

STUDIO DEL MODELLO DI GESTIONE DEL SISTEMA IDRICO REGIONALE

0. PREMESSE

Come evidenziato nei documenti guida del nuovo periodo di programmazione dei fondi comunitari, la valutazione dell'esperienza 2000-2006 ha mostrato una generale difficoltà a offrire adeguati servizi collettivi in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini. Si tratta di ambiti prioritari per la strategia delle politiche regionali di sviluppo il cui fine ultimo è contribuire a migliorare la disponibilità di beni e servizi la cui attuale assenza o debolezza comporta condizioni di disagio generalizzato, percezione di arretratezza e non competitività di un'area. Pertanto, poiché la strategia di sviluppo per il 2007-2013 continua ad attribuire un ruolo centrale alla produzione e promozione di servizi collettivi, appare utile mettere a punto e sperimentare un sistema premiale regionale in uno degli ambiti di particolare rilievo tra i servizi pubblici essenziali quali è quello relativo al bene acqua, che permette preliminarmente, attraverso indicatori appropriati, di conoscere e misurare i costi e la qualità complessiva del Servizio.

Un sistema premiale che, con la fissazione di obiettivi di servizio misurabili, consenta quindi, attraverso meccanismi di incentivazione, il raggiungimento di target predeterminati di qualità complessiva del Servizio.

Il complesso delle attività che si intende avviare è volto alla conoscenza, definizione e misurazione delle componenti e delle grandezze delle voci "costo" e "qualità" del sistema idrico regionale che, come noto, è articolato nei cicli civile, agricolo e industriale, oltrechè nella gestione complessiva "multisetoriale" a monte.

1. LE ATTIVITA'

La Prima Attività riguarda il settore civile.

Allo stato attuale, definito il Piano d'Ambito, in ottemperanza della normativa regionale, nazionale e comunitaria, l'Autorità d'Ambito dell'Ambito Territoriale Ottimale della Sardegna, ha provveduto ad affidare il servizio ad un Gestore Unico regionale che ha, tra gli altri, il compito di sviluppare gli investimenti previsti dal Piano d'Ambito e suddivisi in Piani Operativi Triennali.

Investimenti per i quali la Regione Autonoma della Sardegna, relativamente alle risorse nazionali e comunitarie assegnate al "Ciclo integrato dell'acqua", è responsabile circa il corretto utilizzo e la rendicontabilità della spesa.

Il Gestore, da parte sua, sta oggi affrontando la fondamentale e certamente critica fase di "start up" e, pertanto, anche in relazione alla rilevante quota di finanziamenti comunitari assegnati, si pone l'esigenza di sviluppare i seguenti temi:

- a) verificare il Margine Lordo di Autofinanziamento (MLA) del Piano di investimento previsto dal P.d.A. e verifica della possibilità del ridimensionamento del tasso di partecipazione a carico del Gestore Unico (quota finanziaria a carico della tariffa), anche nel contesto del Quadro Comunitario di Sostegno (art. 29 del Reg 1260/99/CE);
- b) valutare, conseguentemente, una serie di ipotesi di “macro-ritaratura” degli investimenti, in conseguenza della effettiva definizione del MLA, da sottoporre ad una successiva valutazione con l’Autorità d’Ambito ed il Gestore del servizio;
- c) simulare gli effetti di ricaduta delle ipotesi di macro-ritaratura nel contesto del Piano industriale di settore;
- d) realizzare una serie di strumenti operativi che consentano di:
 - individuare situazioni di criticità e irregolare funzionamento dei servizi;
 - definire indicatori di produttività per la valutazione economica servizi resi;
 - definire parametri di valutazione anche socio economici delle politiche tariffarie;
 - verificare il rispetto dei parametri della qualità, la qualità complessiva del servizio della tutela dei consumatori.
- e) costruire un modello sintetico di base che consenta di raccogliere dati ed informazioni, al fine evidenziare le performance gestionali del gestore unico con cadenza annuale e consentire nel tempo un controllo comparativo della gestione del servizio idrico a livello regionale.

Per questa Prima Attività, in relazione alla settorialità dello studio, si formula una ipotesi di conclusione ravvicinata con consegna dei risultati entro il sesto mese.

La Seconda Attività riguarda i settori agricolo ed industriale ed il sistema multisettoriale regionale e prevede di sviluppare le seguenti tematiche:

- 1) individuazione delle componenti di costo (investimenti, gestioni, etc.) dei restanti “settori” (agricolo e industriale) al fine di:
 - definire indicatori di produttività per la valutazione economica servizi resi;
 - definire parametri di valutazione anche socio economici delle politiche tariffarie.

- 2) identificazione delle componenti di costo dell'acqua "all'ingrosso" e sviluppo delle ipotesi tariffarie e del Piano Industriale del sistema multisettoriale;
- 3) definizione di un modello di valutazione preliminare dei costi ambientali e dei costi opportunità per l'intero ciclo dell'acqua.

Si evidenzia che le politiche regionali d'intervento nel settore della gestione delle risorse idriche dovranno essere impostate per favorire il raggiungimento degli obiettivi della Direttiva CE 2000/60, recepita in Italia con il D.Lgs. 152/06 e sue successive modificazioni.

Le politiche tariffarie, per raggiungere l'obiettivo dell'uso economicamente e ambientalmente sostenibile delle risorse idriche, devono tenere conto dei costi finanziari totali del servizio e delle esternalità ambientali che impattano sulla salute pubblica e sul mantenimento dell'ecosistema e tenere conto altresì del principio "chi inquina paga".

In linea di principio va perseguito l'obiettivo di fare sostenere ad ogni utilizzatore i costi legati al proprio consumo di risorse, compresi i costi ambientali e quelli delle risorse. La tariffa deve inoltre essere legata alla quantità di consumo individuale e all'inquinamento prodotto, assumendo un ruolo incentivante ad un uso sostenibile delle risorse idriche.

Ciascuna Nazione entro il 2010 dovrà definire le politiche dei prezzi dell'acqua per incentivare un corretto uso dell'acqua e contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Direttiva. Entro la stessa data deve essere applicata agli utilizzatori civili, agricoli ed industriali una tariffa che comprenda i costi totali dei servizi idrici, ma gli Stati membri possono prendere in considerazione le ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero dei costi, unitamente alle condizioni geografiche e climatiche delle singole regioni.

La copertura integrale dei costi del servizio rappresenta quindi un principio guida da perseguire, ma solamente ove possibile. Altri strumenti economici, quali i sussidi a fondo perduto, gli incentivi, l'articolazione tariffaria, i canoni e le tasse sull'uso delle risorse e sugli scarichi inquinanti possono ancora essere applicati, però ove ciò sia giustificato da specifiche condizioni. Tuttavia l'uso di strumenti economici diversi dalla tariffa di copertura integrale dei costi ha effetti distorcenti sul raggiungimento dell'equilibrio ottimale nell'utilizzazione delle risorse idriche, e di conseguenza le modalità organizzative del servizio vanno valutate anche in funzione della disponibilità di strumenti adatti alla riduzione di questi effetti.

Le politiche degli investimenti tenderanno a ridurre le ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero dei costi dei servizi, tenendo conto delle specifiche condizioni geografiche, climatiche e socio-economiche.

La Terza Attività riguarderà lo sviluppo del “sistema premiale” a partire dall’individuazione degli indicatori e di target del servizio nei settori civile, agricolo ed industriale e nel sistema multisettoriale regionale, con la relativa metodologia di rilevazione dei suddetti parametri. Il sistema di “indicatori” e dei relativi “target”, intermedi e finali, dovrà delineare un quadro di politiche di incentivazioni (e/o penalizzazioni).

Per la seconda e terza fase è prevista la consegna di un primo report entro il settimo mese dall’avvio delle attività e la conclusione delle attività complessive al dodicesimo mese.

2. GRUPPO TECNICO SCIENTIFICO DI PROGETTO (GTSP) E COMITATO DI INDIRIZZO E VERIFICA (CIV)

L'attività sarà svolta da un gruppo di lavoro, denominato Gruppo Tecnico Scientifico di Progetto (**GTSP**), costituito da consulenti esperti del settore delle risorse idriche e, in particolare, delle politiche tariffarie e di finanziamento degli investimenti, integrato con un esperto di economia agraria, che sarà supportato da un gruppo operativo di esperti junior.

Le risorse professionali necessarie comprendono:

- Una figura di esperto senior di alto profilo professionale, individuato nel Consulente per le risorse idriche dell'Assessorato dei Lavori Pubblici (Prof. Mario Rosario Mazzola), che effettuerà la supervisione ed il coordinamento dell'attività del gruppo di lavoro, curerà i rapporti con i soggetti istituzionali, curerà, inoltre, l'impostazione tecnico-scientifica alla luce degli obiettivi e degli indirizzi della pianificazione regionale.
- Una figura di esperto senior di alto profilo professionale in materia di processi tecnico-economici dei servizi idrici e dei relativi piani di investimento, che provvederà allo sviluppo delle attività caratteristiche, alla verifica della coerenza tecnico-scientifica delle procedure ed della verifica della compatibilità dei risultati conseguiti con gli obiettivi e le esigenze della Regione.
- Una figura di esperto senior in economia agraria (microeconomia), che svilupperà il tema settoriale relativo alla compatibilità dei costi di irrigazione nei diversi comparti colturali attuali e prevedibili della Sardegna.

Il Gruppo Tecnico Scientifico di Progetto sarà supportato dalle risorse professionali disponibili presso l'EAF per l'elaborazione del Piano Stralcio di Bacino per l'Utilizzazione delle Risorse Idriche, che comprenderà sino a sette figure di esperti junior, che svolgeranno le attività di analisi del sistema idrico regionale, degli interventi programmati, nonché le attività di calcolo necessarie per la determinazione dei costi e delle tariffe, e cureranno la redazione dei documenti, nonché l'eventuale sviluppo di cartografie informatizzate. L'EAF garantirà, inoltre, la consulenza di alto profilo professionale in materia di ingegneria delle grandi infrastrutture idrauliche.

Oltre al Gruppo Tecnico Scientifico di Progetto è prevista l'istituzione di un apposito Comitato di Indirizzo e Verifica (**CIV**), con funzioni di indirizzo delle attività generali del GTSP e di verifica delle risultanze delle medesime attività.

Di tale Comitato farà parte il Coordinatore del GTSP (Prof. M.R. Mazzola), unitamente alle seguenti figure:

- Un rappresentante del Centro Regionale di Programmazione, che svolgerà attività di raccordo con le attività programmatiche nel settore, a livello regionale, nazionale e comunitario;
- Un rappresentante del FORMEZ, che svolgerà attività di affiancamento per l' applicazione di meccanismi premiali e di incentivazione diretti al migliore utilizzo delle risorse pubbliche e alla qualità nella gestione dei servizi essenziali.
- Un rappresentante dell'Assessorato dei Lavori Pubblici, che svolgerà attività di raccordo con i diversi soggetti istituzionali interessati nelle attività del comparto idrico, oltreché di indirizzo e verifica;
- Un rappresentante dell'Assessorato della Difesa dell'Ambiente, che svolgerà attività di raccordo con i diversi soggetti istituzionali interessati nelle attività del comparto fognario depurativo, oltreché di indirizzo e verifica.
- Un rappresentante dell'Assessorato dell'Agricoltura, che svolgerà attività di raccordo con i diversi soggetti istituzionali interessati nelle attività del comparto agricolo, oltreché di indirizzo e verifica di per le attività regionali nella materia delle politiche agrarie comunitarie.

I costi previsti per l'attività del Gruppo Tecnico Scientifico di Progetto suddetto, si stimano in:

€ 90.000,00 esperto di alto profilo professionale, coordinatore delle attività

€ 90.000,00 esperto di alto profilo professionale in materia di processi tecnico-economici dei servizi idrici

€ 45.000,00 esperto senior di economia agraria

€ 225.000,00 Totale

€ 4.500,00 Spese previdenziali (2%)

€ 45.900,00 per I.V.A. (20%)

€ 24.600,00 per le spese da documentarsi

€ 300.000,00 Totale

A tale spesa si farà fronte con risorse rese disponibili:

- dal Formez (per circa 70.000,00 euro);
- dall'Assessorato della Programmazione e Bilancio – Centro Regionale di Programmazione (Programma Operativo Regionale per circa 230.000,00 euro);

3. CRONOLOGIA ATTIVITA' E STIMA DEGLI IMPEGNI

Per il conseguimento degli obiettivi previsti viene stimata un'attività del Gruppo Tecnico Scientifico di Progetto, comprensiva dei risultati intermedi, di circa dodici mesi.

Le attività saranno articolate secondo il seguente cronoprogramma.

| Programma cronologico delle attività | | | | | | | | | | | | |
|--|------|---|---|------|---|---|---|---|---|----|----|----|
| Mesi ---> | 2006 | | | 2007 | | | | | | | | |
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| Predisposizione del Programma Operativo di dettaglio delle attività | | | | | | | | | | | | |
| Prima Attività | | | | | | | | | | | | |
| A Verifica del Margine Lordo di Autofinanziamento (MLA) del Piano di investimento previsto dal P.d.A. e verifica della possibilità del ridimensionamento del tasso di partecipazione a carico del Gestore Unico (quota finanziaria a carico della tariffa), anche nel contesto del Quadro Comunitario di Sostegno (art. 29 del Reg 1260/99/CE); | | | | | | | | | | | | |
| B Valutare una serie di ipotesi di "macro-ritaratura" degli investimenti, in conseguenza della effettiva definizione del MLA, da sottoporre ad una successiva valutazione con l'Autorità d'Ambito ed il Gestore del servizio; | | | | | | | | | | | | |
| C Simulare gli effetti di ricaduta delle ipotesi di macro-ritaratura nel contesto del Piano industriale di settore; | | | | | | | | | | | | |
| D Realizzare una serie di strumenti operativi che consentano di: individuare situazioni di criticità e irregolare funzionamento nei servizi; definire indicatori di produttività per la valutazione economica servizi resi; definire parametri di valutazione anche socio economici delle politiche tariffarie; verificare il rispetto dei parametri di qualità, la qualità complessiva del servizio e la tutela dei consumatori. | | | | | | | | | | | | |
| E Costruire un modello sintetico di base che consenta di raccogliere dati ed informazioni, al fine evidenziare le performance gestionali del gestore unico con cadenza annuale e consentire nel tempo un controllo comparativo della gestione del servizio idrico a livello regionale. | | | | | | | | | | | | |
| F Coordinamento dell'attività e verifica dei risultati | | | | | | | | | | | | |

| Seconda e Terza Attività | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|---|------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| | | Mesi ----> | | | | | | | | | | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| A | Identificazione delle componenti di costo dell'acqua all'ingrosso | | | | | | | | | | | | |
| B | Valutazione dei costi ambientali della risorsa e del servizio in relazione agli obiettivi di qualità settoriali | | | | | | | | | | | | |
| C | Determinazione dei costi dei segmenti di gestione "a valle" per l'uso irriguo e l'uso industriale | | | | | | | | | | | | |
| D | Sostenibilità dei costi nei diversi comparti dell'agricoltura | | | | | | | | | | | | |
| E | Sviluppo delle ipotesi tariffarie e definizione del Piano Industriale dell'Ente gestore | | | | | | | | | | | | |
| F | Individuazione delle connessioni con il finanziamento degli investimenti | | | | | | | | | | | | |
| G | Definizione di un'ipotesi di politiche di incentivazione in relazione agli indicatori ed ai target definiti Metodologia di applicazione degli incentivi e delle penalizzazione, e di rilevazione degli indicatori | | | | | | | | | | | | |
| H | Redazione documentazione intermedia e finale | | | | | | | | | | | | |
| I | Coordinamento dell'attività e verifica dei risultati | | | | | | | | | | | | |

Stima degli impegni del personale esterno:

Per la stima delle spese per il personale esterno sono state adottate le seguenti tariffe giornaliere:

- esperto di alto profilo professionale, coordinatore delle attività 500,00 €/gg
- esperto di alto profilo professionale 500,00 €/gg
- esperto senior di economia agraria 450,00 €/gg
- esperti junior 200,00 €/gg