatore regionale. Da un'analisi comparativa della normativa regionale compiuta in relazione al tema del controllo<sup>10</sup>, tuttavia, si rileva come anche in questo caso il legislatore abbia affrontato l'argomento in modo piuttosto vago ed eterogeneo, limitandosi a definire l'oggetto dell'attività di controllo senza approfondirne modalità e strumenti di attuazione. Nonostante ciò, dalla disciplina dell'attività in questione si possono classificare due distinti livelli di controllo, aventi soggetti deputati, finalità e gradi di dettaglio differenti.

#### *Le tipologie di controllo nel Settore Idrico*

Le funzioni di controllo attribuite alle Regioni e agli eventuali Organismi regionali di vigilanza, sono configurabili nell'ambito di quello che potremmo definire "*controllo di sistema*". Nella generalità dei casi, infatti, alle Regioni spetta il compito di monitorare le attività degli Enti d'Ambito e di verificare le modalità di svolgimento dei servizi a livello di sistema regionale. Analogamente, l'attività di controllo degli Organismi regionali di vigilanza risulta finalizzata all'analisi delle modalità di gestione

---

<sup>7</sup> Per un ulteriore approfondimento sui temi del pianificazione e del controllo del soggetto gestore nel servizio idrico integrato si vedano: RICCABONI (2000, 2002, 2003); AREZZINI (2003), DI MANNA (2003), SAVIOTTI (2003).

<sup>8</sup> Sul tema si vedano, fra gli altri: BALDARELLI (1997); BAZZANI (1999); BRUNI, FONTANA (2000); TORCIVIA (1998); TORCIVIA (2001).

<sup>9</sup> Sul controllo dell'ente locale sulle società partecipate si veda GROSSI (2001).

<sup>10</sup> Per un approfondimento sull'analisi comparativa della normativa regionale compiuta con riferimento al tema del controllo nel settore idrico si veda SAVIOTTI (2003).

sempre in ambito regionale da compiersi anche attraverso valutazioni comparative delle performance. Si tratta in entrambi i casi di un controllo finalizzato a monitorare il comparto idrico nel suo complesso, a fornire indicazioni utili al miglioramento della futura attività di indirizzo regionale e nazionale, a guidare gli interventi migliorativi sull'assetto generale dei servizi, nonché alla verifica del rispetto dei principi e delle linee guida sanciti dalla legge. All'interno di tale tipologia di controllo può essere inclusa, dunque, anche l'attività di monitoraggio realizzata a livello nazionale dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e dall'Osservatorio dei servizi idrici.

L'attività di monitoraggio degli Enti d'Ambito, invece, può essere ricondotta nella sfera di quello che potremmo definire "*controllo diretto*", compiuto nei confronti dei soggetti gestori a livello di singolo Ato e finalizzato sostanzialmente alla verifica del corretto adempimento degli obblighi contrattuali previsti nelle Convenzioni di affidamento, nei Piani d'Ambito e nei relativi allegati. Gli Enti d'Ambito, in sostanza, vengono chiamati a controllare l'esatta corrispondenza tra quanto effettivamente raggiunto dai gestori e gli obiettivi previsti, anche allo scopo di sanzionare eventuali inadempienze. Conseguentemente, un controllo di questo tipo può risultare efficace per il perseguimento degli interessi pubblici soltanto se viene effettuato da chi, pur in condizioni di inevitabile asimmetria informativa, ne soffre in maniera minore. Ovvero chi conosce in maniera approfondita, diretta e costante il Piano d'Ambito, chi è presente sul territorio, chi è in grado di rilevare con precisione gli effetti delle azioni intraprese dal soggetto gestore.

Come accennato in precedenza, tuttavia, la disciplina di settore evita di prevedere nel dettaglio le modalità concrete per l'effettiva attuazione delle funzioni di controllo. In conseguenza di ciò, è lecito attendersi una pericolosa assenza di omogeneità nelle scelte adottate. Nel concreto, infatti, saranno gli stessi soggetti deputati all'attività di controllo a dover individuare autonomamente le migliori soluzioni operative in linea con le funzioni loro assegnate. Le Regioni e gli eventuali Organismi di vigilanza (nazionali o regionali), dunque, al fine di espletare correttamente le funzioni di *controllo di sistema*, dovranno individuare adeguati meccanismi di controllo in grado di misurare e comparare le performance gestionali riconducibili al proprio sistema territoriale di riferimento. Gli Enti d'Ambito, parimenti, dovranno dotarsi di metodologie in grado di verificare contemporaneamente la realizzazione da parte del soggetto gestore degli interventi, degli obiettivi economico-finanziari, il rispetto dei vincoli tariffari, dei livelli di servizio e in generale di quanto previsto nella disciplina di settore e nei documenti di pianificazione.

Poiché le finalità di controllo sono diverse anche le relative metodologie di controllo dovranno possedere distinte peculiarità. Nel caso del *controllo di sistema*, ad esempio, è probabile che il grado di dettaglio dell'attività di verifica possa risultare minore, e che i meccanismi di valutazione delle prestazioni siano rivolti a comparare l'andamento complessivo delle gestioni, nonché ad evidenziare particolari situazioni di criticità. Nel caso del *controllo diretto*, invece, la metodologia dovrà essere in grado di rilevare se, e in quale percentuale, gli obiettivi previsti negli atti pianificatori e contrattuali siano stati conseguiti dal soggetto gestore. La differente prospettiva d'indagine, dunque, non potrà che condurre all'utilizzo di diversi indicatori di performance. In entrambi i casi, tuttavia, la quantità e la varietà degli obiettivi da

monitorare, pare incentivare la costruzione di architetture di controllo integrate in grado di cogliere i molteplici profili gestionali.

#### **4. Lo stato di attuazione della riforma in Piemonte**

La legge regionale 13/1997 ha individuato sei ambiti territoriali ottimali. In particolare, cinque delle sei realtà territoriali individuate stanno dando effettivo corso al progetto di riforma. Tra queste tre Autorità di Ambito hanno provveduto all'approvazione del piano economico-finanziario, alla definizione del regime transitorio di riunificazione delle gestioni pubbliche esistenti che dovrà portare, entro un triennio, all'accorpamento dei soggetti coinvolti in un'unica gestione integrata. Le altre due Autorità sono in fase di approvazione dei rispettivi piani d'Ambito oltre a procedere sulla linea della riunificazione delle gestioni pubbliche esistenti.

In generale, si può osservare che la fase transitoria successiva all'introduzione alla legge regionale di riferimento si caratterizza per:

- la scelta di valorizzare adeguatamente le aziende pubbliche operanti nel territorio attraverso il regime della salvaguardia (art. 8 comma 4 della legge 36/1994 e art.7 comma 3 della l.r 13/1997)
- la previsione di una fase di transizione in cui il servizio è affidato direttamente ad una pluralità di imprese. A tal proposito è stato utilizzato lo strumento dell'ATI (Associazione Temporanea di Imprese) al fine di coordinare l'attività dei diversi gestori
- la previsione di un affidamento ad un unico gestore a conclusione della fase di transizione (secondo i dettami del Decreto Legge 269 del 2003).

La ricostruzione dell'assetto gestionale esistente, l'adozione degli atti di salvaguardia degli organismi esistenti sottoposti a valutazione di efficienza, efficacia ed economicità, il riconoscimento delle concessioni salvaguardate *ex lege* nonché, laddove realizzato, l'attuazione di un percorso di riunificazione della frammentazione gestionale, costituiscono attuazione del percorso delineato dal legislatore regionale.

A tal riguardo si sottolinea l'opportunità di accompagnare tale fase del percorso con la definizione di un sistema di controllo che possa monitorare gli scostamenti dei gestori rispetto allo standard proposto e in, ultima istanza, dalla ricerca di efficienza che rappresenta l'elemento ispiratore della riforma.

#### **5. Le ragioni del modello di regolazione/controllo nel contesto piemontese**

Sin dall'avvio del processo di riforma ed integrazione dei servizi idrici, la Regione Piemonte ha svolto un ruolo propulsivo e di sostegno nei confronti di tutti gli Enti Locali coinvolti.

Tale ruolo regionale di coordinamento istituzionale si è concretizzato in una serie di attività che hanno permesso agli Enti Locali di compiere passi significati verso la completa attuazione della riforma.

In particolare, subito dopo la promulgazione della legge regionale 13/1997 sono state sostenute finanziariamente le Province nel loro ruolo iniziale di catalizzatori locali del

processo di riforma, durante la importante fase di illustrazione della riforma ai Comuni e di ricerca del consenso in vista della costituzione formale dell'Autorità d'ambito.

La Regione si è quindi accollata l'onere della ricognizione delle infrastrutture del servizio idrico, passo imprescindibile per la redazione di un attendibile Piano d'Ambito. Per la gestione condivisa dell'ingente patrimonio conoscitivo scaturito dalla rilevazione, ha inoltre provveduto a progettare e realizzare uno specifico applicativo informatico, distribuito anche alle Autorità d'ambito man mano che queste venivano a costituirsi e a strutturare i propri uffici di segreteria tecnica. Tale applicativo è oggi in fase di profonda ristrutturazione, per meglio adeguarlo alle nuove e maggiori esigenze conoscitive del sistema e verrà aperto anche ai soggetti gestori, responsabilizzati nel loro ruolo di produttori e detentori dell'informazione.

Ancora, con l'intento di sostenere le Autorità d'ambito, la Regione ha condotto, per ciascuno degli ambiti regionali, studi ed indagini propedeutiche alla redazione, da parte di ciascuna Autorità, del proprio Piano d'ambito.

Infine è da evidenziare l'attività normativa e di indirizzo della Regione in materia di risorse idriche e riforma dei servizi idrici, che si ritiene abbia finora pienamente ed esaurientemente risposto alle sollecitazioni delle Autorità d'ambito. Da sottolineare l'attenzione rivolta all'aspetto organizzativo, con l'istituzione al proprio interno di un apposito ufficio denominato *Osservatorio dei servizi idrici integrati*, con funzioni di raccolta, organizzazione, elaborazione, interpretazione e diffusione di informazioni riguardanti gli aspetti tecnici, organizzativi, economici, ambientali del servizio. Per un migliore confronto con gli altri attori del sistema la stessa legge regionale ha inoltre previsto la cosiddetta *Conferenza delle risorse idriche*, che costituisce di fatto un luogo privilegiato dove gli organismi componenti possono rappresentare le proprie difficoltà nell'attuazione di specifici contenuti della riforma, le esigenze di confronto con gli altri ambiti territoriali ottimali della regione e sottoporre proposte di lavoro comune.

Tali iniziative, lungi dallo scavalcare le competenze proprie delle Autorità d'ambito, hanno consentito di consolidare, sul piano delle conoscenze e dei dati, della struttura organizzativa, della cultura di tutela della risorsa e della difesa dei diritti dei cittadini, una sostanziale omogeneità a livello regionale della riforma. E proprio tale omogeneità, sempre rispettosa delle specificità di ciascun territorio, costituisce una delle positive peculiarità del modello piemontese.

In tale contesto si pone l'ambizioso progetto regionale di contribuire alla definizione di un ulteriore tassello del processo di riforma dei servizi idrici: la regolazione ed il controllo dei soggetti gestori, cui è stata recentemente, o lo sarà nel prossimo futuro, affidata la gestione del servizio a livello di ambito territoriale ottimale.

L'aspetto della regolazione e controllo è ormai riconosciuto anche in Italia, dalla totalità degli operatori, essere un passo indispensabile per dare pieno compimento alla riforma e soprattutto per garantire che le profonde e strutturali modifiche, introdotte in questi anni dalla legislazione e attuate sul territorio con il concorso di Enti Locali e Aziende, diano i loro frutti.

Non è infatti superfluo ricordare che la riforma ha quali obiettivi fondamentali la industrializzazione del servizio, in ragione di una maggiore efficienza, efficacia ed economicità del servizio erogato da un Gestore, pubblico o privato che sia, debitamente strutturato, la garanzia dei diritti degli utenti (che per il carattere primario e diffuso del servizio vengono a coincidere sostanzialmente con la totalità della popolazione), la protezione della risorsa ed un uso sostenibile della stessa.

Da tali considerazioni emerge quindi l'esigenza di non accontentarsi della completa attuazione degli aspetti strutturali ed organizzativi della riforma, ma di accompagnare

questi importanti risultati con un sistema che permetta, ai diversi soggetti a questo deputati dalla normativa, di espletare un efficace ruolo di verifica delle prestazioni raggiunte dal gestore affidatario del servizio, dei livelli di servizio offerti all'utenza, del contributo alla salvaguardia della risorsa offerto dal settore dei servizi idrici.

In tale ottica la Regione Piemonte si è avvalsa della consulenza di alcuni esperti degli Atenei di Siena e del Piemonte Orientale (sede di Novara), per la "*individuazione delle modalità e degli strumenti per la regolazione del servizio idrico e della metodologia di controllo dei soggetti gestori del Piemonte*". Secondo quanto sopra illustrato, l'obiettivo che la Regione persegue, anche avvalendosi della preziosa esperienza dei propri consulenti, è la realizzazione di un modello omogeneo di regolazione e controllo dei gestori di servizi idrici operanti sul territorio regionale.

Modello che avrà due componenti. Una sviluppata tenendo conto delle esigenze e del ruolo dell'Osservatorio, che favorisca l'esercizio dei suoi compiti istituzionali e soprattutto l'avvio di una pratica di benchmarking delle prestazioni dei diversi gestori e di monitoraggio nel tempo dei risultati conseguiti da ciascun gestore. L'altra componente sarà invece definita con l'obiettivo di mantenere ed estendere anche all'attività di regolazione e controllo del gestore quella omogeneità di cui si è precedentemente scritto. La componente intende infatti definire e proporre una metodologia comune di attività tra tutte le Autorità d'ambito, comprensiva di un set di indicatori su cui verificare le prestazioni del gestore. A tale base comune, che si auspica possa essere quanto più possibile estesa in quanto fondamentale per un dialogo tra Autorità d'ambito e per l'attività di confronto a base regionale e nazionale svolta dall'Osservatorio, ciascuna Autorità d'ambito potrà affiancare altri indicatori che ritenga utili per il monitoraggio di aspetti specifici della gestione e peculiari del proprio territorio.

## **6. Il Modello di Controllo: il caso della Regione Piemonte**

### **6.1 L'organizzazione del controllo nel contesto piemontese**

L'analisi di quanto prevede la normativa, ha condotto all'individuazione di due distinte tipologie di controllo: un *controllo di sistema* ed un *controllo diretto*<sup>11</sup>. Sebbene secondo profili, finalità e gradi di dettaglio differenti, entrambi i livelli di controllo hanno come principale obiettivo quello di monitorare l'attività dei soggetti gestori.

Il *controllo di sistema*, nello specifico, mira a monitorare le modalità di gestione del servizio in una prospettiva regionale o nazionale, basandosi principalmente sulla comparazione dei risultati conseguiti dai soggetti gestori nel territorio di riferimento. In particolare tale tipologia di controllo consente di evidenziare eventuali criticità e difficoltà nella gestione, nonché di acquisire preziose informazioni per la futura attività di pianificazione<sup>12</sup>. Il *controllo diretto*, invece, si sostanzia nella verifica del rispetto, da parte dei singoli soggetti gestori, degli obblighi indicati nella normativa nazionale e regionale, nonché nella valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi previsti nei documenti di pianificazione. Più precisamente tale forma di controllo consente di

---

<sup>11</sup> Per ulteriori approfondimenti riguardanti le tipologie di controllo nel settore idrico di vedano RICCABONI (2003) e SAVIOTTI (2003).

<sup>12</sup> Sul tema della pianificazione e della revisione, con particolare riferimento alle dinamiche economico-finanziarie, si veda AREZZINI (2003).

acquisire informazioni di dettaglio sull'andamento delle singole gestioni e di comprendere meglio le cause che hanno determinato eventuali scostamenti da quanto pianificato.

Come già evidenziato in precedenza, le previsioni normative e la diversa natura dei suddetti profili d'indagine conducono ad "attribuire la funzione di controllo diretto all'Ente d'ambito, mentre la titolarità del controllo di sistema sembra spettare alle Regioni e agli Organismi di vigilanza nazionali e regionali" [RICCABONI, 2003].

Nel contesto piemontese la suddetta ripartizione trova il suo fondamento normativo nella l.r. n. 13/97. Dal combinato disposto dell'art. 3, comma 1, lettera g) della legge n. 36/94 e dell'art. 5, comma 3, lettera d) della l.r. n. 13/97, infatti, si evince chiaramente che è funzione dell'Ente d'ambito il "controllo operativo, tecnico e gestionale sull'erogazione del servizio".

L'art. 11 della citata legge regionale, inoltre, prevede la figura dell'*Osservatorio regionale dei servizi idrici integrati*. Quest'ultimo, mediante la costituzione e la gestione di una banca dati in connessione con i sistemi informativi dei soggetti che detengono informazioni nel settore, svolge su scala regionale le funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi in materia di: a) censimento dei soggetti gestori e relativi dati dimensionali, tecnici e finanziari di esercizio; b) convenzioni e condizioni generali di contratto per l'esercizio dei servizi idrici; c) modelli adottati di organizzazione, di gestione, di controllo e di programmazione dei servizi e degli impianti; d) livelli di qualità dei servizi erogati; e) tariffe applicate; f) piani di investimento per l'ammodernamento degli impianti, l'estensione e lo sviluppo dei servizi". All'Osservatorio, inoltre, vengono attribuite importanti funzioni di controllo, in particolare:

- definire indici di produttività per la valutazione dell'economicità delle gestioni;
- individuare livelli tecnologici e modelli organizzativi ottimali dei servizi;
- definire parametri di valutazione per il controllo delle tariffe praticate;
- individuare situazioni di criticità e di irregolarità funzionale dei servizi;
- verificare la fattibilità e la congruità dei programmi di investimento in relazione alle risorse finanziarie e alla politica tariffaria.

Al fine di ottemperare concretamente alle funzioni rispettivamente attribuite, dunque, sia l'Osservatorio che gli Enti d'Ambito dovranno definire metodologie funzionali all'effettuazione delle succitate competenze di controllo. In virtù del ruolo d'impulso e di coordinamento spettante al livello regionale, inoltre, è lecito supporre che spetti all'Osservatorio regionale anche la disciplina dei principi, dei criteri e delle modalità per l'effettuazione del *controllo diretto* attribuito agli Enti d'Ambito. Dal punto di vista normativo, infatti, l'art. 11 comma 2, lettera e) della legge n. 36/94 prevede che nella convenzione tipo, di cui è competente la Regione, debbano essere definite anche le "modalità di controllo del corretto esercizio del servizio". L'art. 3, comma 3, della l.r. n. 13/97, inoltre, prevede che gli Enti d'Ambito nell'esercizio delle funzioni alle medesime attribuite, "si attengono alle direttive e agli indirizzi regionali".

## **6.2 Il modello di controllo nella Regione Piemonte**

La necessità di assolvere ai propri compiti istituzionali, e la volontà di svolgere un ruolo propulsivo, di coordinamento e di sostegno nel processo di attuazione della riforma, ha condotto la Regione Piemonte, e nello specifico l'Osservatorio regionale dei

servizi idrici integrati, all'individuazione di un modello di regolazione e di controllo unico ed innovativo<sup>13</sup>. Avvalendosi del supporto operativo di alcuni esperti dell'Università degli Studi di Siena e dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale, l'Osservatorio ha scelto di predisporre un modello di controllo in grado ottemperare alle proprie funzioni, di dare impulso a quelle spettanti agli Enti d'Ambito e di garantire sostanziale omogeneità nel processo di attuazione delle medesime.

In sintesi, l'obiettivo finale era quello di strutturare un modello organico che permettesse, da un lato, l'effettivo esercizio dei compiti di regolazione, di controllo e di *benchmarking* attribuiti all'Osservatorio, dall'altro, l'espletamento dell'attività di controllo del soggetto gestore da parte degli Enti d'Ambito, attraverso un sistema di monitoraggio comune, ma che allo stesso tempo fosse in grado di essere personalizzato con gli aspetti peculiari di ciascuna realtà.

### La descrizione del modello di controllo

In linea con la ripartizione delle funzioni di regolazione e di controllo delineate dal legislatore, il modello si compone essenzialmente di una *metodologia per il controllo di sistema*, di ausilio all'Osservatorio regionale, e di uno "*schema tipo*" di *metodologia per il controllo diretto*, a sostegno degli Enti d'Ambito. Come vedremo entrambe le metodologie di controllo si caratterizzano per la medesima architettura. Pur monitorando le gestioni seguendo diverse prospettive d'indagine, infatti, è auspicabile che entrambi i sistemi di controllo risultino sia integrati fra loro da un punto di vista logico ed operativo (anche al fine di effettuare comparazioni regionali su obiettivi uniformemente definiti e classificati), sia strutturati in modo tale da monitorare tutti i diversi profili di *performance*. L'impianto di controllo, inoltre, si distingue per il fatto che i dati alimentanti le metodologie di controllo provengono in maniera centralizzata attraverso l'ausilio della *banca dati* dell'Osservatorio regionale. E' opportuno, infatti, che meccanismi di raccolta siano fra loro armonizzati e le duplicazioni e le ridondanze dei dati richiesti ai gestori assolutamente evitate.

Da un punto di vista metodologico la definizione del modello di controllo ha seguito sostanzialmente i seguenti *step* procedurali. In una prima fase (*definizione output fonti*), è stata compiuta un'attenta analisi della normativa di settore e dei documenti di pianificazione, ai fini dell'individuazione degli obiettivi oggetto di monitoraggio. In una fase successiva (*definizione output obiettivi*), tali obiettivi sono stati razionalizzati e riclassificati in diversi livelli di controllo in grado di cogliere i molteplici profili di performance, distinguibili per natura (economico-finanziaria, giuridica, tecnica, ambientale, soddisfazione dei clienti), rilevanza (strategica, operativa) ed oggetto (adempimenti, attuazione di singole iniziative, conseguimento di risultati di sintesi). Gli obiettivi contenuti nei livelli di controllo sono stati poi riorganizzati in base alle scadenze entro le quali devono essere monitorati (*definizione output tempi*).

Completata la costruzione dell'*architettura di controllo*, per ciascuno degli obiettivi individuati e scomposti in livelli, sono stati individuati uno o più indicatori<sup>14</sup> in grado di monitorare i molteplici profili gestionali. Successivamente, gli obiettivi e gli

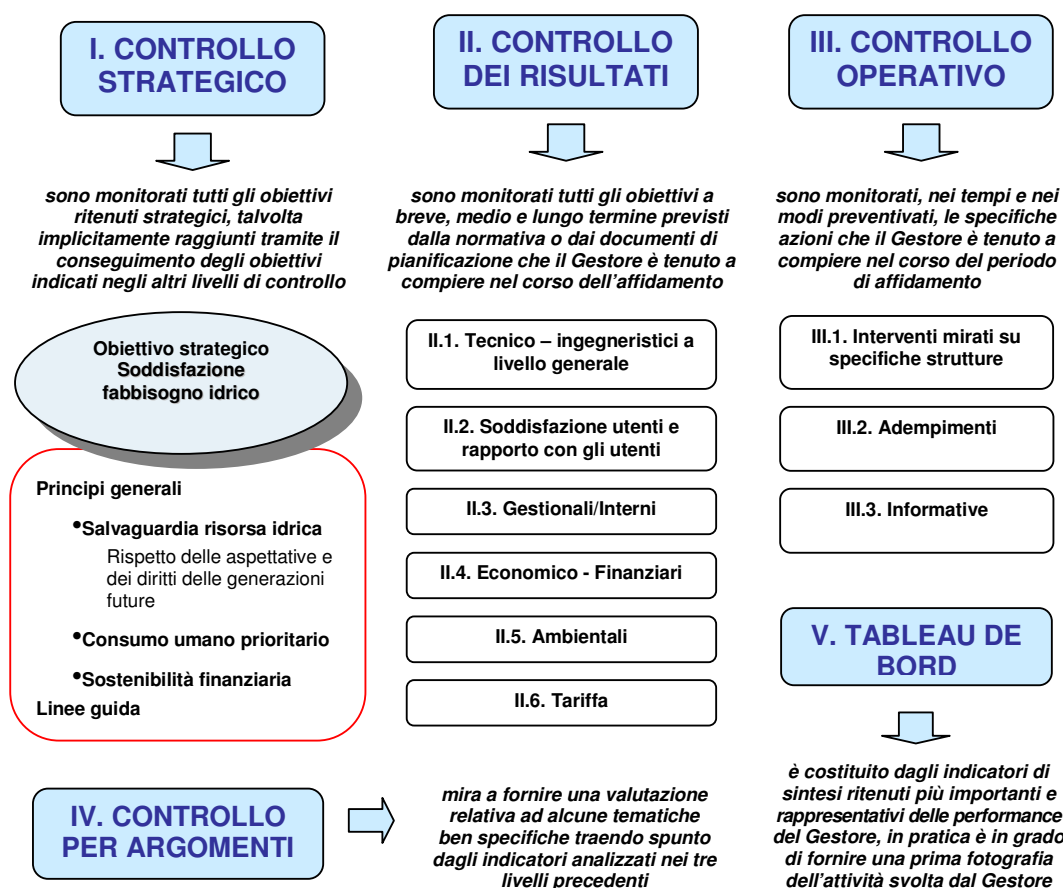
---

<sup>13</sup> Sul ruolo dell'Osservatorio regionale piemontese si veda DE GIORGIO (2003).

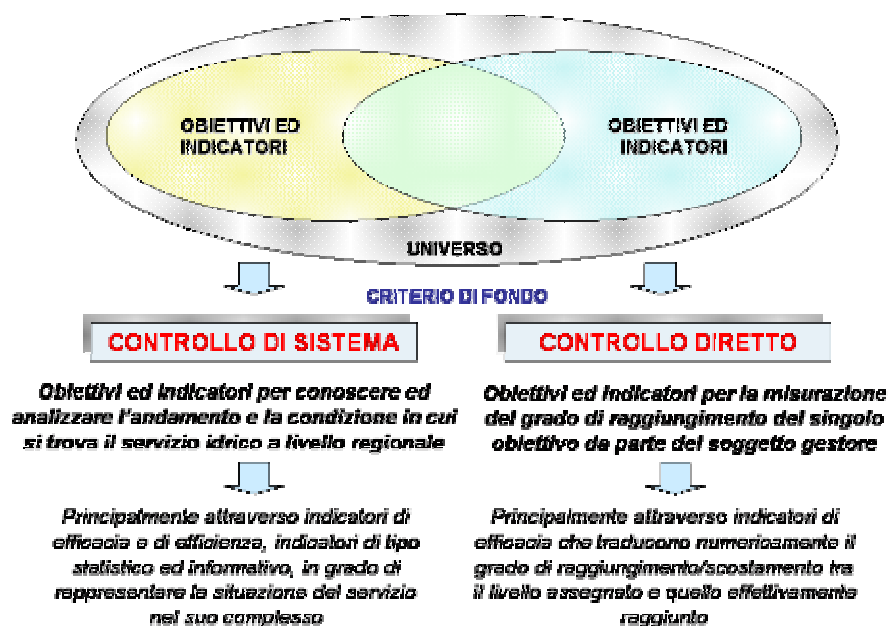
<sup>14</sup> Per indicatori si vuole intendere misure relative o assolute appositamente misurate o tratte dai documenti programmatici, capaci di fornire informazioni sintetiche e segnaletiche sui singoli aspetti dei fenomeni gestionali. Tali misure possono essere valori fisici, tecnici, operativi ed economico-finanziari.

indicatori ritenuti atti a conoscere ed analizzare l'andamento e la condizione in cui si trova il servizio idrico a livello di sistema regionale, anche mediante valutazioni comparative delle performance, sono confluiti nella metodologia per il controllo di sistema. Gli obiettivi e gli indicatori finalizzati alla misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi previsti, invece, sono stati utilizzati nello schema di metodologia per il controllo diretto. Pur avendo un'architettura uniforme e monitorando i medesimi profili di performance, difatti, le prospettive d'indagine risultano comprensibilmente differenti.

#### ARCHITETTURA DELLE METODOLOGIE DI CONTROLLO







### La metodologia per il controllo di sistema

La metodologia per il controllo di sistema, di ausilio alla Regione e all'Osservatorio, si pone l'obiettivo di conoscere ed analizzare l'andamento e la condizione in cui si trova il sistema idrico regionale e di individuare le situazioni di criticità e di irregolare funzionamento dei servizi. Il grado di dettaglio, dunque, risulterà finalizzato alla comparazione delle prestazioni realizzate dai diversi operatori, che avverrà esclusivamente attraverso obiettivi di particolare rilevanza. In linea con tali obiettivi la suddetta metodologia prevede l'utilizzo, accanto ad indicatori di efficacia e di efficienza, anche di indicatori di tipo statistico ed informativo in grado di rappresentare la situazione del servizio nel suo complesso. Lo sviluppo di valutazioni comparative delle performance permetterà una adeguata analisi di quello che è l'andamento nel tempo e nello spazio del comparto idrico a livello regionale. L'analisi dello storico, poi, permetterà un più adeguato intervento in sede di revisione dei documenti di pianificazione. In caso di eventuali irregolarità funzionali del sistema si potrà poi valutarne le cause ed ipotizzare soluzioni volte alla correzioni delle stesse.

### La metodologia per il controllo diretto

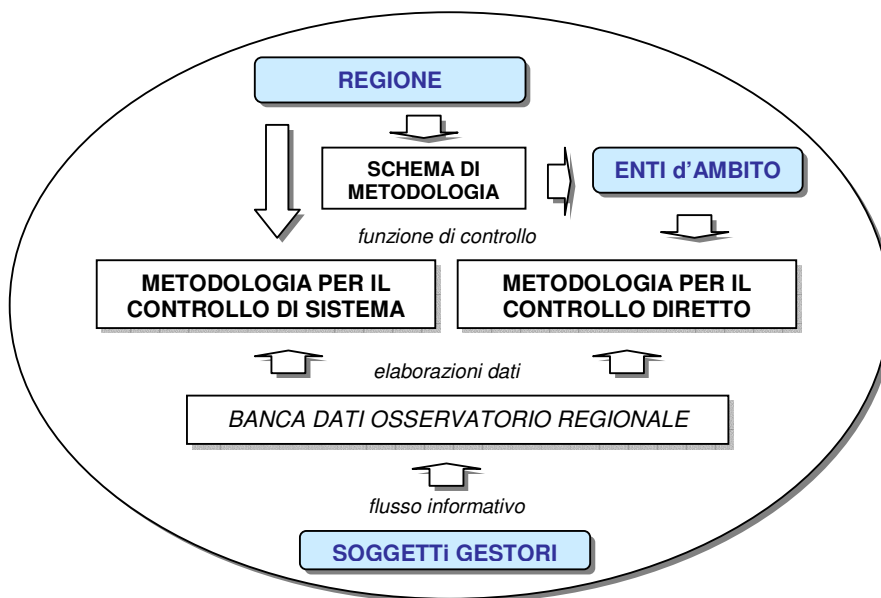
La metodologia per il controllo diretto, invece, assiste gli Enti d'Ambito nella verifica del rispetto degli obblighi indicati nella normativa da parte dei soggetti gestori, nonché nella valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi previsti nei documenti di pianificazione. Essa si compone principalmente di indicatori legati alla valutazione dell'efficacia in grado di rilevare se, e in quale percentuale, gli obiettivi previsti negli atti pianificatori e contrattuali siano stati conseguiti dal soggetto gestore. L'analisi del grado di scostamento permetterà di scoprire eventuali inadempienze, e quindi, di prenderne atto per meglio indirizzare l'attività di revisione dei documenti di

pianificazione ed eventualmente sanzionarle. E' opportuno precisare, tuttavia, che l'Osservatorio regionale, nell'espletamento dei propri compiti di coordinamento istituzionale e di indirizzo, si limitava a definire uno schema tipo di metodologia. Ciascun Ente d'Ambito, dunque, pur essendo chiamato ad adottare la medesima architettura di controllo, in sede di implementazione operativa avrà in ogni caso la facoltà e l'obbligo di personalizzare la propria metodologia con gli *standard* contenuti nei rispettivi documenti di pianificazione, ottemperando così all'obbligo di monitorare tutti gli obiettivi che il gestore è tenuto a realizzare in virtù dell'affidamento del servizio.

### Il funzionamento del modello di controllo

Dal punto di vista operativo le attività di controllo di sistema e di controllo diretto, si concretizzano attraverso la conduzione di *step periodici di controllo*, attraverso i quali vengono valutati, secondo le diverse prospettive, le performance del soggetto gestore<sup>15</sup>. Il flusso informativo necessario alla conduzione dei suddetti momenti valutativi, viene garantito attraverso la compilazione della Banca Dati regionale da parte dei soggetti gestori<sup>16</sup>, responsabilizzati nel loro ruolo di produttori e detentori dell'informazione. Le informazioni raccolte, dunque, vanno ad alimentare in maniera automatica e senza alcuna duplicazione o ridondanza entrambe le metodologie di controllo. L'informatizzazione dei rispettivi strumenti, infine, permette la costruzione automatica sia degli indicatori analitici, adottati nell'ambito del controllo strategico, operativo e dei risultati, sia degli indicatori di sintesi, utilizzati nel controllo per argomenti e nel *tableau de bord*, nonché dei prospetti di comparazione e delle relative rappresentazioni grafiche a supporto dell'attività di controllo di sistema.

#### **IL MODELLO DI CONTROLLO PIEMONTESE**



<sup>15</sup> Per ulteriori approfondimenti relativi all'applicazioni delle procedure di controllo del soggetto gestore nel servizio idrico integrato si veda DI MANNA (2003).

<sup>16</sup> Sebbene la maggior parte dei dati richiesti al Soggetto Gestore perverranno dal suddetto strumento informatico la modalità di reperimento dei dati tramite report aggiuntivi permarrà per specifiche necessità degli Enti d'Ambito e della Regione.

## 7. Considerazioni di sintesi

Come si è avuto modo di vedere nel corso della trattazione, la scelta di perseguire un miglioramento delle condizioni di efficienza, di efficacia e di economicità, separando la titolarità della funzione pubblica dalla gestione del servizio, presuppone l'adozione di un impianto di regolazione in grado di stimolare negli operatori comportamenti coerenti con gli obiettivi, "anche" sociali, assegnati al comparto. La disciplina della regolazione del settore idrico, tuttavia, non appare definita con precisione, assegnando compiti a soggetti diversi, senza specificarne concretamente le modalità di attuazione.

In particolare, nell'ambito dell'attività di regolazione, emerge il ruolo cruciale assunto dall'attività di controllo, che, come avviene per le funzioni di pianificazione, rimangono di esclusiva titolarità pubblica. Alla definizione delle regole e alla successiva determinazione degli obiettivi, difatti, deve certamente seguire un'efficace azione di controllo, volta a verificare il corretto adempimento di quanto previsto in sede di regolazione, nonché a migliorare la futura attività di pianificazione.

Nel corso del lavoro, tuttavia, si rileva come la normativa di riferimento non disciplini il tema del controllo in maniera puntuale, limitandosi a definire l'oggetto dell'attività di controllo senza approfondirne modalità e strumenti di attuazione. Il legislatore ripartisce la funzione in oggetto a molteplici organismi. Nello specifico il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, le Regioni e gli eventuali organismi regionali di vigilanza, e gli Enti d'ambito.

Da un'analisi normativa, tuttavia, è possibile distinguere due distinte tipologie di controllo, aventi soggetti deputati, finalità e gradi di dettaglio differenti. A livello nazionale e regionale, si tratta di un "*controllo di sistema*", finalizzato a monitorare il comparto idrico nel suo complesso, a fornire indicazioni utili al miglioramento della futura attività di indirizzo, a guidare gli interventi migliorativi sull'assetto generale dei servizi, nonché alla verifica del rispetto dei principi e delle linee guida sanciti dalla Legge. A livello locale, invece, spetta agli Enti d'ambito compiere il cosiddetto "*controllo diretto*", volto a verificare l'esatta corrispondenza tra quanto effettivamente raggiunto dai gestori e gli obiettivi previsti.

Le Regioni e gli Organismi regionali di vigilanza, dunque, dovranno predisporre strumenti idonei a misurare le performance delle gestioni, anche in termini comparativi, attraverso indicatori di sintesi riferiti alle principali grandezze operative ed economico-finanziarie. Gli Enti d'ambito, invece, saranno chiamati a verificare contemporaneamente la realizzazione degli interventi, l'andamento economico finanziario, il rispetto dei vincoli tariffari, dei livelli di servizio e della normativa in genere. Sebbene le finalità risultino distinte, la forte complementarità tra i suddetti livelli di controllo suggerisce l'utilizzo di architetture integrate, sia per quanto riguarda i profili oggetto di monitoraggio, sia con riferimento al flusso informativo utile ad alimentare il processo.

Anche in virtù di quanto previsto dal legislatore nazionale e regionale, si è potuto constatare come il caso della Regione Piemonte, sebbene ancora in fase di sperimentazione operativa, rappresenti senz'altro un'esperienza unica ed innovativa nel panorama nazionale. Nello specifico, è stato progettato e successivamente implementato un modello di controllo in linea con l'impianto di regolazione di settore, in grado di garantire sia il corretto adempimento dell'attività di monitoraggio e di *benchmarking* propria dell'Osservatorio regionale, sia l'espletamento dell'attività di controllo del

soggetto gestore da parte degli Enti d'Ambito, sempre secondo una prospettiva integrata, centralizzata e caratterizzata da logiche metodologiche omogenee.

Ancora troppo pochi, tuttavia, sono i contesti in cui si è dato un seguito operativo agli auspici del legislatore in tema di controllo, in particolar modo per quanto attiene alle attività di verifica svolte “a livello di sistema” nazionale e regionale. Ciò in parte è riconducibile alla scarsa chiarezza e all'assenza di uniformità nelle previsioni normative, le quali non solo rischiano di provocare inevitabili ritardi nel processo di attuazione della riforma, ma anche una probabile eterogeneità nelle interpretazioni e nelle soluzioni concretamente adottate. In tal senso, un intervento legislativo sarebbe certamente auspicabile. L'attuazione delle funzioni di controllo, infine, implica un nuovo modo per gli operatori pubblici di concepire il loro ruolo, per il quale appaiono essenziali doti caratteriali e competenze non sempre facili da rinvenire. Conseguentemente, quanto prima verrà compresa l'importanza di tali aspetti, non solo per ovvi adempimenti di legge, tanto maggiori saranno le probabilità di condurre il comparto idrico verso le direzioni auspiccate.

## BIBLIOGRAFIA

- ANCARANI A., 2000, "Problemi e prospettive nella regolamentazione del servizio idrico integrato", in *L'industria*, n. 4.
- AREZZINI S., 2003, "Il Piano economico-finanziario mediante un'operazione di Project Financing", in "Acqua: fra incidenza sociale ed efficienza gestionale", Il Ponte Editore, Firenze.
- ANSELMINI L., 1997, "Il controllo nelle amministrazioni pubbliche", Maggioli, Rimini.
- BALDARELLI M. G., 1997, "Il controllo di gestione nelle aziende di servizi pubblici", Maggioli, Rimini.
- BAZZANI R., 1999, "Alcuni aspetti del controllo di gestione nelle aziende di servizi pubblici", Azienda pubblica, n.6.
- BOITANI A., PETRETTO A., 1999, "Privatizzazione e autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: un'analisi economica", in *Politica Economica*, n.3.
- BORGONOVIE., 1996, "Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche", Egea, Milano.
- BRUNI G., FONTANA F. (a cura di), 2000, "Il sistema di reporting nelle imprese di servizi di pubblica utilità", Rirea, Roma.
- CAMBINI C., 1998, "Meccanismi incentivanti di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità", in *Economia pubblica*, n.4.
- CASSESE S., 2000, "Regolazione e concorrenza", in *Regolazione e concorrenza*, a cura di Tesaro G. e D'Alberti M., Il Mulino, Bologna.
- CATTURI G. E RICCABONI A., 2001, "Economia aziendale e teoria istituzionale: affinità concettuali ed implicazioni operative per il controllo di gestione", *Contabilità e cultura aziendale*, n.2.
- DE GIORGIO S., 2003, "La Regione Piemonte", in "Acqua: fra incidenza sociale ed efficienza gestionale", Il Ponte Editore, Firenze.
- DI MANNA A., 2003, "L'applicazione delle procedure di controllo del soggetto gestore", in "Acqua: fra incidenza sociale ed efficienza gestionale", Il Ponte Editore, Firenze.
- FAZIOLI R. E ANTONIOLI B., 1999, "Gli incentivi impliciti nella regolazione tariffaria del settore idrico prevista nella Legge Galli. Analisi e proposte", in *Economia Pubblica*, n. 6.
- CAPRIELLO A., FRAQUELLI G., 2004, "Linee per la progettazione organizzativa del gestore del servizio idrico integrato", in *Management delle Utilities*, n° 2, Milano
- FRAQUELLI G, FABBRI P., 1997, "La funzione di costo nel servizio idrico: un contributo al dibattito sul metodo normalizzato per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato", in *L'industria*, n.2.
- GROSSI G., 2001, "Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali", Cedam, Padova.
- LOLLI A. E DRUISANI R., 1998, "Per la gestione imprenditoriale del servizio idrico integrato è indispensabile un quadro normativo e regolativo coerente", in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n.3.
- LOVISETTI, M., 1998, "Il servizio idrico integrato: profili gestionali e tariffari", in *La Finanza locale*, n.7/8.
- MAIONE, G.D., 1990, "Deregulation or Re-Regulation? Regulatory Reform in Europe and the US", St. Martin's, New York.
- MARZI G., PROSPERETTI L., PUTZU E., 2001, "La regolazione dei servizi infrastrutturali", Il Mulino, Bologna.
- MASSARUTTO A., 1998, "La regolazione del settore dei servizi idrici: le ragioni per l'istituzione di un'Autorità", in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n.1.
- MEUCCI F., 1998, "La tariffa del servizio idrico integrato negli ambiti territoriali ottimali", in *La Finanza locale*, n.7/8.

- MUSSARI R., 1999, *“Carta dei servizi pubblici e sistema dei controlli interni”*, in Rivista trimestrale di Scienza dell’amministrazione, n.4.
- PISCITELLO L., MARIOTTI S., 2001, *“Regolamentazione, transizione a regimi competitivi ed effetti sull’attività di R&S: una rassegna”*, Economia e politica industriale, n.109.
- RADELLI C., SILVA F., 1998, *“Le parole chiave della regolazione”*, in Competitività e regolazione. Nono rapporto CER/IRS sull’industria e la politica industriale italiana, Il Mulino, Bologna.
- RICCABONI A. E GROSSI G., 2000, *“Rischi politici e regolamentativi nel primo caso di attuazione della legge di riforma del settore idrico”*, in Azienda Pubblica, n. 1.
- RICCABONI, A., GROSSI G., 2000, *“Attuazione della riforma del settore idrico nell’Alto Valdarno”*, in Azienditalia, n. 4.
- SAVIOTTI A., 2003, *“Il tema del controllo nelle normative regionali in materia di servizio idrico integrato: un’analisi comparativa”*, in *“Acqua: fra incidenza sociale ed efficienza gestionale”*, Il Ponte Editore, Firenze.
- SICCA R., 1997, *“Un’interpretazione teorica delle scelte di regolamentazione del settore dei servizi idrici in alcuni paesi europei”*, in Economia pubblica, n.1.
- SOLUSTRI A., 1998, *“Prime osservazioni su ‘La regolazione del settore dei servizi idrici: le ragioni per l’istituzione di un’authority’”*, in Economia delle fonti di energia e dell’ambiente, n.1.
- SPULBER D., 1989, *“Regulation and Markets”*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- TESAURO G., D’ALBERTI M., 2000, *“Regolazione e concorrenza”*, Il Mulino, Bologna.
- TORCIVIA S., 1998, *“La progettazione di sistemi di reporting nelle aziende degli enti locali”*, Azienda pubblica, n.6.
- TORCIVIA S., 2001, *“I sistemi di reporting nelle aziende di pubblici servizi locali”*, Giuffré, Milano.