

La misurazione della qualità e delle prestazioni nel servizio idrico integrato

Rossella Ametrano

Collaboratrice D. G. per le dighe, le infrastrutture idriche ed elettriche – Ministero delle Infrastrutture

Lo scorso 16 e 17 gennaio si è svolta la seconda edizione de Gli Incontri sulla Regolazione dei Servizi Idrici Integrati dal titolo “La misurazione della qualità e delle prestazioni nel servizio idrico integrato”, presso la sede del Palazzo dell’Informazione, in Piazza Mastai a Roma, alla presenza di annoverati esperti del settore.

L’organizzazione dell’evento è stata curata dall’ANEA (Associazione Nazionale Autorità e Enti di Ambito), una realtà che conta circa sessanta iscritti e che è stata concepita, fin dai suoi albori, come un’associazione degli ATO che potesse dare a questi nuovi soggetti istituzionali, a cui la legge attribuisce compiti che per certi versi costituiscono una novità nell’esperienza della Pubblica Amministrazione (sono i compiti di programmazione e controllo della gestione di un servizio pubblico come quello della gestione del servizio idrico integrato), un’occasione di confronto, di ricerca e di scambio di esperienze, al fine di accrescere le competenze specialistiche e la diffusione delle più vantaggiose pratiche utili per impattare al meglio con il settore.

Inoltre, la crescita di queste competenze costituisce un importante bagaglio di conoscenze che l’Associazione e gli ATO mettono a disposizione dei legislatori regionali e nazionali.

Pertanto, anche con un’accurata scelta degli argomenti di discussione oggetto de “Gli Incontri sulla Regolazione” si è cercato di creare un’ulteriore occasione di approfondimen-

to e di diffusione delle migliori pratiche di regolazione nel servizio idrico integrato.

I servizi idrici sono caratterizzati da una sorta di monopolio naturale, con una struttura produttiva organizzata in modo tale che la produzione di un unico soggetto risulta più conveniente di una ad opera di più soggetti.

Pertanto, il regolatore, nel governare contemporaneamente l’interesse collettivo, la sostenibilità ambientale e l’efficienza tecnologica dei servizi idrici deve disporre di un sistema complesso di informazioni sui vari aspetti richiamati, superando il gap informativo che spesso caratterizza il rapporto con il gestore.

L’attività di controllo è uno strumento essenziale per aumentare l’efficacia della regolazione nella misura in cui consente di stabilire un costante flusso informativo tra regolatore e gestore e di finalizzarlo alla verifica dei risultati gestionali.

Al fine di rendere trasparente il processo di produzione dei servizi e, di conseguenza, quello di remunerazione dei fattori utilizzati, i processi di regolazione e controllo si devono articolare intorno ad un meccanismo strutturato di trasmissione dati mirato a far crescere la conoscenza del settore da parte del regolatore.

Quest’ultimo è chiamato a prendere

spunto da esperienze maturate anche in campi diversi, come quello industriale, in cui da tempo ormai si fa ricorso ad indicatori di performance e a tecniche di benchmarking, utilizzati come strumenti di management per ottenere vantaggi competitivi.

Allo stato attuale, l’adozione di tali strumenti di pratica manageriale risulta indispensabile anche nei servizi idrici, soprattutto per quanto concerne

l’individuazione di appropriati indicatori di prestazione, che sono alla base di ogni tecnica di analisi dei risultati, comparativa e non.

Ciò è tanto più vero in una realtà come quella italiana dove, a seguito della L. n°36/94, l’accento posto sulla ricerca dell’efficienza gestionale ha assunto un ruolo centrale.

Le ragioni del convegno emergono chiare dal preambolo illustrativo del

presidente ANEA, Luciano Baggiani, che introduce e commenta quanto segue: “Gli interventi che si sono susseguiti nelle due giornate hanno inteso promuovere l’avvio di un dibattito nazionale sulla misurazione delle prestazioni nel servizio idrico, in quanto questo tema rappresenta uno dei nodi ancora irrisolti del sistema di regolazione del servizio idrico integrato in Italia, un nodo che andrebbe sciolto, soprattutto in un momento in cui l’assetto istituzionale delle utility

« Il servizio idrico ha bisogno di una regolazione locale che esprima le specificità del territorio »



è al centro del dibattito politico e istituzionale del nostro Paese.

Va sottolineato come, nelle intenzioni del legislatore del 1994, il superamento del localismo sia stato concepito come funzionale a dotare il settore di un paese connotato industriale.

L'obiettivo era, infatti, quello di indrizzare, se pur in maniera graduale, l'assetto gestionale verso modelli simili a quelli di altri paesi europei, in particolare verso il Regno Unito, dove la presenza di un quadro di regolazione stabile e credibile ha favorito il miglioramento dell'efficienza gestiona-

le e la realizzazione di cospicui investimenti, anche grazie all'afflusso di capitali privati.

La sfida intrapresa dall'Italia negli anni ha portato ad una vera e propria rivoluzione istituzionale, oltre che gestionale, di cui oggi si stanno raccogliendo i primi frutti.

L'obiettivo è di creare, in Italia, un assetto istituzionale che sia in grado di definire regole certe ed effettive, atte a far funzionare correttamente i mercati e ad assicurare adeguate protezioni ai cittadini, agli utenti e ai consumatori.

Si avverte, pertanto, la necessità di isti-

tuire un'autorità indipendente di settore, che parta dall'esperienza del CoViRi e che agisca in raccordo con gli enti locali. Occorrerebbe rafforzare il ruolo dell'AATO, in quanto regolatore attraverso il contratto e soggetto responsabile della pianificazione e del controllo, coadiuvandolo con quello di un regolatore indipendente nazionale, che sappia adempiere correttamente ai propri compiti della regolazione e che dia una garanzia di indipendenza nel rapporto fra l'ATO e il Gestore.

Il servizio idrico ha, quindi, bisogno di una regolazione locale che esprima le specificità del territorio, prendendo spunto dalle migliori prassi utilizzate negli altri Paesi, i quali si stanno orientando sempre più verso modelli di regolazione misti nel settore idrico, in cui gli elementi del contratto sono soggetti alla supervisione di un'autorità nazionale, lasciando un giusto margine di flessibilità di scelta ai governi locali e superando, in tal modo, i problemi dei modelli più "puri".

Comprimere i poteri delle AATO, limitarne l'ambito di regolazione, disperdere le competenze che si stanno faticosamente consolidando significherebbe rinunciare alla possibilità di completare la tanto auspicata modernizzazione del settore.

Le funzioni della pubblica amministrazione devono essere articolate in base ai dettami del "principio di sussidiarietà", come dimostrano le tendenze in altri Paesi, lo stesso processo di integrazione europeo e l'esperienza italiana in altri settori in quanto, distribuire le funzioni di regolazione su più livelli territoriali, da quello locale a quello nazionale, o europeo, consente di trarre i benefici della maggiore informazione disponibile a livello locale, con la concentrazione di professionalità specializzate a livello nazionale.

In questo scenario, se da un lato risulta necessario un rafforzamento della regolazione pubblica locale attri-

buita agli ATO e, soprattutto, l'introduzione di meccanismi che ne garantiscano una sempre maggiore indipendenza, si avverte, d'altro canto, il peso dell'assenza di un regolatore nazionale indipendente di settore che integri la regolazione locale con particolare riferimento alla tariffa media, alla comparazione delle prestazioni dei gestori e alla verifica delle gestioni.

La regolazione del settore idrico richiede l'espletamento di funzioni come la pianificazione degli investimenti, la fissazione delle tariffe e dei livelli di servizio, il controllo sulla gestione, la misurazione delle prestazioni e della qualità. Tutto ciò dovrebbe essere previsto nella convenzione di affida-

re riscontri sulla soddisfazione degli utenti, premiare i gestori a seconda degli obiettivi di qualità raggiunti.

La misurazione delle prestazioni è di rilevante importanza per il soggetto regolatore e lo è ancora di più per gli utenti, in quanto è a questi ultimi che, oggi più che mai prima, viene richiesto di sostenere aumenti tariffari generalizzati per i servizi pubblici, a fronte di un'informazione nebulosa, quando non del tutto assente, circa le ragioni che sono alla base di tali aumenti e sui miglioramenti che dovrebbe derivarne in termini di qualità di vita.

Disporre di dati comparati permette di evidenziare la relazione che sussiste tra i livelli di prestazione, lo stato delle infrastrutture, i costi sostenuti, il corrispettivo pagato e la soddisfazione dei cittadini.

Soltanto il possesso di informazioni adeguate contribuisce a rendere possibile ai soggetti regolatori l'applicazione di meccanismi incentivanti che favoriscano, da un lato, comportamenti virtuosi da parte dei gestori e scoraggino, dall'altro, quei risparmi di costo che penalizzano

la qualità, o che non riflettono un reale e significativo aumento di efficienza.

L'attività di misurazione e confronto richiede, tuttavia, la pronta risoluzione di complesse questioni metodologiche. Un punto cruciale è costituito dallo scegliere e costruire con attenzione indicatori prestazionali più efficienti e dall'applicare appropriati metodi di raccolta, selezione ed analisi dei dati.

È chiaro, dunque, perché questo secondo degli "Incontri sulla regolazione" si sia proposto di affrontare il delicato problema di come dar vita ad un sistema uniforme su scala naziona-



le di rendicontazione dei gestori.

Si tratta, in pratica, di intraprendere un progetto ambizioso, ma auspicabile nella sua realizzazione: instaurare un flusso informativo continuo tra AATO e gestori attraverso verifiche del rapporto tra costi di gestione e tariffe praticate e del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento, per consentire una comparazione tra più gestori, secondo criteri di trasparenza e libero mercato.

La discussione sulle tecniche di valutazione delle prestazioni e della qualità del servizio rimanda, tra l'altro, al tema altrettanto focale della centralità del ruolo che il controllo del gestore ha all'interno del servizio idrico integrato e, più in generale, al tema della "regolazione per contratto" che, combinata con elementi di regolazione nazionale, dove i due soggetti principali sono l'AATO e il soggetto a cui è affidata la gestione del servizio idrico integrato, caratterizza il settore idrico nell'ordinamento italiano.

"La convenzione di affidamento e la regolazione nel servizio idrico in Italia" è il titolo della pubblicazione tratta dagli Atti della 1° edizione degli Incontri sulla regolazione dei servizi idrici - ANEA Palermo, 28-29 novembre 2005, a cura di Giovanni Canitano, Davide Di Laurea, Nicola Doni, edita Franco Angeli (distribuita al personale della stampa nell'occasione del convegno ANEA di quest'anno), che offre un saliente spunto di approfondimento sul tema, ancora ampiamente dibattuto. ■



Dettaglio di tubazioni e valvole di un impianto di distribuzione idrica

mento che, costituisce il Contratto stilato fra Autorità di Ambito e soggetto gestore, su cui si incentra tutto l'impianto regolatorio.

È con l'intento di rafforzare in questa direzione le funzioni di regolazione che, nelle due giornate di incontro, si è proposto un momento di approfondimento sulla misura delle prestazioni e sul benchmarking.

La misura della qualità e il benchmarking sono, infatti, tra gli strumenti operativi più importanti nella regolazione dei servizi pubblici. Si tratta di documentare i risultati raggiunti, stabilire scenari futuri sui quali modulare gli investimenti e le tariffe, effettua-